



Editora UNIJUI

Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em
Desenvolvimento Regional

Volume 18, Número 53

Out./Dez. 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 Fachinetto
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 53 • Out./Dez. 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
- Argemiro Luis Brum, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil
- Nelson José Thesing, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Brasil

Conselho Editorial

- Airton Cardoso Caçado, 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	5
<i>Daniel Knebel Baggio, David Basso</i>	
Trabalho, Reprodução Material e Formação dos Preços no Desenvolvimento Capitalista	10
<i>Benedito Silva Neto</i>	
Mídia e Desenvolvimento Sustentável: Uma Análise da Cobertura Jornalística das Conferências Ambientais da ONU ...	32
<i>Clóvis Reis, Michel Imme Sabbagh, Yanet Maria Reimondo Barrios</i>	
Da Cidade Inteligente, ao Território Inovador, Rumo à Inteligência Territorial: Aproximações Teóricas e Prospecções sobre o Tema	46
<i>Valdir Roque Dallabrida</i>	
Contribuição da Teoria da Dádiva para os Estudos Territoriais	72
<i>Anderson Luis do Espirito Santo, Douglas Josiel Voks</i>	
Patrimônio Agrário como Estratégia de Desenvolvimento da Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha (Espanha) e sua Aplicabilidade à Microrregião de Canoinhas (Santa Catarina, Brasil)	91
<i>Alexandre Assis Tomporoski, Vivian Lachman, Julia Corrêa da Maia</i>	
Organizational Practices in the Constitution of the Right to Culture and to the City: Understanding the Struggle for the Rights of a Cultural Organization in Goiás City, Brazil	105
<i>Lara Rezende Ferreira Camargo, Josiane Silva de Oliveira, Euna Cristina Lima Mendes, Thayane Ramos Gomes, Gisele Bernardo</i>	
O Impacto do Resultado do Banco Central do Brasil para o Cumprimento da Regra de Ouro	120
<i>Andre Nunes, Patricia Garrone Figueira Falcão, Noemia Monteiro, Alexandre Nascimento de Almeida, Celso Vila Nova de Souza Junior</i>	
Avaliação do Desempenho da Gestão Pública Municipal	138
<i>José Ribamar Marques de Carvalho, Aila Katamara Queiroga Nóbrega, Clóvis Antônio Kronbauer</i>	
Companies Participation in Developing Sustainability in Local Communities: A Literature Review	166
<i>Luciane Silva Franco, Simone Soares, Sérgio Luis Dias Doliveira, Edicreia Andrade dos Santos</i>	
Elementos Emancipatórios na Pobreza Multidimensional: A Gestão dos Ativos Intangíveis e do Capital Social	183
<i>Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio</i>	

Saberes e Modos de Vida: Por um Projeto Coletivo de Turismo de Base Comunitária na Comunidade Ribeirinha São Gonçalo Beira Rio, Mato Grosso, Brasil	202
<i>Liliane Cristine Schlemer Alcântara, Ana Paula Pereira Duarte</i>	
Acesso e Distribuição do Pronaf entre Agricultores Familiares no Estado de Santa Catarina	222
<i>Juliano Luiz Fossá, Alessandra Matte, Lauro Francisco Mattei, Sérgio Schneider</i>	
Da Vassoura-de-Bruxa à Fazenda de Chocolate: A Reconversão Produtiva no Sul da Bahia	245
<i>Joanna Isis Chaves Carvalho, Horígenes Fontes Soares Neto, Lessí Inês Farias Pinheiro</i>	
A Gestão e o Plano Municipal de Saúde do Município de Caçador, Santa Catarina	266
<i>Maria Luiza Milani, Humberto Assis de Almeida, Daniela Pedrassani, Jairo Marchesan</i>	
Efeito do Acesso aos Recursos no Desempenho da Empresa: Evidências para o Setor Metalomecânico no Contexto de Aglomeração Territorial.....	288
<i>Claudionor Guedes Laimer, Adrieli Cecchin Fortuna, Viviane Rossato Laimer</i>	
Um Olhar para a Integração Vertical a Partir de Recursos e Capacidades Organizacionais: Um Estudo em Fábricas do Setor de Confecção de Roupas	307
<i>Bianca Ferreira, Cleiclete Albuquerque Augusto</i>	
Framework Integrativo de Inovação Social Colaborativa a Partir do Projeto Rondon	330
<i>Eloisa Torlig, Pedro Carlos Resende Junior, Ricardo Ken Fujihara, Lana Montezano</i>	
Determinantes do Desempenho dos Participantes da Prova do Enem: Evidências para o Rio Grande do Sul	352
<i>Ronaldo Torres, Mateus Machado de Pereira, Reisoli Bender Filho, Fernanda Cigainski Lisbinski</i>	
Jovem Aprendiz no Cenário das Políticas Públicas de Emprego.....	369
<i>Lucia Juraszek, Argos Gumbowsky</i>	
A Dinâmica do Mercado de Trabalho Formal do Setor Sucroalcooleiro Paranaense de 2000-2017: Evolução dos Empregos e Perfil dos Trabalhadores.....	386
<i>Edna Marta Pelosi, Pery Francisco Assis Shikida</i>	
Aposentadoria Especial no Âmbito de Servidores Públicos: Implicações da Emenda Constitucional 103/2019 e a Importância da Súmula Vinculante Nº 33	408
<i>Luis Felipe Dias Lopes, Renata Ferrari, Marcela Giuliani Denardin, Adriane Fabricio, Raquel Boff Menegazzi</i>	

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), está publicando a edição correspondente ao volume 18, número 53 referente ao período outubro-dezembro 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 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 21 artigos, envolvendo ao todo 64 autores e coautores, nenhum deles com vínculo institucional com a Unijuí, que responde pela manutenção da Revista. Entre os autores, 31 são doutores, 7 estão cursando Doutorado, 9 são mestres, 8 estão cursando Mestrado, 2 são especialistas, 5 são graduados e 2 são alunos de Graduação. A distribuição dos autores, por vínculo institucional, pode ser conferida no quadro a seguir:

Autores	Vínculo Institucional
7	Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS
7	Universidade do Contestado – UnC/SC
5	Universidade de Brasília – UnB/DF
4	Universidade Federal de Goiás – UFG/GO
3	Universidade Estadual de Santa Cruz – Uesc/BA
3	Fundação Universidade Regional de Blumenau – Furb/SC
3	Universidade do Estadual do Centro Oeste – Unicentro/PR
2	Universidade Federal de Campina Grande – UFCG/PB
2	Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT/MT
2	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/MS
2	Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS/RS
2	Universidade Estadual de Maringá – UEM/PR
2	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMinas/MG
2	Faculdade Meridional – Imed/RS
1	Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/MG
1	Universidade Federal do Paraná – UFPR/PR
1	Faculdade Federal Tecnológica do Paraná – UTFPR/PR
1	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS/RS

1	Universidade Federal de Pelotas – UFPel/RS
1	Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC/SC
1	Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc/SC
1	Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR
1	Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/PR
1	Instituto Federal de Goiás – IFG/GO
1	Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó/SC
1	Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos/RS
1	Serviço Nacional do Comércio – Senac/RS
1	Tribunal de Contas da União – TCU/DF
1	Controladoria Geral da União – CGU/DF
1	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT/DF
1	Ministério Público de Santa Catarina – MP/SC
1	Secretaria Municipal de Educação de Canoinhas – SME/SC

Por unidade da Federação são 15 autores lotados em instituições do Rio Grande do Sul, 15 de Santa Catarina, 9 do Paraná, 8 do Distrito Federal, 5 de Goiás, 3 de Minas Gerais, 3 da Bahia, 2 da Paraíba, 2 do Mato Grosso e 2 do Mato Grosso do Sul. Importante ressaltar que um dos autores cujo vínculo atual é a Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb/SC), na qual cursou Mestrado e atualmente é aluno de Doutorado em Desenvolvimento Regional, é um estudante da República de Cuba.

Abrindo este número da revista, Benedito Silva Neto desenvolve uma abordagem das relações entre a formação dos preços e o desenvolvimento capitalista, cujo ponto de partida é o processo de trabalho em sua articulação com a reprodução material da sociedade. Isto se expressa, metodologicamente, pela consideração da agregação monetária de valor baseada no tempo de trabalho como o processo básico da formação dos preços, de acordo com a teoria do valor de Marx. A partir da demonstração de que o valor agregado é a categoria econômica que permite analisar a articulação do processo de trabalho com a reprodução material da sociedade, o artigo também demonstra que tal reprodução pode ser caracterizada como um processo em que riquezas, valores e preços, embora sujeitos à luta de classes, determinam-se reciprocamente ao longo do tempo. Ao ser determinada pela dinâmica da própria acumulação do capital, a produção capitalista coloca-se em contradição com as necessidades sociais. Pelos seus efeitos perturbadores sobre a reprodução material da sociedade, tal contradição pode ser considerada uma das causas fundamentais do caráter desigual do desenvolvimento capitalista.

Tomando como referência a cobertura das Conferências Ambientais da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, 1992, 2002 e 2012 pelo Jornal de Santa Catarina, Clóvis Reis, Michel Imme Sabbagh e Yanet Maria Reimondo Barrios analisam as implicações da cobertura da mídia em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável, explorando o tratamento dado pelos meios de comunicação a este conceito e como se poderia avançar no entendimento das suas dimensões e na necessidade do debate permanente sobre tais questões. Partindo do debate teórico em torno dos temas de cidades inteligentes e territórios inovadores, o ensaio teórico desenvolvido por Valdir Roque Dallabrida busca reconhecer a efetividade de uma inteligência territorial,

como forma inovadora para compreender os processos territoriais, produtivos e sociais, de integrar atores e suas perspectivas, visões e iniciativas, com vistas ao desenvolvimento territorial. Tomando por base a teoria da dádiva, desenvolvida por Marcel Mauss, o trabalho de Anderson Luís do Espírito Santo e Douglas Josiel Voks procura identificar a contribuição desta teoria para o desenvolvimento de novos estudos territoriais, buscando conferir como ocorrem as relações de troca e a presença do simbolismo nas feiras livres na fronteira Brasil-Bolívia.

O artigo de Alexandre Assis Tomporoski, Vivian Lachman e Julia Corrêa da Maia, por sua vez, apresenta estudos realizados no território da Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha (Espanha), com o intuito de investigar estratégias de desenvolvimento pautadas no conceito de patrimônio agrário e, subsequentemente, prospectar bens agrários presentes na região do Contestado (Brasil), com vistas à elaboração de estratégias congêneres de desenvolvimento regional. Na sequência, o artigo de Lara Rezende Ferreira Camargo, Josiane Silva de Oliveira, Euna Cristina Lima Mendes, Thayane Ramos Gomes e Gisele Bernardo discute como as práticas organizacionais no campo da cultura constituem o desenvolvimento, a promoção e o acesso aos direitos à cultura e à cidade, tendo como espaço de estudo o território urbano do município de Goiás, a partir da aproximação do campo de Estudos Baseados em Práticas com o Direito para compreender os fenômenos jurídicos dos processos organizacionais não institucionalizados pelo Estado.

A Regra de Ouro, estabelecida no Brasil pelo artigo 167 da Constituição Federal de 1988, teve como objetivo melhorar a qualidade do gasto público, evitando aumento de despesas correntes financiadas com a assunção de operações de crédito. O objetivo do artigo de Andre Nunes, Patricia Garrone Figueira Falcão, Noemia Monteiro e Alexandre Nascimento é analisar os impactos da transferência dos resultados do Banco Central no cumprimento da Regra de Ouro no Brasil, considerando o período de 2008 a 2017. Já o estudo de José Ribamar Marques de Carvalho, Aila Katamara Queiroga Nóbrega e Clóvis Antônio Kronbauer tem por propósito desenvolver uma metodologia baseada na análise multicriterial, composta por indicadores de desempenho capazes de avaliar a *performance* dos municípios quanto aos aspectos sociais, econômicos e ambientais, a partir de estudo desenvolvido nos 17 municípios localizados na microrregião de Sousa, Paraíba. No artigo seguinte, Luciane Silva Franco, Simone Soares, Sérgio Luis Dias Doliveira e Edicreia Andrade dos Santos avaliam o engajamento das organizações em ações de responsabilidade social corporativa e o seu impacto no desenvolvimento da sustentabilidade de comunidades locais.

Marinette Santana Fraga, Cláudia Aparecida Avelar Ferreira e Armindo dos Santos de Sousa Teodósio desenvolvem um estudo teórico, a partir das abordagens sociológicas de Amartya Sen e Pierre Bourdieu, para identificar como as pesquisas no campo da Administração têm abordado as concepções de pobreza multidimensional com foco no discernimento e gestão de ativos intangíveis e capital social. Diante da crise socioeconômica e ambiental, o Turismo de Base Comunitária representa uma alternativa ao desenvolvimento que tem como escopo conservar os recursos naturais, promovendo o bem-estar das comunidades, por meio da geração de renda e inclusão social. Com base nisso, o estudo de Liliane Cristine Schlemmer Alcântara e Ana Paula Pereira Duarte investiga os principais desafios e possibilidades para o desenvolvimento do turismo de base

comunitária na comunidade ribeirinha São Gonçalo Beira Rio, marco da fundação do município de Cuiabá, no Mato Grosso. O artigo de Juliano Luiz Fossá, Alessandra Matte, Lauro Francisco Mattei e Sérgio Schneider aborda a participação e o acesso da agricultura familiar do Estado de Santa Catarina no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, analisando particularmente a trajetória do acesso e da distribuição dos recursos do Pronaf naquele Estado.

Considerando os problemas de desenvolvimento provocados pela crise da cacauicultura pela infestação das plantações pelo fungo da “vassoura-de-bruxa”, o artigo de Joanna Isis Chaves Carvalho, Horígenes Fontes Soares Neto e Lessí Inês Farias Pinheiro tem por objetivo analisar o processo de reconversão produtiva no sul baiano, procurando verificar se a atividade cacauera ainda possui importância socioeconômica para aquela região, tomando-se por base as alternativas encontradas pelos produtores para o soerguimento e renovação da cultura, bem como ao surgimento de outros setores, especialmente aqueles do setor de serviços, que ocuparam espaços na economia regional em razão dos problemas relacionados à cultura do cacau. O trabalho de Maria Luiza Milani, Humberto Assis de Almeida, Daniela Pedrassani e Jairo Marchesan analisa a gestão da saúde e os Planos Municipais de Saúde do município de Caçador, localizado no Meio Oeste Catarinense.

Supondo que o acesso aos recursos é fundamental para melhorar o desempenho das organizações em geral, o artigo de Claudionor Guedes Laimer, Adrieli Cecchin Fortuna e Viviane Rossato Laimer tem como objetivo investigar o efeito do acesso aos recursos no desempenho das empresas do setor metalomecânico em um contexto de aglomeração territorial. Em seu artigo, Bianca Ferreira e Cleiciele Albuquerque Augusto têm o objetivo de compreender a influência dos recursos e capacidades estratégicas na escolha pela integração vertical em fábricas de confecção de roupas femininas situadas no município de Maringá, Estado do Paraná. Para se avançar no campo da inovação social é essencial compreender como se dá o processo de geração de valor e como as interações entre os atores podem gerar algo inovador. Considerando isso, Eloisa Torlig, Pedro Carlos Resende Junior, Ricardo Ken Fujihara e Lana Montezano propõem um *framework* integrativo teórico de inovação social, a partir da análise da literatura, composto de quatro dimensões de análise: desafios sociais, processo, redes e resultados, as quais subsidiaram a coleta de dados, com uso de abordagem qualitativa, mediante entrevistas em profundidade e grupos focais, por meio das relações colaborativas do Projeto Rondon.

Considerando que o estudo da diferença do desempenho escolar entre a escola pública e a privada mostra-se importante às políticas públicas, principalmente as que relacionam políticas sociais para o ingresso no Ensino Superior, o trabalho de Ronaldo Torres, Mateus Machado de Pereira, Reisoli Bender Filho e Fernanda Cigainki Lisbinski propõe-se a averiguar a ocorrência de diferenças entre os ensinos público e privado, no Estado do Rio Grande do Sul, a partir do desempenho dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio. Tendo por cenário as Políticas Públicas de Emprego, o estudo de Lucia Juraszek e Argos Gumbowsky tem por objetivo situar e debater a Lei da Aprendizagem como fator de inserção do jovem aprendiz no mercado de trabalho, refletindo sobre a importância da interação social para a transformação das relações de trabalho e para o desenvolvimento regional.

Edna Marta Pelosi e Pery Francisco Assis Shikida analisam a dinâmica do mercado de trabalho formal do setor sucroalcooleiro paranaense no período de 2000 a 2017, considerando a geração dos empregos e o perfil dos trabalhadores, a partir da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Tendo presente que a Previdência Social é direito fundamental garantido pela Constituição Federal, de forma que existe previsão legal de aposentadoria especial aos segurados que laborem em condições que prejudiquem a saúde e integridade física, Luis Felipe Dias Lopes, Renata Ferrari, Marcela Giuliani Denardin, Adriane Fabricio e Raquel Boff Menegazzi analisam o panorama atual da aposentadoria especial no âmbito dos regimes próprios.

Com a expectativa de que os trabalhos despertem a curiosidade e atendam às expectativas dos leitores, a revista *Desenvolvimento em Questão* agradece aos autores, avaliadores, revisores, membros do Conselho Editorial e coloca-se 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.

Daniel Knebel Baggio

David Basso

Editores

Trabalho, Reprodução Material e Formação dos Preços no Desenvolvimento Capitalista

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.10-31>

Recebido em: 17/4/2020

Aceito em: 26/6/2020

Benedito Silva Neto¹

RESUMO

Neste artigo é proposta uma abordagem das relações entre a formação dos preços e o desenvolvimento capitalista cujo ponto de partida é o processo de trabalho em sua articulação com a reprodução material da sociedade. Metodologicamente, isto se expressa pela consideração da agregação monetária de valor baseada no tempo de trabalho como o processo básico da formação dos preços, de acordo com a teoria do valor de Marx. A partir da demonstração de que o valor agregado é a categoria econômica que permite analisar a articulação do processo de trabalho com a reprodução material da sociedade, neste artigo foi também demonstrado que tal reprodução pode ser caracterizada como um processo em que riquezas, valores e preços, embora sujeitos à luta de classes, determinam-se reciprocamente ao longo do tempo. Neste processo foi evidenciado que uma equalização estável das taxas de lucro dificilmente pode ocorrer; ao contrário, a adoção da taxa de lucro como critério microeconômico de decisão sobre a qual se baseia a sua contínua equalização, assim como o distanciamento do valor agregado em relação ao equivalente monetário do tempo de trabalho provocado pelo processo global de equalização das taxas de lucro, tem como consequência uma ineficiência alocativa que se mostra inerente ao capitalismo. A produção capitalista, assim, ao ser determinada pela dinâmica da própria acumulação do capital, coloca-se em contradição com as necessidades sociais. Pelos seus efeitos perturbadores sobre a reprodução material da sociedade, tal contradição pode ser considerada uma das causas fundamentais do caráter desigual do desenvolvimento capitalista.

Palavras-chave: Teoria marxista do valor. Reprodução social. Desenvolvimento desigual.

LABOR, MATERIAL REPRODUCTION AND PRICE FORMATION IN CAPITALIST DEVELOPMENT

ABSTRACT

In this text is proposal an approach of the relations between the price formation process and capitalist development whose starting point is the working process in its articulation with the material reproduction of society. Methodologically, this is expressed by considering the monetary aggregation of value based on working time as the basic process of price formation, according to Marx's theory of value. From the demonstration that the added value is the economic category that permits analyzing the articulation of the working process with the material reproduction of society, in this article it was also demonstrated that such reproduction can be characterized as a process in which wealth, values and prices, although subject to class struggle, they determine each other over time. In this process, it was evidenced that a stable equalization of profit rates can hardly occur. On the contrary, the adoption of the profit rate as a microeconomic criterion of decision on which its continuous equalization is based, as well as the differentiation of the aggregated value of the monetary equivalent of the working time caused by the global process of equalization of the profit rates, they result in an allocative inefficiency that is inherent to the capitalism. Thus, capitalist production, because it's determined by the dynamics of capital accumulation itself, contradicts social needs. Due to its disturbing effects on the material reproduction of society, such a contradiction can be considered as one of the fundamental causes of the unequal character of capitalist development.

Keywords: Marx's theory of value. Social reproduction. Unequal development.

¹ Doutor em Agricultura Comparada e Desenvolvimento Agrícola pelo *Institut National Agronomique Paris-Grignon* (INA-PG), França. Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Cerro Largo/RS. <http://lattes.cnpq.br/7824212615529253>. <https://www.orcid.org/0000-0001-8497-0124>. bsilva@uffs.edu.br

A teoria marxista da formação dos preços é um tema que, há mais de um século, tem sido objeto de intensa polêmica. Os argumentos elaborados no âmbito desta polêmica, porém, normalmente são empregados muito mais com o objetivo de desacreditar ou sustentar a teoria do valor de Marx (2010 [1867], [1894]) do que para empregá-la para elucidar os processos efetivamente responsáveis pela formação dos preços no capitalismo (como em KLIMAN (2007); NICHOLAS (2011)). Afastando-se desta polêmica, neste artigo propomos uma análise do processo de formação dos preços que permita contribuir para a compreensão do caráter essencialmente desigual do desenvolvimento capitalista. De fato, Lukács afirma que,

O marxismo, porque coloca no centro de seu método e de suas aplicações concretas o caráter histórico do ser mais resolutamente do que toda outra teoria, deve ver no desenvolvimento desigual a forma típica dos processos sociais” (LUKÁCS, 2009, p. 242).

De acordo com este mesmo autor,

O desenvolvimento desigual “simplesmente” significa que a principal linha no desenvolvimento do ser social, a crescente sociabilidade de todas as categorias, conexões e relações, não pode se desenvolver de forma retilínea, de acordo com alguma espécie de “lógica racional”, mas se desenvolve parcialmente por desvios (mesmo deixando para trás becos sem saída) (1978, p. 128).

Adotando esta perspectiva, neste artigo é desenvolvida uma abordagem da formação dos preços e do seu papel no desenvolvimento capitalista, cujo ponto de partida é o processo de trabalho em sua articulação com a reprodução material da sociedade. Metodologicamente, isto se expressa pela consideração da agregação monetária de valor baseada no tempo de trabalho como o processo básico da formação dos preços, de acordo com a teoria do valor de Marx (2010 [1867] p. 172). A partir desta interpretação, é realizada uma clara distinção entre os níveis micro e macroeconômico da agregação de valor, a qual deve nos permitir demonstrar que o ajuste dos preços, provocado pelo processo de equalização das taxas de lucro, implica uma diferenciação entre o valor agregado e o equivalente monetário do tempo de trabalho. Tal diferenciação constitui-se, portanto, em uma característica intrínseca da formação dos preços no capitalismo. Pretende-se demonstrar, também, que a ausência de um agregado econômico efetivamente equivalente ao tempo de trabalho, torna o capitalismo um sistema econômico ineficiente na alocação dos recursos empregados na produção.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução, das considerações finais e das referências bibliográficas. Na primeira seção é examinado o procedimento proposto por Marx para a análise da formação dos preços, procurando-se explicitar o papel desempenhado pelo valor agregado neste processo. Isto nos permite, ainda nesta primeira seção, realizar algumas considerações preliminares sobre a distinção entre as análises micro e macroeconômicas do processo de agregação de valor. Na segunda seção, as condições necessárias para uma estrita equivalência entre o valor agregado e o tempo de trabalho diretamente aplicados em uma atividade econômica, assim como as relações formais entre as perspectivas micro e macroeconômica da agregação de valor, são analisadas por meio de um modelo formal. Na terceira seção é apresentado um exemplo numérico em condições homogêneas de produção, por meio do

qual é analisado o processo de equalização das taxas de lucro que caracteriza a formação dos preços nas economias capitalistas, explicitando o valor agregado como uma das suas variáveis. Na quarta seção o modelo empregado na terceira seção foi modificado para permitir a análise dos efeitos da equalização das taxas de lucro sobre a formação dos preços em condições técnicas heterogêneas e com escassez de recursos naturais.

O VALOR AGREGADO NA REPRODUÇÃO MATERIAL DA SOCIEDADE

O trabalho, como relação característica dos seres humanos com a natureza, sempre mediada por relações dos seres humanos entre si (relações sociais), constitui-se no processo fundamental da atividade econômica, responsável pela reprodução material dos indivíduos e da sociedade (LUKÁCS, 2011). Nas condições históricas do capitalismo, no entanto, a atividade produtiva do ser humano torna-se trabalho alienado (LUKÁCS, 2012). Nessas condições, o trabalhador deixa de identificar na sua própria atividade a origem da mercadoria, atribuindo-a ao capital. Nem por isto, porém, o trabalho deixa de ser parte da vida humana, aquela voltada à sua reprodução e à da sociedade. Ontologicamente, portanto, o ser humano não pode ser reduzido a um simples meio de acumulação de capital, embora ele, historicamente, o seja no capitalismo. A formação dos preços no capitalismo não pode deixar de respeitar a prioridade ontológica do trabalho, conforme expressa a teoria do valor de Marx (2010 [1867]). Como uma consequência imediata desta teoria, os preços não podem ser concebidos de outra forma senão como o produto de um processo de agregação de valor monetário baseado exclusivamente no trabalho. O valor agregado deve, necessariamente, corresponder ao equivalente monetário ao tempo de trabalho diretamente aplicado na produção, o que expressa o processo fundamental da formação dos preços.

A prioridade, acordada à agregação de valor pelo trabalho, não implica negligenciar que a dinâmica do investimento capitalista exerce um papel fundamental na formação dos preços. A contratação de força de trabalho (capital variável) e a aquisição de meios de produção (capital constante), orientadas pela maximização da taxa de lucro, o que tende a provocar a sua equalização, é o que determina a especificidade assumida no capitalismo pelo processo de trabalho e pela sua articulação com a reprodução social. Atingir certa taxa de lucro é uma condição necessária para a reprodução da unidade de produção capitalista. Isto quer dizer que qualquer crítica científica e, portanto, imanente, ao modo de produção capitalista não pode ignorar tal especificidade. Esta crítica, porém, não pode, também, ignorar a prioridade do trabalho e da reprodução social enquanto categoria ontológica prioritária na análise de qualquer processo social (LUKÁCS, 2011).

A agregação de valor baseada no trabalho possui características micro e macroeconômicas distintas. Em termos microeconômicos, a agregação de valor é um processo que ocorre a partir do tempo de trabalho dispendido nas unidades de produção. Esta agregação, todavia, é, ainda, um processo macroeconômico, especialmente no capitalismo, no qual ela ocorre no âmbito de uma economia monetária com uma alta divisão social do trabalho. Diante desta divisão do trabalho, intermediada por relações monetárias, os preços desempenham um papel central na articulação entre os níveis macro e microeconômicos de agregação do valor, determinando maior ou menor estabilidade para a reprodução material da sociedade. Na literatura marxista, os preços que permi-

tem uma reprodução material estável da sociedade são, por vezes, denominados “preços de reprodução” (NICHOLAS, 2011, p. 12). Tais preços, portanto, são os que induzem os agentes econômicos a adotar técnicas que permitem uma reprodução estável da sociedade, as quais denominaremos, neste artigo, de técnicas eficientes, ou seja, técnicas que asseguram eficiência alocativa ao conjunto da economia. É importante salientar a distinção entre esses preços de reprodução e os preços de produção definidos por Marx no capítulo IX do volume III d’*O Capital*, como os que resultariam da completa equalização das taxas de lucro (MARX, 2010 [1894]). Assim, uma questão que se coloca é se preços de produção podem ser também preços de reprodução, ou seja, se são capazes de assegurar uma reprodução material estável da sociedade.

Nesta seção, iniciaremos a análise da agregação de valor a partir do procedimento para o cálculo da equalização das taxas de lucro por meio do ajuste dos preços, tal como o adotado para a elaboração das tabelas descritas no capítulo IX do volume III d’*O Capital* (MARX, 2010 [1894]). Este procedimento é analisado formalmente a seguir. Assim, dados,

$$V_i = m_i + v_i + c_i \quad (1)$$

onde,

V_i = valor em tempo de trabalho

m_i = mais valia

v_i = capital variável

c_i = capital constante

A taxa de lucro (r) de uma atividade (i) é definida como:

$$r_i = \frac{m_i}{v_i + c_i} \quad (2)$$

sendo então o lucro de cada atividade (i),

$$m_i = r_i(v_i + c_i) \quad (3)$$

substituindo (3) em (1)

$$V_i = r_i(v_i + c_i) + (v_i + c_i) \Rightarrow V_i = (r_i + 1)(v_i + c_i) \quad (4)$$

e considerando uma taxa média de lucro obtida por,

$$r = \frac{\sum m_i}{\sum (v_i + c_i)} \quad (5)$$

define-se os preços como:

$$p_i = (r + 1)(v_i + c_i) \quad (6)$$

o que deve satisfazer as seguintes condições

$$\sum p_i = \sum v_i \quad (7)$$

$$\sum r(v_i + c_i) = \sum m_i \quad (8)$$

O cálculo da taxa de lucro de cada produto descrito na expressão (2) revela que (m_i) , (v_i) e (c_i) , que se encontram no lado direito da expressão (1), são valores monetários. Já no lado esquerdo desta expressão Marx considera que (V_i) é o valor do produto em tempo de trabalho. Considerando o sistema em reprodução simples, como Marx assume, (m) e (v) correspondem a produtos de consumo final em cujos preços já estão incluídos os preços dos meios de produção (c) . A variável (V) , portanto, de um ponto de vista macroeconômico, não pode expressar o valor em tempo de trabalho, pois haveria dupla contagem do valor dos meios de produção. Assumindo que (V) também seja expresso como valor monetário, apenas as variáveis (m) e (v) podem ser consideradas valores monetários equivalentes ao tempo de trabalho, na medida em que elas representam o trabalho diretamente aplicado para produzir (i) .

A ambiguidade da natureza das variáveis da expressão (1) pode ser evitada considerando-se, de forma explícita, o processo de agregação de valor com base no tempo de trabalho. Para isto, é necessário considerar as quantidades físicas de recursos naturais, meios de produção e produtos de consumo final no processo de agregação de valor. Considerando o valor agregado como o equivalente monetário do tempo de trabalho (t) diretamente aplicado na produção, ele é definido como:

$$t = m + v \quad (9)$$

Podemos definir o preço (β) de um meio de produção (z) gerado a partir de um recurso natural como:

$$\beta_z = t_z + \sum \sigma_{jz} e_j \quad (10)$$

onde,

σ_{jz} = quantidade (σ) do recurso natural (j) empregada para a fabricação de uma unidade do meio de produção (z) .

e_j = renda diferencial (e) gerada pela escassez do recurso natural (j) .

A renda diferencial (e) surge quando a escassez de um recurso natural exige que a produção seja realizada em condições de menor produtividade física do trabalho, mas que poupam o recurso natural em questão, o que implica que rendas diferenciais não podem surgir em condições técnicas homogêneas. A renda afeta os preços de forma direta, quando a produção depende diretamente do recurso natural; ou indireta, quando a produção emprega meios de produção que dependem do recurso natural. Assim, sendo o preço (p) de um meio de produção (y) que emprega o meio de produção (z) (cujo preço (β) teve sua formação descrita na expressão (10)), a formação de (p_y) é formulada como:

$$p_y = t_y + \sum a_{yz} \beta_z \quad (11)$$

onde,

a_{yz} = quantidade (a) do meio de produção (z) empregada para a fabricação de uma unidade do meio de produção (y).

E o preço do produto para consumo final (p_i) como:

$$p_i = t_i + \sum q_{iy} p_y \quad (12)$$

onde,

q_i = quantidade (q) do meio de produção (y) empregado para a geração de uma unidade do produto para consumo final (i).

As expressões (10), (11) e (12) mostram que a renda diferencial (e_j) incorporada em (β_z) é incorporada também em (p_y) e (p_i), assim como o valor agregado (t_z) e (t_y) dos meios de produção (z) e (y) são incorporados ao preço do produto para consumo final (p_i).

Se, portanto, em uma economia houver um recurso natural escasso, isto implica (empregando a forma de expressão de Marx, que não considera as quantidades físicas),

$$\sum p_i = \sum v_i + \sum e_j \quad (13)$$

o que não é consistente com a expressão (7).

Mesmo, no entanto, na ausência de rendas, a expressão (13) não seria consistente com a expressão (7). Se a variável (V), descrita no lado direito da expressão (7), corresponder ao valor em tempo de trabalho, então a somatória de (V_i) deveria ser a soma do tempo de trabalho diretamente aplicado (trabalho “vivo”) na produção de (m_i), (v_i) e (c_i). O que Marx considera, porém, ser a somatória de (p_i) na expressão (7), é a soma do valor monetário total, obtido pelos preços de (m), (v) e (c), o que provoca uma dupla contagem dos tempos de trabalho aplicados para a geração dos meios de produção (c). A expressão (7), portanto, é inconsistente com a expressão (1), da qual ela se origina. Isto torna difícil saber se, para obter a expressão (7), Marx partiu deliberadamente de preços desde a expressão (1), o que exigiria que a variável (V) fosse definida desde o início a partir de preços (diferentemente da forma como a descrevemos). Isto, no entanto, impediria de considerar (V) como o valor dos produtos em tempo de trabalho (como faz Marx), o que tornaria todo o procedimento de pouca utilidade para esclarecer as relações entre tempo de trabalho e preços, ou seja, de esclarecer a formação dos preços com base na teoria marxista do valor.

Considerando que a definição de (V) descrita como tempo de trabalho esteja correta, para que a consistência da expressão (7) fosse assegurada seria necessário levar em conta a somatória de (p_i) como o equivalente monetário do tempo de trabalho dire-

tamente aplicado no conjunto da economia, ou seja, como a somatória do valor agregado (t) definido na expressão (9). Para tanto, a somatória de (p_i) incluiria apenas o valor monetário dos produtos para consumo final e dos excedentes de meio de produção,² debitadas as rendas diferenciais. Neste caso, algo deveria ser incluído na expressão (7) para especificar a distinção de (p_i) em relação a (β_z) e (p_{y_i}) descritos nas expressões (10) e (11). A expressão (13) neste caso adquiriria um caráter macroeconômico, enquanto as expressões (10), (11) e (12) conservariam a sua natureza microeconômica.

É importante esclarecermos a distinção entre esses aspectos micro e macroeconômicos da formação dos preços. A agregação de valor é um processo microeconômico que ocorre por meio do trabalho realizado nas unidades de produção. Este é o aspecto microeconômico da formação dos preços descrito nas expressões (10), (11) e (12), quando se referem às atividades produtivas consideradas isoladamente. Os preços são formados também pela acumulação dos valores agregados, o que é um processo macroeconômico que ocorre em razão da divisão do trabalho na sociedade. O resultado deste processo de agregação cumulativa é descrito pela expressão (13), a qual é definida a partir das expressões (10), (11) e (12) consideradas em seu conjunto.

Na expressão (7), no entanto, que no procedimento de Marx deveria corresponder à expressão (13), (p_i) é considerado a somatória do valor monetário total dos produtos e dos meios de produção, o que provoca uma dupla contagem do valor destes últimos. Em suma, Marx parece ter ignorado os aspectos macroeconômicos da determinação dos preços, incluindo em seu procedimento apenas os microeconômicos, o que o levou a uma definição imprecisa do equivalente monetário do tempo de trabalho. É importante salientar que a macroeconomia, que introduziu o cálculo do valor agregado para o conjunto da economia, assim como a programação linear empregada neste artigo para a análise da agregação de valor (conforme será discutido a seguir), só foram desenvolvidas, no mínimo, depois de 40 anos da morte de Marx.

Na seção seguinte analisamos as condições necessárias para que o valor agregado seja estritamente equivalente ao tempo de trabalho diretamente aplicado em uma atividade econômica, o que implica formação de preços de reprodução. Isto nos permite detalhar as relações entre os processos micro e macroeconômicos de formação dos preços.

O VALOR AGREGADO E AS DETERMINAÇÕES MICRO E MACROECONÔMICAS DOS PREÇOS

Um modelo de formação de preços baseado na teoria da renda diferencial, descrita na parte VI do volume III d'*O Capital* (MARX, 2010 [1894]), tal como proposto por Silva Neto (2018), foi adotado para analisar as relações entre os níveis macroeconômico e microeconômico da determinação dos preços. Neste modelo são consideradas as quantidades físicas de recursos naturais, de meios de produção e de produtos para consumo final no processo de agregação de valor. Neste sentido, o modelo permite evitar as ambiguidades analisadas na seção anterior, provocadas pela consideração apenas de valores em tempo de trabalho e monetários, sem incluir uma análise direta da agregação de

² Como é feito para o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) de um país ou região (IBGE, 2017).

valor. O problema primal do modelo consiste em encontrar as técnicas e as quantidades de produto que minimizam o tempo de trabalho, de forma a satisfazer a demanda de produtos para consumo final considerando os meios de produção necessários e a limitação do fluxo de recursos naturais por ciclo de produção, em um dado conjunto de condições técnicas. O problema primal deste modelo é formulado como:

$$\text{Minimizar } \sum t_i^l q_i^l + \sum t_z^x k_z^x \quad (14)$$

Sujeito às restrições

$$\sum q_i^l \geq D_i \quad (15)$$

$$\sum k_z^x - \sum a_{iz}^l q_i^l \geq K_z \quad (16)$$

$$\sum \sigma_{jz}^x k_z^x \leq R_j \quad (17)$$

onde temos,

t_i^l = quantidade (t) de trabalho necessária por unidade do produto para consumo final (i) com a técnica (l).

q_i^l = quantidade (q) do produto para consumo final (i) fabricado com a técnica (l).

c_z^x = quantidade (c) de trabalho por unidade de meio de produção (z) gerado com a técnica (x).

k_z^x = quantidade (k) do meio de produção (z) gerado com a técnica (x).

D_i = quantidade demandada (D) do produto para consumo final (i).

K_z = quantidade (K) do meio de produção (z) excedente (reprodução simples $K = 0$)

a_{iz}^l = quantidade (a) do meio de produção (z) necessária para produzir uma unidade do produto para consumo final (i) com a técnica (l).

σ_{jz}^x = quantidade (σ) de recurso natural (j) necessário para a produção do meio de produção (z) com a técnica (x).

R_j = quantidade máxima (R) a ser utilizada do recurso natural (j) por ciclo de produção.

Salientamos que a expressão (14) é compatível com a expressão (1), supondo que, nesta, a produção é expressa em tempo de trabalho. As expressões (15) a (17), ao descrever as restrições impostas à produção, permitem definir as condições em que os preços são formados, os quais são fornecidos por um problema dual.

O problema dual, portanto, formulado a partir do problema primal, fornece os preços dos produtos para consumo final, dos meios de produção gerados pelo trabalho e as rendas geradas pelos recursos naturais, que maximizam o valor agregado monetário.

rio, considerando a demanda de produtos para consumo final, os excedentes de meio de produção, a disponibilidade por ciclo de recursos naturais e as condições técnicas de produção. Este problema dual é formulado como:

$$\text{Maximizar } \sum D_i p_i + \sum K_z \beta_z - \sum R_j r_j \quad (18)$$

Sujeito às restrições

$$p_i \leq t_i^l + \sum a_{iz}^l \beta_z \quad (19)$$

$$\beta_z \leq t_z^x + \sum \sigma_{jz}^x r_j \quad (20)$$

onde, além das variáveis do problema primal, já descritas, temos,

p_i = preço (p) do produto para consumo final (i).

β_z = preço (β) do meio de produção (z).

r_j = renda diferencial (r) do recurso natural (j).

De acordo com o teorema da dualidade da programação linear, a solução ótima deste modelo é caracterizada por:

$$\text{Mínimo } \sum t_i^l q_i^l + \sum t_z^x k_z^x = \text{Máximo } \sum D_i p_i + \sum K_z \beta_z - \sum R_j r_j \quad (21)$$

Considerando que as expressões (19) e (20) nas condições técnicas que satisfazem a expressão (21) tornam-se igualdades, isto faz com que elas correspondam a uma versão sintética das expressões (10), (11) e (12) (a diferença é que a expressão (11) discrimina os meios de produção destinados à fabricação de outros meios de produção em relação aos meios de produção destinados à fabricação de produtos de consumo final, descritos na expressão (12)). Convertendo a expressão (21) para a notação de Marx, na qual as quantidades e condições técnicas não são explicitadas, temos:

$$\sum V_i = \sum p_i - \sum e_j \quad (22)$$

obtendo-se, assim, a expressão (13).

As expressões (19) e (20), descritas no problema dual, macroeconômico, de formação de preços, tomadas isoladamente podem ser convertidas na equação usualmente empregada para, microeconomicamente, calcular o valor agregado nas unidades de produção, bastando, para isto, nelas verificar as quantidades do produto. Por exemplo, considerando a expressão (18), o valor agregado pode ser calculado por meio da sua multiplicação pela quantidade produzida (Q), ou seja,

$$VA = Qt_i^l = Qp_i - Q\sum a_{iz}^l \beta_z \quad (23)$$

No conjunto da economia, a quantidade total dos meios de produção que requerem apenas um ciclo para serem consumidos deve, evidentemente, ser produzida a cada ciclo, assim como a parte relativa à vida útil dos meios de produção que requerem mais de um ciclo de produção. Em uma unidade de produção, porém, não é possível repor apenas uma parte dos meios de produção que requerem mais de um ciclo para serem consumidos. Neste caso, é necessário considerar a depreciação no ciclo sofrida por tais meios de produção. Quando a expressão (23) é vista do ponto de vista microeconômico, portanto, os meios de produção correspondem ao valor dos que são consumidos no ciclo (“consumo intermediário” (CI)) e a “depreciação” (D) ao valor dos que são consumidos em vários ciclos de produção dividido pela sua vida útil. Explicitando o consumo intermediário e a depreciação, os meios de produção na expressão (23) tornam-se

$$Q \sum a_{i2}^1 \beta_z = CI + D \quad (24)$$

levando em conta, também na expressão (25), um “produto bruto” (PB) definido como:

$$Q p_i = PB \quad (25)$$

Substituindo (24) e (25) em (23) obtêm-se a expressão que é empregada para o cálculo do valor agregado nas unidades de produção,

$$VA = PB - CI - D \quad (26)$$

Isto demonstra que, da mesma forma que nas condições definidas pela expressão (21), segundo a qual o valor agregado no conjunto da economia é o equivalente monetário do tempo de trabalho empregado durante um ciclo de produção, o valor agregado descrito na expressão (26) é o equivalente monetário do tempo de trabalho dispendido nas atividades de uma unidade de produção durante um ciclo, nas condições descritas pela expressão (21).

A formação dos preços por meio da equalização das taxas de lucro, no entanto, não pode ocorrer de acordo com o problema dual do modelo. Neste problema não é possível definir preços que impliquem tempo de trabalho superior ao aplicado na atividade, pois isto violaria as restrições descritas pelas expressões (19) e (20). O respeito a estas restrições impede que as atividades com composição orgânica maior, isto é, que empregam relativamente mais capital constante do que capital variável, possam gerar rendas de forma a compensar as rendas “negativas” geradas pelas atividades com composição orgânica do capital menor, como ocorre no processo de equalização. As restrições do problema primal, porém, não podem ser violadas, na medida em que elas descrevem as condições técnicas e os recursos disponíveis para a reprodução material da sociedade. Ocorre que, de acordo com o teorema fundamental da programação linear,

a solução de um modelo que satisfaz a expressão (21) é única, salvo exceções muito específicas.³ Em outras palavras, só pode haver um sistema de preços que assegure condições estáveis para a reprodução material da sociedade.

Qualquer alteração nos preços definidos pela solução ótima do modelo, portanto, implica que as condições para uma reprodução material estável da sociedade não possam mais ser asseguradas. No caso do ajuste dos preços decorrente do processo de equalização das taxas de lucro, isto pode ser explicado pelo fato de tal ajuste permitir apenas que o total do produto bruto seja conservado e não o do valor agregado, o que faz com que, ao longo do processo de equalização, tais preços distanciem-se do valor em tempo de trabalho que os fundamenta, mesmo na ausência de rendas. Isto significa que a equalização das taxas de lucro não pode resultar em preços de reprodução, levando à formação de preços que induzem à escolha de técnicas nas unidades de produção incompatíveis com as decisões coletivas sobre as riquezas, definidas no capitalismo pela luta de classes. É importante salientar que a compatibilidade do modelo com decisões tomadas no conjunto da sociedade por processos de caráter essencialmente político, como a luta de classes, é assegurada pelo fato de que as riquezas materiais, representadas por (D) , (K) e (R) , são variáveis independentes, ou seja, seus valores não são fornecidos pela solução do modelo, mas se constituem em dados de entrada predefinidos. Esta questão é analisada de forma mais detalhada na terceira e na quarta seções deste artigo. Na seção a seguir as implicações da unicidade dos preços de reprodução serão ilustradas por meio de um exemplo numérico.

EXEMPLO NUMÉRICO COM CONDIÇÕES HOMOGÊNEAS DE PRODUÇÃO EM CADA ATIVIDADE

Neste exemplo, as condições iniciais do processo de equalização foram definidas aplicando-se o modelo geral apresentado anteriormente, a partir das quais foram elaborados esquemas de reprodução em riquezas (quantidades físicas), tempo de trabalho e valores monetários. Após, a partir das condições iniciais definidas pelo modelo, foram calculados dois ciclos de equalização das taxas de lucro.

Para tornar este primeiro exemplo o mais simples possível, foram consideradas condições técnicas homogêneas para a geração de cada produto, o que implica que não há escassez do recurso natural (caso contrário a solução do modelo não seria factível). Neste modelo não há meios de produção multicíclicos.

No exemplo é representado um sistema econômico cuja produção consiste de dois produtos para consumo final (c_1 e c_2) e dois meios de produção (mp_1 e mp_2). Estes meios de produção requerem um recurso natural para a sua fabricação, o qual, embora não seja escasso, foi considerado apenas para que a formulação do modelo represente de forma mais completa a estrutura do modelo geral descrito anteriormente. O problema primal do modelo foi formulado como:

³ Isto ocorre se, no problema primal, o vetor definido por uma restrição ativa for paralelo ao vetor da função a ser minimizada. As soluções múltiplas, porém, também neste caso são incompatíveis com a equalização das taxas de lucro.

$$\text{Minimizar } 8c_1 + 20c_2 + 3mp_1 + 2mp_2 \quad (27)$$

Sujeito às restrições

$$c_1 \geq 1000 \quad (28)$$

$$c_2 \geq 500 \quad (29)$$

$$-4c_1 - 2c_2 + mp_1 - 0.5mp_2 \geq 0 \quad (30)$$

$$-3c_1 - c_2 - 0.2mp_1 + mp_2 \geq 0 \quad (31)$$

$$mp_1 + mp_2 \leq 12500 \quad (32)$$

O problema dual fornece os preços dos produtos de consumo final (pc_1 e pc_2) e dos meios de produção (pm_1 e pm_2), assim com as rendas que seriam geradas pela escassez do recurso natural (e). O problema dual é formulado como:

$$\text{Maximizar } 1000pc_1 + 500pc_2 + 0pmp_1 + 0pmp_2 - 12500e \quad (33)$$

Sujeito às restrições

$$pc_1 - 4pmp_1 - 3pmp_2 \leq 8 \quad (34)$$

$$pc_2 - 2pmp_1 - pmp_2 \leq 20 \quad (35)$$

$$pmp_1 - 0.2pmp_2 - e \leq 3 \quad (36)$$

$$-0.5pmp_1 + pmp_2 - e \leq 2 \quad (37)$$

A partir dos resultados obtidos pelo problema primal, foi elaborado o esquema de reprodução do sistema econômico em riquezas (quantidades físicas), conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Reprodução do sistema em riquezas (quantidades físicas)

	Recurso natural	Meio de produção 1	Meio de produção 2	Quantidade	Tempo de trabalho
Recurso natural				12.500	
Meio de produção 1	7.500		1.500	7.500	22.500
Meio de produção 2	5.000	2.500		5.000	10.000
Produto de consumo 1		4.000	3.000	1.000	8.000
Produto de consumo 2		1.000	500	500	10.000
Subtotal	12.500	7.500	5.000		
Excedente	0	0	0		
Total	12.500	7.500	5.000		50.500

Fonte: Elaborada pelo autor.

Observa-se, na Tabela 1, que o recurso natural não exige nem tempo de trabalho tampouco meios de produção para ser gerado. Isto significa que esta linha da Tabela mostra a quantidade de recurso natural a ser empregada na fabricação dos meios de produção, mas que ainda não foi extraída da natureza pelo trabalho. A partir dos resultados obtidos pela solução primal do modelo, foi elaborado o esquema de reprodução do sistema em tempo de trabalho, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Reprodução do sistema em tempo de trabalho

	Recurso natural	Meio de produção 1	Meio de produção 2	Tempo diretamente aplicado
Recurso natural				
Meio de produção 1			3.000	22.500
Meio de produção 2		7.500		10.000
Produto de consumo 1		12.000	6.000	8.000
Produto de consumo 2		3.000	1.000	10.000
Subtotal		22.500	10.000	
Excedente	0	0	0	
Total	0	22.500	10.000	50.500

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir dos preços obtidos pela solução do problema dual, os quais foram multiplicados pelas quantidades mostradas na Tabela 1, foi elaborado o esquema de reprodução do sistema em valores monetários, mostrado na Tabela 3. Observa-se que nas Tabelas 1 e 2 não há um equivalente à soma do produto bruto apresentado na Tabela 3. Isto se deve ao fato de os esquemas apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3 representarem o conjunto da economia, com o produto bruto sendo mostrado na Tabela 3 apenas para facilitar o entendimento do cálculo do valor agregado. É importante salientar que, em termos macroeconômicos, a soma do produto bruto, incluindo os meios de produção, não faz sentido, na medida em que estes seriam contabilizados duplamente. Observa-se nas Tabelas 1, 2 e 3 que o tempo de trabalho aplicado diretamente para a geração de cada produto e o valor monetário por ele agregado, são quantitativamente equivalentes, do que resulta que os totais em tempo de trabalho mostrados nas Tabelas 1 e 2 sejam também equivalentes ao total do valor agregado mostrado na Tabela 3. As Tabelas 1, 2 e 3 descrevem as condições iniciais a partir das quais foi simulado um processo recursivo de equalização das taxas de lucro, de acordo com as expressões (1) a (6), de forma a satisfazer as condições descritas nas expressões (7) e (8). Neste processo, o capital constante (c), o capital variável (v) e a mais valia (m) são expressos em valores monetários obtidos por meio dos preços que deram origem à Tabela 3.

Tabela 3 – Reprodução do sistema em valores monetários

	Recurso natural	Meio de produção 1	Meio de produção 2	Valor total	Valor agregado
Recurso natural				0,00	
Meio de produção 1	0,00		5.833,33	28.333,33	22.500,00
Meio de produção 2	0,00	9.444,44		19.444,44	10.000,00
Produto de consumo 1	0,00	15.111,11	11.666,67	34.777,78	8.000,00
Produto de consumo 2		3.777,78	1.944,44	15.722,22	10.000,00
Subtotal	0,00	28.333,33	19.444,44		
Excedente	0,00	0,00	0,00		
Total	0,00	28.333,33	19.444,44	98.277,78	50.500,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os cálculos da equalização das taxas de lucro aqui mostrados foram, portanto, efetuados em preços desde a condição inicial, sendo eliminadas as inconsistências observadas anteriormente na obtenção da expressão (5) a partir da (1). O cálculo do valor agregado foi introduzido neste procedimento para analisar o comportamento dos valores monetários em relação ao valor em tempo de trabalho. Os preços obtidos nas condições iniciais são ajustados no primeiro ciclo de equalização, com os novos preços dos meios de produção passando a determinar os preços dos produtos para consumo final no segundo ciclo.

O ajuste dos preços obtido no primeiro ciclo de equalização é mostrado na Tabela 4. Observa-se, nesta Tabela, que a equalização da taxa de lucro que ocorre no ciclo de produção permite, efetivamente, que cada capitalista obtenha um lucro estritamente proporcional ao capital investido, com os desvios dos produtos brutos criados pela equalização anulando-se. Em outras palavras, há um efetivo processo de equalização em cada ciclo, o qual respeita as condições enunciadas por Marx (mas, no que diz respeito ao produto bruto e não ao valor agregado, como é mostrado em seguida). A Tabela 5 apresenta os resultados obtidos no segundo ciclo de equalização. Verifica-se, nesta tabela, que as taxas de lucro obtidas a partir dos preços dos meios de produção ajustados no primeiro ciclo de equalização não são iguais, devendo o ajuste dos preços ser repetido para que cada capitalista obtenha um lucro proporcional ao seu capital, considerando que a cada ciclo os desvios dos produtos brutos provocados pela equalização anulam-se. Como resultado disto, o produto bruto (98.277,78) mantém-se inalterado ao longo dos ciclos.

Tabela 4 – Resultados do primeiro ciclo de equalização

	Produto de consumo final 1	Produto de consumo final 2	Meio de produção 1	Meio de produção 2	Total
Produto	1.000,00	500,00	7.500,00	5.000,00	
Preços antes da equalização	34,78	31,44	3,78	3,89	
Valor total (produto bruto)	34.777,78	15.722,22	28.333,33	19.444,44	98.277,78
Capital constante	26.777,78	5.722,22	5.833,33	9.444,44	
Valor agregado	8.000,00	10.000,00	22.500,00	10.000,00	50.500,00
Capital variável	4.000,00	5.000,00	11.250,00	5.000,00	
Lucro	4.000,00	5.000,00	11.250,00	5.000,00	25.250,00
Capital total	30.777,78	10.722,22	17.083,33	14.444,44	
Taxa de lucro	13,00%	46,63%	65,85%	34,62%	
Taxa de lucro média					34,58%
Preço após equalização	41,42	28,86	3,07	3,89	
Valor total (produto bruto)	41.419,47	14.429,53	22.990,05	19.438,74	98.277,78
Prod. bruto – após equalização	6.641,69	-1.292,70	-5.343,29	-5,71	0,00
Composição orgânica	6,69	1,14	0,52	1,89	
Valor monetário – valor em tempo de trabalho					0,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como, porém, não há alteração das quantidades produzidas e nem das técnicas utilizadas, o valor em tempo de trabalho permanece constante ao longo de todo o processo de equalização. Este valor, fornecido pela solução do modelo, é equivalente ao total do valor agregado mostrado na Tabela 4 (o mesmo mostrado na Tabela 3). O total do valor agregado mostrado na Tabela 5, no entanto, é diferente do total mostrado na Tabela 4 (como descreve a última linha da Tabela 5). O processo de equalização, portanto, gerou um aumento do valor agregado em relação ao tempo de trabalho. Com o lucro corresponde a 50% do valor agregado (taxa de mais valia de 100%), o aumento do valor agregado faz com que a equalização das taxas de lucro não permita conservar a massa de lucro, como pode ser observado comparando-se as Tabelas 4 e 5.

Tabela 5 – Resultados do segundo ciclo de equalização das taxas de lucro

	Produto de consumo final 1	Produto de consumo final 2	Meio de produção 1	Meio de produção 2	Total
Produto	1.000,00	500,00	7.500,00	5.000,00	
Preços	41,42	28,86	3,07	3,89	
Produto bruto	41.419,47	14.429,53	22.990,05	19.438,74	98.277,78
Capital constante	23.924,60	5.009,21	5.831,62	7.663,35	
Valor agregado	17.494,86	9.420,31	17.158,43	11.775,39	55.848,99
Capital variável	8.747,43	4.710,16	8.579,21	5.887,69	
Lucro	8.747,43	4.710,16	8.579,21	5.887,69	
Capital total	32.672,03	9.719,37	14.410,83	13.551,04	
Taxa de lucro	26,77%	48,46%	59,53%	43,45%	
Taxa de lucro média					39,69%
Preço após equalização	45,64	27,15	2,68	3,79	
Produto bruto	45.640,16	13.577,16	20.130,76	18.929,70	98.277,78
Prod. Bruto antes – após equalização	42.20,69	-852,36	-2859,29	-509,04	0,00
Composição orgânica	2,74	1,06	0,68	1,30	
Valor monetário – valor em tempo de trabalho					5.348,99

Fonte: Elaborada pelo autor.

É importante observar que, nas duas Tabelas, a soma do valor agregado de cada atividade é igual à soma do valor monetário total (produto bruto) dos produtos para consumo final. Calculando o desvio padrão da composição orgânica das atividades, obteve-se 243,49% na situação descrita na Tabela 4 e 77,72% na Tabela 5, o que representa uma diminuição da dispersão da composição orgânica do capital de 68,08%, o que indica uma tendência à uniformização das composições orgânicas do capital. É possível, pois, que a equalização das taxas de lucro seja provocada por esta tendência.

A comparação dos resultados das duas Tabelas mostra claramente que apenas o produto bruto é redistribuído no processo de equalização e não o valor monetário equivalente ao tempo de trabalho, fornecido pela soma do valor agregado nas condições iniciais. Isto implica que, apesar da redistribuição do produto bruto, a soma do valor agregado deixa de ser equivalente ao valor total em tempo de trabalho, assim como a soma dos lucros deixa de corresponder à soma da mais valia, na medida em que, conforme proposto por Marx, o lucro é definido por uma taxa de mais valia constante em relação ao valor agregado. Isto significa violação da condição descrita na expressão (8).

Como discutido anteriormente, a procura pela maximização do valor agregado implica que os produtos gerados em condições técnicas eficientes proporcionem um valor monetário equivalente ao tempo de trabalho nelas aplicado. A concentração dos investimentos nesses produtos e técnicas requer uma equalização do valor agregado

em relação ao tempo de trabalho, a qual, por sua vez, assegura que os investimentos se distribuam entre as atividades de forma a proporcionar condições estáveis para a reprodução material da sociedade.

A aplicação da taxa de lucro média para ajustar os preços empregada por Marx no capítulo IX do volume III d' *O Capital*, serve apenas para ilustrar as características do processo de equalização. Ela não deve ser considerada o comportamento dos capitalistas, mas um produto da concorrência entre eles. Marx reconhece isto quando, no capítulo X, ele afirma que

A realmente difícil questão é esta: como esta equalização dos lucros em uma taxa geral de lucro é realizada, desde que isto é obviamente um resultado antes que um ponto de partida? (2010 [1894], p. 127).

Algumas páginas depois, no mesmo capítulo, Marx fornece uma resposta a esta questão ao destacar que,

...o capital recua de uma esfera com taxa de lucro menor e invade outra, que gera lucros maiores. Mediante este constante afluxo e influxo ou, em breve mediante sua distribuição entre as diversas esferas, conforme em uma delas sua taxa de lucro diminua e, em outra, aumente, o capital cria uma relação entre oferta e demanda de tal forma que o lucro médio das diversas esferas da produção tornam-se o mesmo e os valores, por conseguinte, se transformam em preços de produção (2010 [1894], p. 138).

É interessante, pois, analisarmos as consequências que teriam estas transferências de capital entre os setores de acordo com a taxa de lucro. Observa-se, na Tabela 5, que as taxas de lucro das atividades são muito diversas antes da sua equalização. Neste caso, os capitais seriam transferidos das atividades com menor taxa de lucro para as que proporcionam as maiores taxas, até que as relações entre oferta e demanda levariam ao ajuste dos preços que proporcionaria a mesma taxa de lucro em todas as atividades. Estas transferências, ao alterar as quantidades produzidas em relação às condições apresentadas na Tabela 1, provocariam perturbações no processo de reprodução material da sociedade, tornando-o instável. Por exemplo, considerando a Tabela 4, a atração dos investimentos em razão da maior taxa de lucro proporcionada pela geração do meio de produção 1 em detrimento do produto de consumo 1, criaria um excedente invendável do meio de produção 1, ao mesmo tempo em que tornaria a quantidade gerada do produto de consumo 1 insuficiente para suprir sua demanda.

EXEMPLO NUMÉRICO COM CONDIÇÕES HETEROGÊNEAS DE PRODUÇÃO E ESCASSEZ DO RECURSO NATURAL

Na seção anterior foi demonstrado que, mesmo em condições técnicas homogêneas, o processo de equalização das taxas de lucro implica uma diferenciação entre o valor agregado e o valor em tempo de trabalho, os quais são equivalentes quando há uma alocação eficiente dos recursos. Neste sentido, a adoção da taxa de lucro não pode ser considerada um critério de decisão eficiente. Esta implicação, no entanto, só adquire pleno sentido em condições heterogêneas de produção.

Ocorre que o valor agregado é o critério que pode tornar as decisões tomadas nas unidades de produção coerentes com as decisões coletivas que a sociedade toma em relação às suas riquezas. Vale ressaltar que, como discutido anteriormente, as decisões coletivas possuem um caráter extraeconômico, sendo definidas nas sociedades capitalistas fundamentalmente pela luta de classes. Isto mostra que lucros e salários não podem ser considerados de forma estrita como categorias econômicas, mas como categorias essencialmente políticas que expressam as decisões coletivas sobre a distribuição da riqueza social. No modelo apresentado na segunda seção, isto expressa-se pelo fato de as variáveis relativas às riquezas, ou seja, a demanda de produtos finais, o excedente de meios de produção e o uso dos recursos naturais, serem exógenas. A adoção das taxas de lucro, no entanto, não necessariamente assegura a coerência entre as decisões tomadas nas unidades de produção e as tomadas na sociedade. Na ausência de escassez de recursos naturais, as rendas diferenciais nulas tornam relativamente baixos os preços dos meios de produção, cuja fabricação depende de recursos naturais. Isto tende a tornar eficientes as técnicas que empregam mais meios de produção como forma de aumentar a produtividade do trabalho, isto é, técnicas que implicam em composições orgânicas do capital mais elevadas. Mantida constante a taxa de mais valia, entretanto, a taxa de lucro é inversamente proporcional à composição orgânica do capital. Em razão disto, a adoção da taxa de lucro como critério de decisão nas unidades de produção não necessariamente leva à escolha de técnicas coerentes com as decisões do conjunto da sociedade.

Para ilustrar este fenômeno, ao exemplo numérico apresentado anteriormente foi adicionada uma alternativa técnica para cada atividade, limitando-se o fluxo do recurso natural em 8.000 unidades por ciclo, de forma que este se torne escasso. Mostraremos apenas o problema primal deste modelo, formulado como:

$$\text{Minimizar } 8c_{11} + 30c_{12} + 20c_{21} + 40c_{22} + 3mp_{11} + 6mp_{12} + 2mp_{21} + 8mp_{22} \quad (38)$$

Sujeito às restrições

$$c_{11} + c_{12} \geq 1000 \quad (39)$$

$$c_{21} + c_{22} \geq 500 \quad (40)$$

$$-4c_{11} - c_{12} - 2c_{21} + c_{22} + mp_{11} + mp_{12} - 0.5mp_{21} - 0.3mp_{22} \geq 0 \quad (41)$$

$$-3c_{11} - c_{12} - c_{21} - 0.5c_{22} - 0.2mp_{11} - 0.1mp_{12} + mp_{21} + mp_{22} \geq 0 \quad (42)$$

$$mp_{11} + 0.8mp_{12} + mp_{21} + 0.6mp_{22} \leq 8000 \quad (43)$$

Para salientar a ineficiência da produção em certas condições técnicas, assim como a taxa de lucro que elas proporcionariam, foi considerada a aplicação de oito unidades de tempo em todas as atividades, com todas as técnicas disponíveis. Esses resultados são mostrados na Tabela 6.

Observa-se, na Tabela 6, que os desvios do produto bruto antes e após a equalização das taxas de lucro já não se neutralizam, como visto nas Tabelas 4 e 5. Isto ocorre porque as rendas decorrentes da escassez do recurso natural não são corrigidas pelo processo de ajuste dos preços, na medida em que elas não são propriamente preços, mas apenas incorporam-se no preço nos meios de produção que empregam direta-

te recurso natural (como mostra a expressão (10)). Isto faz com que a escassez de recursos naturais acentue as distorções entre o valor agregado e o equivalente monetário do valor em tempo de trabalho, provocada pela equalização das taxas de lucro (como mostram as expressões (21) e (22)).

Verifica-se, na Tabela 6, que o emprego de certas técnicas gera um valor agregado equivalente ao tempo de trabalho aplicado, o que indica que estas técnicas são eficientes. Isto implica que estas seriam as técnicas escolhidas se os agentes econômicos procurassem maximizar o valor agregado. Se todas as unidades de produção fizessem o mesmo, isto tornaria as decisões microeconômicas coerentes com as tomadas na sociedade, o que permitiria que sua reprodução material pudesse ocorrer de forma estável. Observa-se na Tabela 6, no entanto, que as técnicas não eficientes são as que proporcionam maiores taxas de lucro, exceto no caso do produto para consumo final 1 que, pela escassez de recurso natural, emprega as duas técnicas para a sua geração. Estas técnicas ineficientes são as que exigem mais trabalho e menos meios de produção e recurso natural. A adoção da taxa de lucro como critério de decisão, portanto, não resultaria na minimização do trabalho socialmente necessário. De acordo com as desigualdades descritas nas expressões (39) a (46), isto permite que a produção de qualquer meio de produção ou produto de consumo seja maior do que a demanda, o que pode provocar perturbações no processo de reprodução material da sociedade, tornando-o praticamente indeterminado.

Tabela 6 – Resultados obtidos a partir da aplicação de oito unidades de trabalho com escassez de recursos naturais

	Produto de consumo final 11	Produto de consumo final 12	Produto de consumo final 21	Produto de consumo final 22	Meio de prod. 11	Meio de prod. 12	Meio de prod. 21	Meio de prod. 22	Total
Produto	1,00	0,20	0,40	0,20	2,67	1,33	4,00	1,00	
Preços	52,94	39,06	39,06		6,12		6,82		
Produto bruto	52,94	10,59	15,62	7,81	16,32	8,16	27,27	6,82	145,54
Capital constante	44,94	2,59	7,62	1,91	3,64	0,91	12,24	1,84	
Capital variável	4,00	4,00	4,00	2,95	4,00	2,69	4,00	1,96	
Capital total	48,94	6,59	11,62	4,86	7,64	3,60	16,24	3,80	
Renda					4,69	1,87	7,03	1,05	
Valor agregado	8,00	8,00	8,00	5,91	8,00	5,38	8,00	3,93	55,21
Lucro	4,00	4,00	4,00	2,95	4,00	2,69	4,00	1,96	
Taxa de lucro	8,17%	60,72%	34,41%	60,77%	52,38%	74,7%	24,6%	51,7%	
Taxa de lucro média									26,73%
Preço após equalização	62,02	41,74	36,83	30,79	3,63	3,42	5,15	4,82	
Produto bruto	62,02	8,35	14,73	6,16	9,68	4,56	20,58	4,82	130,89
Prod. bruto antes – após equalização	9,08	-2,24	-0,89	-1,65	-6,65	-3,60	-6,69	-2,00	-14,65
Composição orgânica	11,23	0,65	1,91	0,65	0,91	0,34	3,06	0,94	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Além disto, observa-se, também, na Tabela 6, que a equalização das taxas de lucro resultou em preços diferentes para o mesmo produto, e os preços variam de forma inversamente proporcional às taxas de lucro. Isto ocorre em razão da consideração de que a produção por unidade de capital é diferente em cada condição técnica, ao contrário do que é implicitamente levado em conta no procedimento de Marx, pois nele não constam as quantidades físicas. Esta disparidade entre os preços de um produto seria acentuada no caso da existência de meios de produção multicíclicos.

A TAXA DE LUCRO COMO CRITÉRIO DE DECISÃO NO CAPITALISMO

No capítulo X do volume I de *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Adam Smith declara que

Todas as vantagens e desvantagens de diferentes empregos de trabalho e de estoques [capitais], devem, em uma mesma vizinhança, ser ou perfeitamente igual, ou tender a igualdade. (...). Isto, pelo menos, seria o caso em uma sociedade onde as coisas seguem seu curso natural (...) (1976 [1776], p. 152).

A citação supra mostra que Adam Smith elaborou, há quase dois séculos e meio, o raciocínio básico que deu origem ao pressuposto de que a tendência à uniformidade das taxas de lucro é o processo “natural”, ou seja, amplamente dominante nas sociedades capitalistas. Este pressuposto é tão fortemente arraigado que é considerado um princípio básico, trivial, por correntes de pensamento econômico tão díspares como a marxista, a neoclássica e a neoricardiana. Neste sentido, Marx afirma que,

(...) não há dúvida, entretanto, que de fato, ignorando não essenciais, acidentais circunstâncias que cancelam-se umas às outras, nenhuma variação na média da taxa de lucro existe entre diferentes ramos da indústria, e isto não pode existir sem abolir por inteiro o sistema capitalista de produção (2010 [1894], p. 113).

Não deixa de ser curioso que Joan Robinson tenha afirmado que “se a taxa de lucro não for uniforme, os preços variariam amplamente, como eles normalmente fazem” (1981, p. 190). As declarações de Marx e Joan Robinson indicam claramente que, para esses autores (e para os seus seguidores), a uniformidade da taxa de lucro é um pressuposto indispensável para a inteligibilidade da economia capitalista, o que a torna um verdadeiro paradigma. Análises empíricas da economia de um grande número de países, no entanto, não fornecem qualquer evidência estatística de uma tendência das taxas de lucro à equalização (FARJOUN; MARCHOVER, 1983; ZACHARIAH, 2006). Além disto, muitos estudos empíricos têm demonstrado a inexistência de qualquer influência da equalização das taxas de lucro sobre os preços (COCKSHOTT, 2011). Ao contrário, observa-se uma alta correlação das taxas de lucro com a composição orgânica do capital (COCKSHOTT; COTTRELL; MICHAELSON, 1993).

Ocorre que a adoção da taxa de lucro como critério de decisão depende do seu contexto social. Por exemplo, um elevado grau de organização dos trabalhadores pode induzir à adoção de técnicas visando a substituir trabalho por meios de produção, aumentando a composição orgânica do capital na unidade de produção. Isto pode levar as empresas a adotar a maximização do lucro absoluto e não a taxa de lucro como critério de decisão. Como o lucro absoluto é uma parte constante do valor agregado, a sua maximização implica maximização do valor agregado. Uma generalizada minimização

dos custos para maximizar o lucro absoluto, portanto, acarreta minimizar o tempo de trabalho socialmente necessário, aumentando globalmente a composição orgânica do capital. Além disto, ao mesmo tempo em que a concorrência leva os capitalistas a investir em atividades com menor composição orgânica do capital (que proporcionam maior lucro), esta mesma concorrência induz os capitalistas a adotar inovações tecnológicas para o aumento da produtividade do trabalho por meio do emprego de mais meios de produção, aumentando a composição orgânica do capital.

Em contextos desfavoráveis à organização dos trabalhadores e, assim, à adoção de técnicas poupadoras de trabalho, as taxas de lucro se tornariam o principal critério de investimento, desencadeando os efeitos desestabilizadores da equalização das taxas de lucro sobre a reprodução social. É possível, pois, que os resultados obtidos neste trabalho possam contribuir para explicar os efeitos negativos sobre a estabilidade das economias contemporâneas provocados pelas reformas neoliberais (HUSSON, 1996).

De qualquer forma, os fenômenos analisados nos parágrafos anteriores possuem efeitos sistêmicos que não se compensam entre si. Ficam claras, assim, as dificuldades que se colocam para a compreensão da dinâmica do capitalismo por meio do pressuposto de uma plácida tendência à uniformização da taxa de lucro e, assim, a um estado de equilíbrio estacionário e bem-definido. Ao contrário, como mostram os resultados obtidos neste trabalho, as perturbações provocadas pela equalização das taxas de lucro sobre a reprodução material da sociedade devem ser consideradas como um fenômeno que confere instabilidade e certa imprevisibilidade ao desenvolvimento capitalista. Para a compreensão desse desenvolvimento é mais coerente considerá-lo um processo complexo, desigual, inevitavelmente sujeito a períodos de crescimento, estagnação e crise, ou seja, justamente como ele é. Isto não requer, no entanto, que as relações de causa e efeito subjacentes às manifestações empíricas do caráter desigual do desenvolvimento capitalista não possam ser compreendidas; ao contrário, a adequação de pressupostos que assumem explicitamente a complexidade da realidade social à sua análise científica tem sido demonstrada por muitos estudos (KIEL; ELLIOT, 2004), inclusive os realizados por autores marxistas (HARVEY; REED, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos neste estudo evidenciam a importância da consideração do trabalho e da reprodução material da sociedade como categorias ontológicas prioritárias na análise da formação dos preços nas economias capitalistas. Neste sentido, é importante salientar que a consideração das condições materiais de forma explícita no processo de reprodução social adotada neste trabalho, contrasta com os esquemas de reprodução tradicionalmente elaborados por autores marxistas, centrados exclusivamente em fluxos monetários (e talvez em fluxos de tempo de trabalho, mas de forma ambígua, como evidenciado neste artigo). Por meio de uma análise em termos de riquezas (quantidades físicas), valores em tempo de trabalho e valores monetários, foi possível identificar contradições que podem ser provocadas pela equalização das taxas de lucro na reprodução da sociedade.

Nesta análise foi demonstrado que o valor agregado é a categoria econômica que permite analisar a articulação, em termos monetários, do processo de trabalho com a reprodução material da sociedade, tendo sido evidenciado que tal reprodução ocorre

por meio de um processo em que riquezas, valores e preços determinam-se reciprocamente ao longo do tempo, no qual uma equalização das taxas de lucro estável dificilmente pode se estabelecer. Ao contrário, a adoção da taxa de lucro como critério microeconômico de decisão, sobre a qual se baseia a sua contínua equalização, assim como o distanciamento do valor agregado em relação ao equivalente monetário do tempo de trabalho provocado pelo processo global de equalização das taxas de lucro, provoca uma ineficiência alocativa que se mostra inerente ao capitalismo. A produção capitalista, assim, ao basear-se na taxa de lucro, é determinada pela dinâmica da própria acumulação do capital, colocando-se em contradição com as necessidades sociais. Pelos seus efeitos perturbadores sobre a reprodução material da sociedade, ao lado de outros fatores que se contrapõem ou que favorecem a equalização das taxas de lucro, tal contradição pode ser considerada uma das causas fundamentais do caráter desigual do desenvolvimento capitalista.

REFERÊNCIAS

- COCKSHOTT P. W.; COTTRELL, A.; MICHAELSON, G. J. *Testing Labor Value Theory with input/output tables*. Department of Computer Science, University of Strathclyde, 1993 Disponível em: <http://www.helmut-dunkhase.de/marx-ts.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- COCKSHOTT, P. Competing theories: Wrong or Not Even Wrong? *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, 45(2), p. 97-103, 2011.
- FARJOUN, E.; MARCHOVER, M. *Laws of Chaos: A Probabilistic Approach to Political Economy*. London: Verso Editions, 1983.
- HARVEY, D. L.; REED, M. Social science as the study of complex systems. In: KIEL, D. L.; ELLIOT, E. (ed.) *Chaos theory in the social sciences*. Foundations and applications. Michigan, University of Michigan Press, p. 295-323, 2004.
- HUSSON, M. *Misère du capital*. Une critique du néolibéralisme. Paris: Syros, 1996. (disponível em: <http://hussonet.free.fr/mdk.pdf>). Acesso em: 15 jan. 2020.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Contas Nacionais número 56, 2017.
- KIEL, D. L.; ELLIOT, E. (ed.) *Chaos theory in the social sciences*. Foundations and applications. Michigan, University of Michigan Press, 2004.
- KLIMAN, A. *Reclaiming Marx's "Capital"*. A refutation of the myth of inconsistency. Lanham: Lexington Books, 2007
- LUKÁCS, G. *The ontology of social being*. 2. Marx basic ontological principles. London: Merlin Press, 1978.
- LUKÁCS, G. *Prolégomènes à l'ontologie de l'être social*. Paris: Éd. Delga, 2009.
- LUKÁCS, G. *Ontologie de l'être social*. Le travail, la reproduction. Paris: Éd. Delga, 2011.
- LUKÁCS, G. *Ontologie de l'être social*. L'idéologie, l'aliénation. Paris: Éd. Delga, 2012.
- MARX, K. *Capital*. A critique of Political Economy. Volume I. Nova York: International Publishers, on-line version: Marx.org. 1996, Marxists.org. 2010 [1867].
- MARX, K. *Capital*. A critique of Political Economy. Volume III edited by Friedrich Engels. Nova York: International Publishers, on-line version: Marx.org. 1996, Marxists.org. 2010 [1894].
- NICHOLAS, H. *Marx's Theory of Price and its Modern Rivals*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- ROBINSON, J. *Further Contributions to Modern Economics*. London: Blackwell, 1981.
- SILVA NETO, B. A promoção do desenvolvimento sustentável e a teoria marxista dos preços. A importância das rendas diferenciais na teoria dos preços de Marx. *Desenvolvimento em Questão*, ano 16, número 44, p. 9-41, jul./set. 2018.
- SMITH, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Volume I. Oxford: Oxford University Press, 1976.
- ZACHARIAH, D. Labor value and equalization of profit rates: a multi-country study. *Indian Development Review*, (4), June 2006.

Mídia e Desenvolvimento Sustentável

Uma Análise da Cobertura Jornalística das Conferências Ambientais da ONU

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.32-45>

Recebido em: 3/5/2018

Aceito em: 30/7/2020

Clóvis Reis,¹ Michel Imme Sabbagh,² Yanet Maria Reimondo Barrios³

RESUMO

O presente artigo analisa as implicações da cobertura da mídia em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável. A investigação centrou-se em apresentar um estudo de caso sobre a cobertura das Conferências Ambientais da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, 1992, 2002 e 2012 pelo Jornal de Santa Catarina (JSC). Dessa forma, e por meio de uma análise morfológica e de conteúdo, o trabalho explora o tratamento do conceito de desenvolvimento sustentável pela mídia e como se poderia avançar no entendimento das suas dimensões e na necessidade do debate permanente sobre tais questões. O estudo mostrou que o JSC divulgou de maneira superficial o conceito de desenvolvimento sustentável, concentrando-se, especialmente, em informações oficiais e na reprodução de notícias de agências nacionais e internacionais.

Palavras-chave: Mídia. Desenvolvimento sustentável. Jornal de Santa Catarina.

MEDIA AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT:

AN ANALYSIS OF THE JOURNALISTIC COVERAGE OF THE UN ENVIRONMENTAL CONFERENCES

ABSTRACT

This article analyzes the implications of media coverage in relation to the concept of sustainable development. The investigation focused on presenting a case study on the coverage of the Environmental Conferences of the United Nations (UN) in 1972, 1992, 2002 and 2012 by Jornal de Santa Catarina (JSC). In this way, and through a morphological and content analysis, the work explores the treatment of the concept of sustainable development by the media, and how it could advance in understanding its dimensions and the need for permanent debate on such issues. The study pointed out that JSC superficially disseminated the concept of sustainable development, focusing especially on official information and the reproduction of news from national and international agencies.

Keywords: Media. Sustainable development. Santa Catarina Journal.

¹ Doutor em Comunicação pela Universidade de Navarra, Espanha. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (Furb). <http://lattes.cnpq.br/6005495485532707>. <https://orcid.org/0000-0002-8131-9229>. professorclovisreis@gmail.com

² Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (Furb). Assessor de imprensa da Universidade Regional de Blumenau (Furb). <http://lattes.cnpq.br/7901894574987770>. <https://orcid.org/0000-0002-3200-1345>. jornalista40@yahoo.com.br

³ Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (Furb). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4192388082131279>. <https://orcid.org/0000-0002-2461-6841>. yanet.barrios89@gmail.com

Há pouco mais de meio século, a preocupação com o esgotamento dos recursos do planeta e a busca de alternativas para que os mesmos não sejam devastados por uma escala de produção avassaladora, tornaram-se pauta nos debates políticos e científicos mundiais (PEREIRA, 2015). Ao analisar o padrão atual de desenvolvimento, Sachs (2002) identifica sinais incontestáveis de insustentabilidade, expressa na degradação ambiental e nas desigualdades sociais. Além disso, alerta que as transformações necessárias supõem a existência de um movimento multissetorial e global, capaz de mudar os principais eixos civilizatórios da sociedade contemporânea.

Os debates acerca do atual modelo, socialmente injusto e ambientalmente devastador (GUIMARÃES, 2001), emergem da valorização da consciência ecológica com o propósito de garantir a sobrevivência das gerações futuras (JACOBI, 2005). Nesse sentido, Sachs (1993) define o desenvolvimento sustentável, também chamado de ecodesenvolvimento, como um estilo de desenvolvimento orientado pela busca de autonomia e pela satisfação prioritária das necessidades básicas das populações envolvidas. Ele considera vital planejar, eficientemente, o padrão de desenvolvimento e formula cinco dimensões da sustentabilidade: a ecológica, a social, a econômica, a espacial e a cultural. Este olhar transdisciplinar propõe que o atual modelo de desenvolvimento deve ser substituído gradualmente por outro, que contemple estas cinco questões – ou oito –, com a inclusão das dimensões ambiental, política nacional e política internacional (SACHS, 2002) –, o que implicaria profundas mudanças em todos os setores e níveis sociais.

Hanai (2012) entende a sustentabilidade como um conjunto de princípios funcionais dos sistemas, que permite definir um estilo de desenvolvimento que inclui objetivos múltiplos, segundo determinadas escalas de valores e contextos variáveis que vão se transformando no tempo e retroalimentam-se permanentemente.

Segundo Born (2000 *apud* SOUSA; FERNANDES, 2002), para haver maior pressão social e política em torno do tema será necessário garantir ao público, por meio da mídia, o acesso à informação. Isso permitirá construir novas formas de compreensão de como obter crescimento, garantindo os recursos e considerando aspectos sociais em suas práticas. Para Novaes (2005), só a comunicação pode retirar as questões ambientais do “gueto em que estão colocadas” e levar a sociedade a entender o impacto das suas ações. Esse ponto de vista resgata uma discussão antiga sobre o papel da comunicação de massa: informar, educar, entreter, persuadir, promover a integração individual e coletiva, na realização do bem-estar social (BELTRÃO, 1992).

Para Habermas (1992), a esfera pública constitui-se em uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento. Nesse sentido, é fundamental que as questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável integrem tanto as discussões da esfera pública quanto a pauta midiática. Trigueiro (2005) alerta que o trabalho do jornalista não deve se limitar a denunciar o que está errado, pois deve sinalizar também o rumo e a perspectiva para a sociedade por meio das histórias que conta. De acordo com Oliveira (2007), a função pedagógica da mídia, particularmente em relação ao desenvolvimento sustentável, tem algumas implicações. As grandes redes de comunicação estão organizadas como indústrias e, como tal, buscam sobrevivência mercadológica dentro do sistema capitalista. “Ainda que falem de meio ambiente e de sustentabilidade, não perdem de vista o modelo que as sustenta” (SOUSA; FERNANDES, 2002, p. 4).

Para Boff (1999), o que presenciamos é uma cobertura viciada numa ética que não é a do cuidado nem a da responsabilidade. Bueno (2012) indica que a cobertura da mídia relacionada às questões de sustentabilidade e do meio ambiente não mantêm uma frequência compatível com a sua importância, e parece não ter competência do rol que desempenha ou disposição para exercê-lo. Ainda nesta mesma linha de considerações, acrescenta que devemos sacudi-la, reformulá-la e criar alternativas cidadãos em nome do país e do planeta que desejamos para as novas gerações. Nesse sentido, precisa-se de uma mídia com perspectiva crítica e consciente do seu papel de educador e formador de opiniões.

Nas últimas décadas, os estudos que relacionam a mídia e o desenvolvimento sustentável ganharam destaque na pesquisa acadêmica, adotando diferentes perspectivas de investigação (BOYAGODA, 2017; BOYKOFF; ROBERTS, 2007; CHAND, 2017; FISCHER; HAUCKE; SUNDERMANN, 2017; JANOUSHKOVÁ *et al.*, 2019; YOUNG; McCOMAS, 2016). Tais debates concentram-se, fundamentalmente, em aspectos relacionados à produção de notícias, o discurso público e a cobertura jornalística, baseados em estudos de caso, de revisão da literatura e estudos de caso comparativo. Outras pesquisas apontam a responsabilidade da mídia em destacar a causa real por trás das questões ambientais (PARVEEN, 2016). De maneira geral, percebe-se a falta de uma abordagem metodológica comum para analisar a cobertura midiática dos múltiplos aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Levando em conta os elementos anteriormente expostos, o presente trabalho tem como propósito explorar as implicações da cobertura da mídia em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável. A pesquisa analisa a cobertura das Conferências Ambientais da ONU em 1972, 1992, 2002 e 2012 pelo Jornal de Santa Catarina (JSC), e busca o cumprimento dos seguintes objetivos: 1) classificar as notícias sobre os quatro eventos ambientais da ONU em Gêneros Jornalísticos; 2) analisar a cobertura do JSC em relação às dimensões da sustentabilidade apontadas por Sachs (2002); e 3) propor um modelo metodológico no qual as implicações da cobertura da mídia em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável possam ser capturadas e analisadas. A partir dos resultados, são tiradas conclusões e fornecidas pistas sobre as oportunidades e direções para as próximas décadas de pesquisa neste campo particular de estudos.

MÍDIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Segundo Barkemeyer e Holt (2012), nas últimas décadas houve uma mudança na maneira como o público percebe as questões ambientais e os conceitos associados ao desenvolvimento sustentável. O debate político-intelectual em torno de eventos, como Conferência de Estocolmo (1972), Relatório Brundtland (1987), Conferência Eco/Rio (1992), Protocolo de Kyoto (1997), Conferência de Johannesburgo (2002) e a discussão acadêmica de autores como Sachs (1993, 2002, 2007), Lélé (1991), Boff (1999), Leff (2002), entre outros, consolidam tal afirmação. Para Szerszyski *et al.* (2000), a mídia desempenha um papel fundamental no desenvolvimento do discurso público sobre estes temas. Ela molda a cidadania e pode promover a formação de um senso de conexão global. Este aspecto é também comentado por Givel (2006), que destaca o papel da mídia na promoção de mudanças de comportamento e na orientação da atenção do público para uma preocupação específica.

Sobre o assunto, Mazur e Lee (1993) afirmam que o efeito mais amplamente aceito dos meios de comunicação sobre a opinião pública é a definição da agenda, ou seja, a colocação de certas questões ou problemas na pauta pública. A teoria da definição da agenda afirma que a mídia realmente não influencia o que pensamos, mas, antes, coloca nossa mente no que pensar (BARAN, 2009). Dessa forma, a mídia desempenha um papel importante na formação da realidade, determinando a relevância de certas questões. Para Aruguete (2017), nas últimas décadas o ecossistema midiático sofreu uma virada de 180 graus. O surgimento de novas plataformas ocorreu paralelamente às dificuldades econômicas e financeiras enfrentadas pela mídia tradicional, cuja capacidade monolítica de demarcar a percepção pública generalizada tem sido ameaçada, em razão, em parte, do surgimento de um número crescente de fontes alternativas que permitem aos cidadãos coletar e compartilhar informações sem ter de recorrer a jornalistas ou outros profissionais que, geralmente, estabelecem as rotas da informação (ARUGUETE, 2017).

McCombs (2005, p. 545) ressalta que a heterogeneidade midiática, disponível na Internet, podia levar a diversas agendas entre o público, uma situação que significaria “o fim da definição de agenda como a conhecemos”. Nesse sentido, um público que não compartilha uma agenda comum pode achar impossível envolver-se em ação coletiva porque seus membros discordam do que é importante para a sociedade (FEEZELL, 2017). Os jornais, no entanto, ainda são um dos meios mais importantes para a transformação da informação e a determinação da opinião pública (PARVEEN, 2016).

Mídia e desenvolvimento sustentável parecem encontrar-se num momento crítico da história: o da crise dos modelos de desenvolvimento com altos valores de produção e consumo, o da exploração sem limites dos recursos naturais e o do fenômeno das redes sociais (PARVEEN, 2016). É nesse contexto que se impõe como missão da mídia a promoção do conceito de desenvolvimento sustentável.

Em que pese toda a divulgação das quatro principais conferências ambientais da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, 1992, 2002 e 2012, instituições internacionais apontam a existência de um vazio informativo sobre o conceito sistêmico de desenvolvimento sustentável. Segundo a organização Liderança para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (LEAD, 2001), os preparativos para a cúpula de Johannesburgo/2002 e os assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável não foram objeto de atenção da mídia nem do debate interno nos Estados Unidos. Superficialidade e desequilíbrio no enquadramento das principais dimensões da sustentabilidade têm caracterizado, de maneira geral, a cobertura da imprensa em torno do tema (FISCHER; HAUCKE; SUNDERMANN, 2017).

Sobre a falta de cobertura dos meios de comunicação social nas questões de sustentabilidade, a Rede Cidadã⁴ indica que este fenômeno tem como base a ênfase excessiva dos interesses políticos na economia, a influência do setor industrial, o apoio da publicidade em massa e o marketing do consumismo. Tais elementos contribuem para a falta de sensibilização do público sobre o desenvolvimento sustentável e para a pouca

⁴ A Rede Cidadã para o Desenvolvimento Sustentável – ou CitNet (Citizen Network) – é uma rede sem fins lucrativos que reúne organizações, comunidades e indivíduos que trabalham no desenvolvimento sustentável nos Estados Unidos (LEAD, 2001).

consciência pública. Para Oliveira (2007), a atuação da mídia não vem acompanhando as reais necessidades da sociedade e do meio ambiente, nem tem preocupação interdisciplinar. Além disso, afirma que o seu interesse pelos assuntos ambientais é invariavelmente determinado por desastres ou circunstâncias trágicas, o que, de certa forma, é correto. Falta-lhe, ainda, porém, perceber a urgência de abrir espaço para novas pautas que tratem a problemática socioambiental de maneira interdisciplinar (OLIVEIRA, 2007).

Esse panorama tem mudado nos últimos anos, levando em conta que o público começou a usar as mídias sociais como fonte de notícias. Tais canais permitiram que ativistas e grupos ambientais menos estabelecidos publiquem suas próprias informações, ignorando o papel de guardião dos jornalistas no qual eles selecionam e estruturam histórias de perspectivas mais restritas (CARPENTER *et al.*, 2016). Dessa forma, *blogs*, *sites* e contas em Twitter ou Facebook constituem espaços de ativismo, disseminação de informações e discussão sobre questões ambientais.

A dependência pública dos meios de comunicação social para obter informações sobre questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável, entretanto, originou a necessidade de um princípio de responsabilidade da mídia na educação ambiental. Para Nerone (2002), quando se trata destes temas a mídia parece estar quase isenta de responsabilidade. Em razão de seus interesses comerciais, os meios de comunicação são, muitas vezes, percebidos como canais um tanto controversos para comunicar a sustentabilidade. Sharma (2000) afirma que, embora a cobertura da poluição industrial e da biodiversidade ameaçada tenha atingido o pico antes da Cúpula da Terra de 1992, os relatórios foram rapidamente eliminados porque os conglomerados de mídia perceberam que essas tendências poderiam afetar os lucros e causar uma depressão nos investimentos corporativos.

É preciso destacar que a mídia desempenha um papel fundamental na promoção de informações, dados e análises que ajudam os cidadãos a tomar decisões e escolhas em sua vida diária. Isso inclui informações que têm “a capacidade de informar, criar debate e engajamento em torno de questões-chave de sustentabilidade, como assuntos ambientais urgentes, direitos humanos e justiça econômica e social” (ASEF, 2013, p. 9). O que a sociedade necessita da mídia é a produção de mensagens que abordem a versão integradora e completa da problemática ambiental, refletindo interesses coletivos, desenvolvendo um discurso que avance a mera constatação e atravessando as fronteiras estruturais, em que interesses políticos e econômicos se organizam (OLIVEIRA, 2007).

Como o desenvolvimento sustentável exige uma mudança complexa e de longo prazo, Oepen e Hamacher (2000) consideram a falta de entendimento da sociedade, quanto à razão de ser dessa mudança, sinal de um problema fundamental na comunicação. Nesse sentido, Barry (2003) assevera que o foco na comunicação sobre sustentabilidade é essencial para fazer a alteração necessária de um discurso de elites a um discurso mais aberto e acessível à comunidade. Assim, na emergente sociedade da informação, precisa-se de uma mídia que consiga evoluir de um mero meio de divulgação e disseminação de informações e notícias para um espaço público, aberto e democrático que possibilite o intercâmbio de informações e opiniões. Nesse contexto, é necessá-

rio um repensar substantivo das práticas jornalísticas e do próprio papel da mídia nos processos de formação de opinião e de deliberação política (FREY, 2002; FEEZELL, 2017; ORIOLA; OGBEMI, 2016).

METODOLOGIA

Percebendo que a mídia pode influenciar a percepção e o entendimento do público sobre questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável, buscou-se uma compreensão da sua abordagem na cobertura das Conferências Ambientais da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, 1992, 2002 e 2012 pelo Jornal da Santa Catarina (JSC). Assim, este artigo apresenta, a partir de agora, amparado no método da análise morfológica e de conteúdo, os procedimentos utilizados para a coleta de dados. Eles são: a classificação dos conteúdos em Gêneros Jornalísticos para entender de que forma são publicados pelo JSC e, posteriormente, a análise da relação do conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pela imprensa, em particular pelo JSC, objeto do estudo de caso.

Para a análise morfológica e de conteúdo, adotou-se a metodologia proposta por Marques de Melo (1972) e critérios utilizados por Bardin (2010). A análise morfológica “pode ser definida através da comparação entre os elementos utilizados na sua composição gráfica, ou seja, títulos, ilustrações e textos” (MARQUES DE MELO, 1972, p. 100). Segundo Bardin (2010), com a análise de conteúdo o pesquisador busca compreender o sentido da comunicação tentando encontrar outra significação implícita. Nesse sentido, esta técnica “é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou lingüísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados” (BARDIN, 2010, p. 41).

Bardin (2010) identifica nesta técnica três fases fundamentais. A primeira, classificada como pré-análise, estabelece o esquema de trabalho, procedimentos e indicadores que orientarão a interpretação do material. A segunda fase está dedicada à leitura, codificação, classificação e categorização do material selecionado, buscando fazer o desmembramento dos textos em unidades para descobrir os diferentes núcleos de sentido. “Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles têm em comum com outros. O que vai permitir seu agrupamento é a parte comum existente entre eles” (BARDIN, 2010, p. 118). A última fase tem como objetivo interpretar os resultados e torná-los válidos por meio de técnicas quantitativas e/ou qualitativas em busca de padrões, tendências ou relações implícitas.

O critério de seleção das notícias sobre o evento partiu da coleta e leitura de todos os jornais, página por página, durante o período de realização das conferências, num espaço anterior e posterior que, no total, deveria somar 30 dias de análise para extrair textos publicados sobre cada um dos quatro eventos ambientais da ONU (1972, 1992, 2002 e 2012). Todas as notícias foram lidas, fotografadas, digitadas e digitalizadas para separar os textos vinculados às conferências.

A pesquisa fez um recorte histórico de 40 anos (1972-2012) na composição da amostra. As primeiras coleções verificadas foram as de maio e junho de 1972, por conta da primeira Conferência Mundial da ONU sobre Homem e o Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suécia, entre os dias 5 e 16 de junho. Foram coletadas 11 matérias em 1972. O mesmo procedimento de coleta e classificação ocorreu com as coleções de 1992, de

onde foi possível coletar 35 textos sobre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como ECO-92, no Rio de Janeiro, ocorrida entre os dias 3 e 14 de junho. Da mesma forma que a pesquisa anterior, foram definidos dez dias antes e dez dias depois do evento como período de validação dos textos para pesquisa, somando 30 dias.

Na terceira cúpula, em 2002, o levantamento recolheu 12 matérias sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, na África do Sul, realizada entre 26 de agosto e 4 de setembro. Na quarta cúpula, a investigação coletou 25 textos da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a chamada Rio+20, que ocorreu entre 13 e 22 de junho, novamente no Rio de Janeiro. Todos os 83 textos foram fotografados e digitados, com exceção das 25 matérias de 2012, fornecidas no modelo digital pela redação do Jornal de Santa Catarina.

Os 83 textos coletados foram classificados em categorias extraídas dos Gêneros Jornalísticos que interessavam à investigação: data da matéria; títulos das matérias; editoria (seção) em que foram publicadas e o número da página; se houve citação de fontes oficiais e/ou extraoficiais; o tamanho de cada texto; se era fruto de produção da redação local do JSC, sucursais do veículo ou contratado de agências de notícias externas (nacionais e internacionais); se havia foto, ilustração ou charge; se era texto noticioso, uma coluna assinada ou mesmo uma opinião do jornal (os editoriais); se a matéria era resultado de alguma repercussão local vinculada à conferência; e, por fim, se o texto foi contemplado com chamada de capa.

Depois das categorizações dos Gêneros Jornalísticos, passou-se para a etapa da análise da relação do conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo JSC. Com a ajuda do software QSR NVivo, foram analisadas as palavras mais frequentes em cada conferência e que tivessem ligação direta com o marco teórico da pesquisa. Esse sistema oferece vários recursos de pesquisa para reunir, organizar e contar textos e palavras com o fim de proceder à análise de conteúdo. O sistema tem a vantagem de permitir justificar as descobertas com rigor científico, armazenando ou exportando dados e imagens do objeto pesquisado para salvar em arquivos do computador (SABBAGH, 2014).

Cada uma das dimensões da sustentabilidade propostas por Sachs (2002) foi relacionada com as palavras-chave selecionadas. A ideia foi entender como a imprensa (JSC) pautou a cobertura sobre tais conferências e sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, as palavras-chave e as nuvens de palavras ajudaram a construir pistas sobre a forma com que foram editadas as publicações jornalísticas em determinados momentos da história, nos quais o jornal teve participação como difusor dos fatos e dos discursos de cada época, em 1972, 1992, 2002 e 2012, seja com sua própria produção ou de agências de notícias contratadas. Realizada a codificação, passou-se à contabilização e apresentação dos resultados.

CASO DO ESTUDO: O JORNAL DE SANTA CATARINA

O Jornal de Santa Catarina (JSC) tem sede em Blumenau/SC e iniciou suas publicações em 21 setembro de 1971, quando o então governador Colombo Salles acionou a impressora *off set*, a primeira de Santa Catarina. Manteve, assim, a tradição e o pioneirismo do município no âmbito da indústria da comunicação. Além do primeiro jornal *off*

set, Blumenau teve ainda a primeira emissora de televisão do Estado – a TV Coligadas – filiada da Rede Globo, e a primeira emissora rádio do Estado – a Rádio Clube (prefixo PRC 4). O novo diário em rede estadual, que competia com veículos de Florianópolis e Joinville, teve a semente plantada no Departamento de Jornalismo da TV Coligadas, dirigido por Nestor Fedrizzi, professor da Faculdade de Meios de Comunicação da PUC de Porto Alegre (PEREIRA, 1992).

O JSC abrange 54 municípios da mesorregião do Vale do Itajaí – que corresponde a um terço da economia e potencial de consumo do Estado. Incorporado ao Grupo RBS em 1992, o jornal é marcado pelo pioneirismo, investimentos em novas tecnologias, apreço pelo interesse público e o compromisso com a comunidade. Credibilidade, independência e excelência editorial fazem do jornal o líder local (SABBAGH, 2014).

COBERTURA E GÊNEROS JORNALÍSTICOS

O jornal publicou, entre notícias, colunas assinadas e editoriais sobre as conferências ambientais da ONU, apenas 11 textos em 1972; 35 em 1992; 12 em 2002 e 25 textos em 2012. A mais completa cobertura foi a de 1992, que triplicou em relação a 1972 e ainda superou a de 2012. Vinte anos após a Eco/92, apesar de todas as mudanças e desastres ambientais ocorridos no planeta, não se percebeu uma evolução na cobertura da cúpula. Tais dados revelam a falta de uma pauta regular e de repercussão regional/local sobre o assunto, e até descompromisso editorial em ampliar o debate público de temas de grande interesse. Trata-se de eventos que discutiram questões ambientais e modelos de desenvolvimento sustentável para mudar os rumos de um impasse civilizatório que vem esgotando, em velocidade assustadora e em uma escala sem precedentes, os recursos naturais do planeta, com impactos negativos sobre a qualidade de vida da população (TRIGUEIRO, 2005). Não obstante, tal cobertura não ampliou o espaço nas páginas do jornal.

Chama atenção o fato de apenas na Eco/92 o JSC ter publicado chamadas na capa. A primeira página é a vitrine do jornal, para a qual são selecionados títulos, textos e fotos que destaquem a força de atração do conteúdo interno de jornal, ou seja, se não está destacado ou mesmo citado na capa, há que se concluir que o JSC não considerou importante as Conferências Ambientais da ONU em 1972, 2002 e 2012. Na média, 75% das matérias foram escritas com base em fontes oficiais do evento, revelando uma cobertura protocolar e até descompromissada com a agenda ambiental plural. A cobertura poderia ser ampliada com entrevistas e apresentações de fontes extraoficiais e da própria comunidade, das universidades, dos pesquisadores, dos representantes de entidades sociais, e de organizações não governamentais.

Para divulgar as quatro conferências da ONU, o JSC utilizou dois terços de matérias contratadas junto a agências externas (66,3%). Apenas um terço eram textos próprios de sua redação (33,7%). Em correspondência com o resultado anterior, dois terços das matérias publicadas são notícias (55 de 83 textos da amostra); 25,3% são colunas assinadas (21 de 83 textos) e 8,43% revelaram a opinião do jornal (sete de 83 textos). Levando-se em conta as quatro conferências, verifica-se que 66,3% das publicações tiveram caráter informativo e 33,7% constituíam-se de textos opinativos. Um terço dos 83 textos recebeu imagem do evento ou de produção local/arquivo. Por fim, e não menos importante, um dado revela a baixa repercussão local/regional em termos de co-

bertura dos temas discutidos nas conferências. Apenas 18 dos 83 textos (15,4%) fizeram referência a questões locais na cobertura dos eventos, enquanto a expressiva maioria (84,6%) não relaciona a discussão das conferências ambientais a aspectos da realidade na qual o jornal está inserido.

Os fenômenos das enchentes, enxurradas e deslizamento de morros em Blumenau e no Vale do Itajaí nos anos 1983, 1984, 1990, 2008 e 2011, por exemplo, não receberam pautas conectadas com as Cúpulas Ambientais da ONU. A decisão pode passar para a opinião pública a impressão de que tais fenômenos, suas consequências e prejuízos para a população, inclusive com perdas de vidas, não estão altamente imbricados com o atual modelo de desenvolvimento e as mudanças climáticas. Este dado revela o escasso aproveitamento da oportunidade de enriquecer a cobertura dos eventos ouvindo os pesquisadores, ambientalistas, ONGs, universidades, gestores públicos, associações de classe, empresários e trabalhadores da região na qual o jornal atua. Ao invés disso, o periódico optou pela reprodução preponderante de notícias nacionais e internacionais (66,3%) sobre as conferências ambientais da ONU.

COBERTURA E DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

Para o segundo momento da análise da cobertura das Conferências Ambientais da ONU, a pesquisa selecionou 25 palavras-chave para cada uma das seis dimensões da Sustentabilidade de Sachs, produzindo, a partir daí, uma média aritmética para cada uma das dimensões. Nesse sentido, destacam-se como palavras mais frequentes na amostra geral: ambiental (com 69 textos e 206 citações, ocupando 83% dos 83 textos da amostra); meio-ambiente (com 57 textos e 120 citações, ocupando 60%); desenvolvimento (com 52 textos e 132 citações, ocupando 62%) e desenvolvimento sustentável (com 34 textos e 60 citações, que participou em 40% dos textos da amostra de 83 textos). “Preservação”, “energia” e “biodiversidade” ganham força dentro da análise.

Selecionadas as palavras-chave (150 no total), foi possível medir o peso e a distribuição do conteúdo jornalístico sobre cada dimensão da sustentabilidade individualmente. Em primeiro lugar, apareceu a dimensão ecológica/ambiental, com 736 referências e 29,4 de média. Depois veio a dimensão econômica, com 9,2 de média ponderada, seguida das dimensões política (média de 8,52); social (4,7); espacial (2,92) e, em último lugar, a cultural, com a pior média ponderada de citações no jornal (0,32). Estes dados coincidem com as reflexões apresentadas precedentemente no marco teórico deste trabalho e refletem a postura da imprensa, de um modo geral, em sua divulgação jornalística sobre as Conferências Ambientais da ONU: destaque para as dimensões ecológica, econômica e política, em detrimento às dimensões cultural, espacial e social.

Enfatizado isso, pode-se continuar com a análise crítica do resultado de cada dimensão da sustentabilidade. É importante ressaltar que, independentemente do resultado, é possível perceber quais são as palavras frequentes, as pouco citadas e as não citadas. Este último grupo integra o discurso do “não dito” pela imprensa, que também pode ser levado em conta para esta e futuras pesquisas.

Começando pela dimensão econômica, com 230 referências, “indústrias/empresas/fábricas” foi uma palavra composta que recebeu impressionantes 45 citações nos textos, seguida de “economia” (29), “desenvolvimento econômico” (23), “econômica” (15) e “economia verde” (11). Nove das palavras-chave quase não tiveram menção na

cobertura das conferências. Pode-se inferir que a imprensa ignora ou bloqueia as discussões relacionadas com “sustentabilidade econômica”, “modernização industrial”, “tecnologias sustentáveis”, “marketing verde”, “obsolescência programada”, “reciclagem”, “padrão de consumo” e “tecnologias limpas” (SABBAGH, 2014).

Na dimensão ecológica/ambiental, com 736 referências, as palavras mais citadas foram “meio ambiente/ambiental” (326), “preservação/preservar/proteção” (64), “água em geral” (56), “planeta” (55), “natureza” (35), “biodiversidade” (30), “poluição/poluentes” (28) e “ecológica/ecologia” (25). Além disso, os resultados mostraram que a pauta do JSC foi escassa ou protocolar na divulgação de temas como “sustentabilidade ecológica”, “bem-estar ambiental”, “degradação”, “ecossistemas”, “impactos ambientais”, “regeneração”, “aquecimento global”, “ar”, “espécies ameaçadas” e “mudanças climáticas”, palavras-chave que quase não foram citadas.

Terceira melhor colocada no *ranking* de dimensões mais citadas pela imprensa, a dimensão política teve 213 referências nas suas palavras-chave afins e uma média 8,52. Aquelas com mais ocorrências foram: “desenvolvimento sustentável” (62), “países ricos” (42), “países pobres” (31), “sustentabilidade” (20), “fórum global” (15) e “responsabilidade comum global”. Aqui, a palavra “desenvolvimento sustentável” merece ser bem explicada na sua pontuação: 24 citações referem-se ao nome das cúpulas de 2002 e 2012. São meras citações institucionais, o que reduziria o resultado da palavra-chave para 38 ocorrências. As palavras “igualdade” e “política social” não foram citadas nenhuma vez nos 83 textos.

Na dimensão social, com 118 referências, foi possível observar que o JSC e a imprensa em geral não discutem temas relacionados com “sustentabilidade social”, “abismo social”, “cidadania”, “dignidade social”, “qualificação”, “acesso à internet” e “informática”, sete palavras-chave que não foram mencionadas nenhuma vez. Entre as restantes 18 palavras-chave, foram citadas com maior frequência “qualidade de vida” (12), “educação” (16), “pobreza” (21 citações) e “fome” (23). A julgar pelos resultados, a imprensa ainda explora pouco ou nada algumas questões cruciais para um desenvolvimento sustentável mais igualitário e justo (SABBAGH, 2014).

Com relação à dimensão espacial, com 73 referências, o JSC ignorou praticamente todas as palavras-chave. As mais citadas foram: “região/regionais” (21), “população” (17), “território” (8), “habitantes” (7), “crescimento demográfico/populacional” (6), “incentivo/desenvolvimento regional” (4), “áreas urbanas” (3) e “planejamento/espço urbano” (2). A dimensão cultural aparece com somente oito (8) referências. Das 25 palavras-chave afins, 19 não receberam nenhuma citação do JSC durante a cobertura das quatro Conferências da ONU. A mais citada foi “cultura”, com três ocorrências. As restantes cinco palavras receberam apenas uma citação: “experiência local”, “diversidade cultural”, “cultura nativa”, “integração racial” e “agricultura familiar”.

É possível concluir a análise destacando alguns pontos sobre a pontuação das seis dimensões da sustentabilidade. Das 44 palavras-chave que não foram citadas pelo JSC, 38 delas (86,3%) pertencem às dimensões cultural (19), espacial (12) e social (7). As dimensões mais prestigiadas pelo JSC foram a ecológica/ambiental (com apenas duas citações zero), a econômica (com uma palavra-chave não citada nos textos) e a política (com apenas três palavras sem retorno).

A NECESSIDADE DE MAIS QUESTIONAMENTO

O debate sobre o trabalho da imprensa revela características da cobertura jornalística na sua relação com o debate sobre o desenvolvimento sustentável e as dimensões da sustentabilidade. A dimensão cultural propõe a busca das raízes endógenas dos modelos de modernização, e o equilíbrio entre respeito à tradição e inovação, com capacidade de autonomia para um projeto nacional integrado (SACHS, 2002). A dimensão espacial busca promover uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e atividades econômicas. Lamentavelmente, porém, estas questões foram ignoradas pelo jornal durante as conferências ambientais analisadas. A sustentabilidade social mereceria estar no topo das preocupações e da agenda da imprensa, pois, segundo Sachs (1993), está relacionada com a criação de um processo de desenvolvimento civilizatório baseado nos sujeitos, uma maior equidade na distribuição de renda, nos direitos e nas condições da população, e em reduzir a distância entre os padrões de vida dos mais ricos e mais pobres.

A sustentabilidade implica, porém, objetivos de longo prazo e fatores multidimensionais, que devem ser evidentes na cobertura noticiosa. Os resultados da pesquisa vêm ao encontro do indicado por Keating (1994), ao salientar que a maioria das notícias sobre desenvolvimento sustentável concentra-se na perspectiva ambiental, mas raramente analisa seu enfoque social. Sobre o assunto, Bueno (2011) argumenta que o entendimento que os jornalistas e os veículos têm do conceito de desenvolvimento sustentável é contaminado pela visão financista. Segundo o autor, esta perspectiva, restrita e pautada por fontes comprometidas com determinados e poderosos interesses, acaba privilegiando a vertente econômica em detrimento da social, cultural ou política.

Outro aspecto a se destacar é a tendência da mídia a se concentrar apenas nos acontecimentos atuais, contingentes e sensacionalistas (desastres, catástrofes, crises e tragédias) e não prestar muita atenção aos potenciais impactos do comportamento humano presente no futuro (HOUSTON; PFEFFERBAUM; ROSENHOLTZ, 2012). Para Alexander (2002), embora a maioria dos jornais e revistas cubra os problemas ambientais, as histórias que examinam a interação e o efeito cumulativo desses problemas não estão sendo trazidas à atenção pública consistentemente.

Kensicki (2004) sugere que o conteúdo da mídia pode estar incentivando a apatia em relação a questões ambientais como um problema social e reduzindo o senso de responsabilidade pessoal e coletiva. Raramente a mídia esclarece as causas da poluição, das mudanças climáticas, seus efeitos, os agentes responsáveis, e nem sugere ações corretivas. É responsabilidade da mídia fornecer informação que consiga aumentar a conscientização, mudanças de valores e promover ações, proporcionando uma forma de educação ambiental (SUSMAYADI *et al.*, 2014).

Ficou claro na pesquisa que a imprensa ainda não está preparada para esse desafio. No caso das Conferências Ambientais, a cobertura informou muitas vezes negativamente, mas não ajudou a formar nova consciência. Os avanços são lentos, na medida em que a própria ONU reconhece que apenas quatro dos 90 objetivos ambientais mais importantes acertados nos últimos 40 anos tiveram avanços significativos (SABBAGH, 2014). Uma nova postura dos veículos de comunicação exigirá uma visão mais crítica e questionadora do atual modelo de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco central deste artigo buscou refletir sobre as implicações da cobertura da mídia em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, apresentou-se um estudo de caso sobre a cobertura das Conferências Ambientais da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, 1992, 2002 e 2012 pelo Jornal da Santa Catarina. Com isso, procurou-se refletir como a mídia evoluiu no tratamento do conceito de desenvolvimento sustentável e como poderia avançar no entendimento das dimensões da sustentabilidade e na necessidade do debate permanente sobre tais questões.

Para o estudo de caso, foi realizada uma análise morfológica e de conteúdo com o fim de classificar as notícias sobre os quatro eventos ambientais da ONU (1972, 1992, 2002 e 2012) em Gêneros Jornalísticos e analisar a relação do conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo JSC. Assim, a pesquisa fez um recorte histórico de 40 anos (1972-2012) na composição da amostra. Em termos gerais, evidenciou-se um vazio informativo na cobertura noticiosa destes eventos. O estudo mostrou que o Jornal de Santa Catarina tratou de maneira superficial e protocolar o conceito de desenvolvimento sustentável, concentrando-se, especialmente, em informações oficiais e na reprodução de notícias de agências nacionais e internacionais.

A falta de profundidade, escopo, interação com atores locais e pautas conectadas com a realidade local, sinalizaram a necessidade do aprofundamento dos conhecimentos e o debate público sobre o tema. Isto constitui, sem dúvidas, um obstáculo para a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável na região. O JSC é só um exemplo. De forma geral, os modelos de negócios em mídia buscam conteúdo popular e, lamentavelmente, as histórias de sustentabilidade não são (WEINGART *et al.*, 2000). Muitas vezes, os impactos ambientais e sociais só são relatados após a ocorrência de um desastre, ao invés de aumentar a resiliência nas comunidades por meio de matérias jornalísticas proativas sobre questões de vulnerabilidade social e ambiental.

Deve-se distinguir, como limitação desta pesquisa, que, dada a necessidade de circunscrever o período do estudo, a pesquisa trabalhou com eventos específicos. Para se obter uma visão mais ampla, poderiam ser estudadas todas as edições de um ano ou fazer comparação com outros jornais. A partir dos resultados deste estudo, sugere-se que pesquisas futuras examinem questões relacionadas com as implicações sociais da cobertura noticiosa sobre temas relacionados com as dimensões da sustentabilidade. Além disso, seria interessante sugerir a cobertura sobre o tema nas mídias sociais, cuja presença e importância na formação da opinião pública vêm crescendo com a popularização das novas tecnologias da comunicação.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, C. Missing the “Big Story” in Environment Coverage. *Nieman Reports*, v. 56, n. 4, p. 45-47, 2002.
- ASEF. Asia-Europe Foundation. Sustainable Development reporting for Journalists. *Asef Media Handbook*. 9th ed. Índia: Asef Journalists’ Colloquium, 2013.
- ARUGUETE, N. The agenda setting hypothesis in the new media environment. *Comunicación y Sociedad*, n. 28, p. 35-58, 2017.
- BARAN, S. J. *Introduction to mass communication: media literacy and culture*. 5th ed. New York: McGraw-Hill, 2009.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

- BARKEMEYER, Ralf; HOLT, Diane. Media coverage of sustainable development issues – attention cycles or punctuated equilibrium. *Sustainable Development*, v. 20, n. 1, p. 1-17, 2012.
- BARRY, J. Communicating a Politics of Sustainable Development. In: *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*. Oxford, UK: Unesco, 2003 Disponível em: www.eolss.net. Acesso em: fev. 2017.
- BELTRÃO, Luiz. *Iniciação à filosofia do jornalismo*. 2. ed. São Paulo: USP, 1992. (Clássicos do jornalismo brasileiro).
- BOFF, L. *Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela Terra*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOYAGODA, E. W. Reporting green: an exploratory study of news coverage of environmental issues in Sri Lankan newspapers. *Asia Pacific Journal of Advanced Business and Social Studies*, v. 3, n. 1, p. 307-317, 2017.
- BOYKOFF, M.; ROBERTS, J. T. *Media coverage of climate change: current trends, strengths, weaknesses*. Human Development Report 2007/2008. 2007. Disponível em: <https://rockyanderson.org/wp-content/uploads/2016/04/MediacoverageofCC-current-trends.pdf>.
- BUENO, Wilson. Jornalismo ambiental e transparência corporativa: o marketing verde como estratégia de mistificação. *Ação Midiática, Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura*, v.1, n. 2, 2011. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/26426>. Acesso em: fev. 2017.
- BUENO, Wilson. *A imprensa pós-Rio + 20*. Entrevista ao portal [revistapontocom](http://www.revistapontocom.org.br). 2012. Disponível em: <http://www.revistapontocom.org.br/entrevistas/a-imprensa-posrio20>. Acesso em: fev. 2017.
- CARPENTER, S. et al. The Roles of Social Media in Promoting Sustainability in Higher Education. *International Journal of Communication*, n. 10, p. 4.863-4.881, 2016.
- CHAND, S. Newspaper coverage of climate change in Fiji. A content analysis. *Pacific Journalism Review*, v. 23, n. 1, p. 169-185, 2017.
- COHEN, B. C. *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- FEEZELL, J. T. Agenda Setting through Social Media: The Importance of Incidental News Exposure and Social Filtering in the Digital Era. *Political Research Quarterly*, p. 1-13, 2017. DOI: 10.1177/1065912917744895.
- FISCHER, D.; HAUCKE, F.; SUNDERMANN, A. What does the media mean by “sustainability” or “sustainable development?” An empirical analysis of sustainability terminology in German newspapers over two decades. *Sustainable Development*, v. 25, n. 6, p. 610-624, 2017.
- FREY, Klaus. O papel da imprensa na política ambiental. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis: EDUFSC, out. 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/25266>. Acesso em: fev. 2017.
- GIVEL, M. Punctuated equilibrium in limbo: The tobacco lobby and US state policymaking from 1990 to 2003. *Policy Studies Journal*, v. 34, n. 3, p. 405-418, 2006.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- GUIMARÃES, R. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, G. et al. (org.). *O desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- HANAI, F. Y. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade do turismo: conceitos, reflexões e perspectivas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 8, n. 1, p. 198-231, 2012.
- HOUSTON, J. B.; PFEFFERBAUM, B.; ROSENHOLTZ, C. E. Disaster News: framing and frame changing in coverage of Major U.S. natural disasters, 2000-2010. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, v. 89, n. 4, p. 606-623, 2012.
- JACOBI, P. R. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. *Educação e Pesquisa*, v. 31, n. 2, p. 233-250, 2005.
- JANOŠKOVÁ, S. et al. Sustainable Development. a poorly communicated concept by mass media. Another challenge for SDGs? *Sustainability*, v. 11, n. 11, 2019.
- KEATING, M. *Media, fish and sustainability: a paper on sustainable development and the Canadian news media*. Ottawa: National Round Table on the Environment and the Economy, 1994.
- KENSICKI, L. J. No Cure for What Ails Us: The Media-Constructed Disconnect Between Societal Problems and Possible Solutions. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, v. 81, n. 1, p. 53-73, 2004.
- LEAD. Leadership for Environment and Development. *Roads to the Summit*. London: Panos, 2001.
- LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*, 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- LÉLÉ, S. M. Sustainable Development: a critical review. *World Development*, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991.
- MARQUES DE MELO, José. *Estudos de jornalismo comparado*. São Paulo: Pioneira Editora. 1972.

- MAZUR, A.; LEE, J. Sounding the global alarm: Environmental issues in the US national news. *Social Studies of Science*, v. 23, n. 4, p. 681-720, 1993.
- MCCOMBS, M. E. A Look at Agenda-Setting: Past, Present and Future. *Journalism Studies*, v. 6, n. 4, p. 543-557, 2005.
- NERONE, J. C. Social Responsibility Theory. In: MCQUAIL, D. (ed.). *McQuail's Reader in Mass Communication Theory*. London: Sage Publications, 2002. p. 185-193.
- NOVAES, Washington. In: TRIGUEIRO, A. (org.). *Mundo sustentável*. Abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação (prefácio). Rio de Janeiro: Globo, 2005.
- OEPEN, M.; HAMACHER, W. *Communicating the Environment: Environmental Communication for Sustainable Development*. Frankfurt, Germany: Peter Lang GmbH, 2000.
- OLIVEIRA, Polline Almeida de. *Uma análise da cobertura socioambiental*. 2007. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/uma_analise_da_cobertura_socioambiental. Acesso em: fev. 2017.
- ONU Brasil. *Roteiro para a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. 2016. Disponível: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>.
- ONU Brasil. *Indústria, inovação e infraestrutura*. 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-9-Industria-Inova%C3%A7%C3%A3o-e-Infra_11junho2017.pdf.
- ORIOLA, M. O.; OGBEMI, O. B. News Analysis as a Media Content for Public Opinion Formation and Moulding. *Benin Mediacom Journal*, n. 10, p. 77-90, 2016.
- PARVEEN, H. A study of the coverage of environment and sustainable development in Indian English dailies. *Journal of Innovations*, v. XI, n. 2, p. 80-86, 2016.
- PEREIRA, Joana Castro. Questões ambientais e relações internacionais, uma nova (des)ordem global – o papel das Relações Internacionais na promoção de um sistema internacional concertado. *Rev. Bras. Polít. Int. [on-line]*, v. 58, n. 1, p. 191-209, 2015.
- PEREIRA, Moacir. *Imprensa e poder: a comunicação em Santa Catarina*. Florianópolis: Editora Lunardelli, 1992.
- SABBAGH, Michel. *Comunicação e desenvolvimento sustentável: uma análise da cobertura do Jornal de Santa Catarina sobre as Conferências Ambientais da ONU de 1972, 1992, 2002 e 2012*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional de Blumenau, Furb, PPGDR, 2014.
- SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI*. Desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel; Fundap, 1993.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia*. Teoria e prática do desenvolvimento. Organização Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2007.
- SHARMA, D. Genetic Modification, Food and Sustainable Development: Telling the Story. In: Smith, J. (ed.). *The Daily Globe: Environmental Change, the Public and the Media*. London: Earthscan Publications, 2000. p. 79-94.
- SHAW, E. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. *International Journal for Mass Communication Studies*, v. 25, n. 2, p. 96-105, 1979.
- SOUZA, C.; FERNANDES, F. *Mídia e meio ambiente: limites e possibilidades*. Universidade de Taubaté. Departamento de Comunicação Social, 2002. Disponível: <http://site.unitau.br/scripts/prppg/humanas/download/midiaemeioambienteN2-2002.pdf>. Acesso em: fev. 2017.
- SUSMAYADI, I. M. et al. Sustainable disaster risk reduction through effective risk communication media in Parangtritis tourism area, Yogyakarta. *Procedia Environmental Sciences*, v. 20, p. 684-692, 2014.
- SZERSZYSKI, B. et al. Mediating global citizenship. In: SMITH, J. (ed.). *The daily globe environmental change, the public and the media*. London: Earthscan, 2000. p. 97-114.
- TRIGUEIRO, André. *Mundo sustentável: abrindo espaço da mídia para um planeta em transformação*. São Paulo: Globo, 2005.
- YOUNG, C.; MCCOMAS, K. Media's Role in Enhancing Sustainable Development in Zambia. *Journal Mass Communication and Society*, v. 19, n. 5, p. 626-649, 2016.
- WEINGART, P. et al. Risks of Communication: Discourses on Climate Change in Science, Politics, and the Mass Media. *Public Understanding of Science*, v. 9, p. 261-283, 2000.

Da Cidade Inteligente, ao Território Inovador, Rumo à Inteligência Territorial Aproximações Teóricas e Prospecções sobre o Tema

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.46-71>

Recebido em: 12/5/2020

Aceito em: 30/7/2020

Valdir Roque Dallabrida¹

RESUMO

O debate teórico sobre inovação e sua relação com o desenvolvimento, geralmente com foco no espaço urbano, tem resultado em diferentes abordagens sobre cidades inteligentes. As mesmas são passíveis de críticas, como o fato de as prerrogativas não serem replicáveis, a ênfase excessiva ao argumento do desenvolvimento urbano ser impulsionado por negócios privados em aliança com governos e sociedade, ou o fato de as experiências carecerem de práticas inclusivas e participativas. Já a abordagem sobre território inovador ou inteligente permite avançar teoricamente, oportunizando a interação social para as tomadas de decisão e a valorização e apropriação territorial do conhecimento. Complementarmente, os enfoques teóricos sobre inteligência territorial são apresentados como uma inovadora forma de compreender os processos territoriais, produtivos e sociais, de integrar atores e suas perspectivas, visões e iniciativas, com vistas ao desenvolvimento territorial. É sobre estas questões teóricas que se pretende refletir, por meio do acesso às publicações recentes, com o propósito de instigar ações na direção da efetividade de uma inteligência territorial.

Palavras-chave: Inovação. Cidades inteligentes. Território inovador. Inteligência territorial. Desenvolvimento territorial.

FROM THE SMART CITY TO THE INNOVATIVE TERRITORY, TOWARD THE TERRITORIAL INTELLIGENCE: THEORETICAL APPROACHES AND PROSPECTIONS ABOUT THE SUBJECT

ABSTRACT

The theoretical debate about innovation and its relation with the development, generally focused in the urban space have resulted in different approaches about smart cities. These are liable of criticism, like the fact of non-replicable prerogatives, the excessive emphasis to the argument of urban development be promoted by private businesses in coalition with the government and society, or the fact of the need of inclusive and participative experiences. The approach about innovative or smart territory allows to advance theoretically, giving opportunity to social interaction for the decision-making and the appreciation and territorial appropriation of knowledge. Complementary, the theoretical approaches about territorial intelligence are presented as an innovative way of understanding the territorial, productive and social processes, by integrating actors and their expectations, vision and initiative, aiming to territorial development. It is about these theoretical questions that is proposed to reflect, by the access to recent publishing, with the purpose of instigating actions toward the effectiveness of a territorial intelligence.

Keywords: Innovation. Smart cities. Innovative territory. Territorial intelligence. Territorial development.

¹ Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Professor do Programa de *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) e Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Contestado (UnC). Santa Catarina, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/1181379224202943>. <https://orcid.org/0000-0003-2927-960X>. valdirdallabrida@gmail.com

Toma-se como parâmetro para a abordagem sobre inovação a acepção proposta por Emmendoerfer (2019a), como processo que requer de indivíduos e organizações uma capacidade para permitir a identificação e a prática de ideias novas, aprimoradas ou renovadas, como referente na solução de problemas que impliquem melhor desempenho nos resultados esperados pelas administrações públicas, ou sociedade em geral, em termos de eficiência, eficácia e valor.

Em publicação recente argumenta-se que há uma relação intrínseca entre inovação, desenvolvimento e espaço urbano (DALLABRIDA; COVAS; COVAS, 2017). Questiona-se, no entanto, sobre em que contribuíram as variadas abordagens sobre o tema, com o fim de avançarmos enquanto civilização, considerando que essa relação não deve ser simplesmente instrumental e/ou funcional, uma vez que a cidade pode gerar inúmeras disfunções, quer no seu interior, quer no seu entorno territorial. Ou seja, levanta-se a hipótese de que temos cidades inteligentes e tecnologicamente avançadas, coexistindo em paralelo com cidades desiguais, guetizadas e civicamente pobres. Propunham os autores um padrão de desenvolvimento integrador, mais inteligente, mais inclusivo, mais eclético, isto é, eticamente mais responsável perante os seus cidadãos.

As interrogações apresentadas no referido texto serviram de motivação para aprofundar o tema. Após muitas leituras, consultando parte da literatura, chegou-se à conclusão de que valeria o esforço de recorrer a uma das abordagens, sobre a qual tem-se publicado um número acentuado de artigos ou livros: a cidade inteligente ou *smart city*. A motivação de escrever sobre o tema teve como propósitos básicos verificar: (i) como o tema é tratado e quais os argumentos básicos em que se sustenta tal abordagem; (ii) quais as principais críticas sobre a abordagem; e, finalmente, para não ficar somente na revisão do estado da arte, (iii) quais enfoques teóricos contemporâneos, que fazem a relação entre inovação e desenvolvimento, permitem avançarmos teórica e operacionalmente no sentido de superar as lacunas apontadas nas críticas.

Parte-se do entendimento de que a maioria dos lugares, das regiões ou territórios permanecem periféricos, estagnados e pouco conectados, tanto no sentido técnico quanto no estabelecimento de redes de contato nacional ou internacional.² Ou seja, continuam reproduzindo “mais do mesmo”, replicando soluções experimentadas internacionalmente e que, no passado, até apresentaram resultados, ressentindo-se de um processo constante e inovador de planejamento, com participação plural. Quando se ensaiam processos de planejamento, privilegiam-se iniciativas conduzidas por consultorias de caráter empresarial, muitas vezes alheias aos debates recentes sobre planejamento que ocorrem nos meios acadêmicos.

Metodologicamente, considerando não ter a pretensão de esgotar o tema, nem conseguir abarcar toda a produção acadêmica, estabeleceu-se como critérios: (i) fixar-se em um conjunto de textos disponibilizados para acesso nas plataformas eletrônicas *Academia.edu* e *Redalyc*, além de outras publicações, indicados pelos autores consultados, e (ii) limitar a consulta a um número de publicações que permitisse sua síntese no tamanho exigido para um texto publicável em periódico científico. De um total de mais uma centena de publicações, foram selecionadas as que pareciam ter maior cen-

² Ver estudo publicado recentemente sobre o assunto: Dallabrida e Grein (2020).

tralidade com o tema que se pretendeu estudar. Por fim, com base nessas contribuições teóricas é que se pretendeu avançar, fazendo um rápido contato com o debate sobre internet das coisas, mas detendo-se em contribuições teóricas com enfoque integrador, como sobre território inovador ou inteligente, avançando na instigação sobre a necessidade de efetivação do que se passou a chamar de inteligência territorial.

Assim, o presente artigo,³ além destas considerações introdutórias, está estruturado em mais quatro partes: (i) na primeira revisa-se o tema cidades inteligentes ou *smart cities*; (ii) na segunda destacam-se as principais críticas sobre o tema; (iii) na terceira, com caráter mais analítico-propositiva, propõe-se avançar no debate teórico, com o fim de orientar novas práticas; e, (iv) na última, são contempladas as considerações finais.

CIDADES INTELIGENTES OU *SMART CITIES*

Apesar da sinonímia, alguns autores referem-se ao termo *smart city*, enquanto outros às cidades inteligentes. Assim, trata-se do tema de forma conjunta, no entanto respeitando o uso feito pelos autores mencionados.

Segundo Aristizábal *et al.* (2018), o termo *smart city*, ou cidade inteligente, evoluiu no tempo: (i) *wired cities* – cidades interconectadas (DUTTON *et al.*, 1987); (ii) *digital cities* – cidades digitais (ISHIDA; ISBISTER, 2000); (iii) *cybercities* – cibercidades (GRAHAM; MARVIN, 2001) e, por fim, (iv) *intelligent cities* ou *smart cities* – cidades inteligentes (KOMNINOS, 2002), termo que passou a ser o mais utilizado.⁴ Mais recentemente, o conceito de cidade inteligente tem variações, tais como cidade do conhecimento, cidade sustentável e cidade digital. Até a década de 90 do século 20, cidades digitais era o termo mais usado; hoje, o mais frequente é cidades inteligentes (NASCI-MENTO; SOUZA; SERRALVO, 2019).

O uso do termo *smart city* passou a ser mais reconhecido a partir de um informe da Comissão e do Parlamento Europeu do ano de 2012 (CE, 2012), em cujo texto enfatizava-se as características econômicas, educacionais, ambientais, de governança e mobilidade das chamadas cidades inteligentes, orientadas à qualidade de vida de seus habitantes.

A literatura que faz menção às cidades inteligentes, apesar do pouco consenso sobre o termo, em geral as concebem como as que integram as mais diferentes Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), com o fim de tornar as cidades atuais mais eficientes, sustentáveis e habitáveis (SUJATA; SAKSCHAM; TANVI, 2016). Para que ocorra esse avanço, é necessário aproveitar as potencialidades oferecidas pelas TICs para gerar ambientes territoriais nos quais sejam forjados “[...] núcleos de inovação e criatividade que favoreçam o crescimento econômico e a criação de emprego de uma maneira sustentável no médio e longo prazo” (VON STRITZKI; CABRERIZO, 2011, p. 49).

Bencke *et al.* (2018) também fazem referência à criação de ambientes de inovação, relacionando o papel desempenhado pelos atores da tríplice hélice. Os autores sustentam seu estudo em Etzkowitz (2009), segundo o qual a inovação tem assumido um

³ O debate teórico abordado neste texto insere-se no processo de investigação do Projeto de Pesquisa Signos Distintivos Territoriais, Indicação Geográfica e Desenvolvimento Territorial, com financiamento do CNPq (Bolsa Produtividade em Pesquisa).

⁴ Autores referenciados em Aristizábal *et al.* (2018).

novo significado nos últimos anos, em que o desenvolvimento de novos produtos nas empresas está relacionado à criação de novos arranjos entre as esferas institucionais que promovem as condições para inovação. A transformação e as inter-relações das esferas institucionais da academia, indústria e governo passam a moldar a dinâmica da inovação para o desenvolvimento regional e de cidades inteligentes.

O sistema de normas da Aenor⁵ assim define cidade inteligente ou *smart city*:

Cidade inteligente (Smart City) é a visão holística de uma cidade que aplica as TICs para a melhora da qualidade de vida e a acessibilidade de seus habitantes e assegura um desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental em melhora permanente. Uma cidade inteligente permite aos cidadãos interatuar com ela de forma multidisciplinar e se adapta em tempo real às suas necessidades, de forma eficiente em qualidade e custos, oferecendo dados abertos, soluções e serviços orientados aos cidadãos como pessoas, para resolver os efeitos do crescimento das cidades, em âmbitos públicos e privados, através da integração inovadora de infraestruturas com sistemas de gestão inteligente.

Outros autores, como Estévez e Janowski (2016), compreendem a cidade inteligente como uma derivação da cidade digital, o que implica incorporar as TICs, por exemplo, na construção de edifícios, sistemas de transporte, escolas, espaços e serviços públicos integrados, na forma de sistemas urbanos inteligentes. Assim, quando tais inovações passam a orientar o uso da tecnologia digital como motor para o desenvolvimento na sua dimensão ambiental, social e econômica, estaremos gerando cidades inteligentes (CASTRO OBANDO, 2017).

Caragliu, Del Bo e Nijkamp (2011) afirmam que uma cidade pode ser definida como inteligente quando os investimentos em capital humano e social, assim como em infraestruturas, fomentam o desenvolvimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida para sua população, com um manejo inteligente dos recursos naturais por meio da ação participativa e o compromisso. Os autores, portanto, destacam cinco aspectos centrais para que se possa falar em cidades, regiões ou territórios inteligentes: (i) investimento na formação e/ou capacitação humana, da mesma forma que em infraestruturas; (ii) sistemas produtivos sustentáveis; (iii) proporcionar um alto padrão de qualidade de vida para os residentes; (iv) um manejo inteligente dos recursos naturais; e (v) práticas coletivas participativas e comprometidas.

Complementarmente, Moss Kanter e Litow (2009) resumem o conceito de cidade inteligente em três argumentos centrais: (i) é uma cidade que utiliza a tecnologia para melhorar a infraestrutura humana do mesmo modo com que pode melhorar a estrutura física; (ii) uma cidade inteligente entende que as pessoas são os conectores mais importantes de múltiplos subsistemas, convertendo a cidade de um conjunto mecânico de elementos de infraestrutura em um conjunto de comunidades humanas ativas; e (iii) cidade inteligente é a que oferece soluções sistêmicas (integradas e interconectadas) baseadas em tecnologias que podem reduzir os custos financeiros e humanos/sociais, ao mesmo tempo em que aumentam a qualidade de vida.

⁵ Asociación Española de Normalización y Certificación/Comité Técnico de Normalización de Aenor – AEN/CTN 178 “Ciudades Inteligentes”. [2015?]. Disponível em: <https://www.aenor.com/>.

Já Batty *et al.* (2012) afirmam que as cidades adquirem inteligência não só pela forma com que automatizam suas funções rotineiras, mas à medida que somos capazes de monitorar, entender, analisar e planejar a cidade para melhorar a eficiência, a equidade e a qualidade de vida dos cidadãos em tempo real.

É comum relacionar-se o conceito de cidades inteligentes com o princípio da sustentabilidade. Por exemplo, para Alvarado López (2018), cidades inteligentes buscam escalar desenvolvimento econômico, social e ambiental para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e maior igualdade, inspiradas numa concepção inovadora pela utilização de TICs.

Aristizábal *et al.* (2018), considerando os diferentes sentidos atribuídos ao termo, destacam quatro formas de entender os discursos sobre cidades inteligentes: (i) *cidade inteligente tecnocrática* – refere-se às cidades que contam com dados e informações atualizadas que facilitam a atração de empresas, postos de trabalho, capital humano, serviços, que resultem em alta produtividade e competitividade; (ii) *cidade inteligente criativa* – sustenta-se nos enfoques teóricos sobre economia criativa e classe criativa, em que a tecnologia continua ocupando um papel central, que se amplia com noção de criatividade, com vistas a potenciar a diversidade da população, ressaltando aspectos sociais e humanos da cidade;⁶ (iii) *cidade inteligente sustentável* – sustenta a necessidade do uso de TICs para a melhora da sustentabilidade da cidade; e (iv) *cidade inteligente participativa* – ressalta os princípios da cidadania e democracia e enfatiza um entorno de inovação que capacita os cidadãos, impulsiona sua participação e envolve as empresas e os dirigentes locais na configuração de uma cidade inclusiva e participativa. Na realidade, os quatro tipos de discurso sobre cidade inteligente ocorrem em virtude dos diferentes objetivos e práticas desejadas pelos que o sustentam.

Saénz (2011), fazendo referência aos estudos realizados ainda na década de 70, ressalta os três pilares em que devam se sustentar as cidades inteligentes: (i) *instrumentação*, em que uma cidade para ser inteligente precisa sentir-se como se fosse possuir sensores que sejam capazes de recolher o máximo de informação sobre o entorno em que se vive; (ii) *interconexão*, com a disponibilização de uma rede de comunicação que possa suportar o movimento de toda a informação que circula no entorno; e (iii) *inteligência*, como a capacidade de extrair valor de toda a informação que circula no entorno, pois os dados por si de nada servem se não há um cérebro que os examine, os processe, analise os riscos, tome decisões e, finalmente, atue da melhor maneira possível para solucionar ou minimizar o impacto dos problemas.

Matus e Ramírez (2016) destacam a ideia de cidades inteligentes de acordo com os setores de atuação: setor privado, acadêmico e universitário, setor público e sociedade civil. Segundo os autores, o setor privado é mais otimista, enfatizando o uso das TICs mais avançadas como solução para gerir os recursos finitos e facilitar a interação com os cidadãos e a infraestrutura urbana. Ou seja, buscam o uso de infraestruturas de base tecnológica, desenho e aplicações digitais para o ótimo desempenho da cidade. O setor

⁶ Ressalte-se que há outros enfoques que se aproximam da discussão sobre cidade inteligente, por exemplo, sobre indústria criativa, cidade criativa e territórios criativos, alguns deles fazendo relação com as atividades turísticas. Ver: Emmendoerfer e Ashton (2014). Esses enfoques teóricos não serão tratados neste texto. Já Gallas *et al.* (2018) realizam estudo procurando estabelecer possíveis relações entre os ativos e a inovação territorial, como forma de alavancar o desenvolvimento de cidades criativas.

acadêmico e universitário é mais crítico e propositivo diante do conceito, procurando acentuar a capacidade das cidades inteligentes para inovar, gerar conhecimento e fortalecer o capital humano dos residentes a partir do uso das TICs. Este setor tem gerado conhecimentos com potencial de contribuir no planejamento urbano, passando pelas economias baseadas no conhecimento, até tecnologias de mobilidade. O setor público, como intermediário entre os demais setores e a cidadania, busca resolver os problemas do urbanismo mediante avanços na interconectividade, para melhoria (i) na mobilidade e infraestrutura de transporte, (ii) no fluxo de capitais, investimentos e transações que mantenham o fluxo da economia local e nacional e (iii) para facilitar a interação e cooperação com os demais atores do sistema internacional. Já a sociedade civil, beneficiada e/ou impactada pelo novo processo de urbanização, espera que o uso das TICs favoreça a otimização dos serviços urbanos (mobilidade, atenção sanitária, educação, segurança...), sempre e quando possa acessar tais tecnologias e adquirir as habilidades digitais necessárias para interatuar com o ambiente tecnificado. Caso contrário, as pessoas correm o risco de permanecer excluídos dos benefícios apregoados por este novo paradigma urbano.

Para Jiménez Herrero (2016, p. 128),

Uma cidade inteligente é aquela que mediante a colocação em prática de uma rede de iniciativas e programas inter-relacionados de atuação e controle, suportados por tecnologias inovadoras, uma gestão sustentável da matéria e da energia, e uma mudança de comportamentos, potencia o desenvolvimento econômico e social de seus habitantes de forma sustentável, ou seja, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras.

Uma cidade inteligente, portanto, permite aos cidadãos interatuar com o meio de forma interdisciplinar, e este adapta-se no tempo real às suas necessidades, de forma eficiente em qualidade e custos, oferecendo dados abertos, soluções e serviços orientados aos cidadãos como pessoas, não números, por meio da integração inovadora entre infraestruturas e sistema de gestão inteligente (JIMÉNEZ HERRERO, 2016). Esta é uma tendência que poderia ser chamada de “emparelhar humanos e máquinas”, tratada pela OCDE, em relação à inovação no setor público (EMMENDOERFER, 2019b).

No longo prazo, a única opção que tem sentido é procurar alcançar a sustentabilidade integral do sistema socioecológico, como um sistema formado por um componente societal em interação com um componente ecológico e que pode se definir em diferentes escalas, desde o local ao global, tal como pode ser na escala urbana ou rural. Esta perspectiva é compatível com a ideia de sustentabilidade forte, na medida em que os distintos tipos de capital não são necessária nem totalmente substituíveis, especialmente o capital natural,⁷ na medida em que existem componentes ambientais únicos e alguns processos ambientais podem ser irreversíveis (JIMÉNEZ HERRERO, 2016).

Assim, visto a necessidade de superação das concepções confusas de sustentabilidade, atualmente assume-se a sustentabilidade em termos de “resiliência ecológica”, como a propriedade e o fundamento dos sistemas socioecológicos com capacidade de

⁷ Dallabrida (2020c), seguindo concepções teóricas da Escola Territorialista Italiana de Geografia, entende ser mais adequado substituir o termo capital por patrimônio, em que os tipos de capital são os componentes do patrimônio territorial.

auto-organização, autorregeneração e adaptação para enfrentar e amortizar as perturbações e manter seus atributos essenciais. “Esta maneira de interpretar os processos sustentáveis na dimensão urbana e territorial implica avanços inovadores nos sistemas de governança e gestão das cidades e regiões” (JIMÉNEZ HERRERO, 2016, p. 110), na perspectiva de engendrar cidades ou territórios saudáveis, economicamente eficientes e socialmente inclusivos.⁸

É recorrente associar a concepção de cidade inteligente com a de sustentabilidade. Trata-se de adotar soluções inteligentes que favoreçam a sustentabilidade da cidade ou território, assim como criar novas oportunidades de investimento que atraiam novas indústrias, com postura e comportamento diferenciado do que é usual, superando o propósito único da lucratividade com menor custo, o que implica redução do uso de mão de obra e consumo indiscriminado de recursos naturais. Independente da estratégia a ser concebida para gerar cidades inteligentes, as TICs, apesar de imprescindíveis, devem estar a serviço dos avanços pretendidos, não com um fim em si mesmas. Cidades inteligentes, portanto, são consideradas aquelas que desenvolvem iniciativas de excelência para dar resposta às necessidades da pessoa humana, inspiradas numa concepção inovadora mediante a utilização de TICs.

O Quadro 1 é uma tentativa de síntese das principais concepções sobre cidades inteligentes ou *smart cities*.

Quadro 1 – Síntese das principais concepções sobre cidade inteligente ou *smart cities*

Referência	Síntese da concepção
AENOR, [2015?]	Cidade concebida a partir de uma visão holística que aplica as TICs para a melhora da qualidade de vida e a acessibilidade de seus habitantes e assegura um desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental, em melhora permanente.
MOSS KANTER; LITOW (2009)	Cidade que utiliza a tecnologia para melhorar a infraestrutura humana e física, onde se entende que as pessoas são os conectores mais importantes de múltiplos subsistemas e que oferece soluções sistêmicas (integradas e interconectadas), baseadas em tecnologias que podem reduzir os custos financeiros e humanos/sociais, com aumento da qualidade de vida.
CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP (2011)	Cidade em que os investimentos em capital humano e social, assim como em infraestruturas, fomentam o desenvolvimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida para sua população, com um manejo inteligente dos recursos naturais, por meio da ação participativa e o compromisso.
SAÉNZ (2011)	Ressalta os três pilares em que devam se sustentar as cidades inteligentes: (i) <u>instrumentação</u> , com o máximo de informação sobre o entorno em que se vive; (ii) <u>interconexão</u> , com a disponibilização de uma rede de comunicação que possa suportar o movimento de toda a informação que circula no entorno; (iii) <u>inteligência</u> , como a capacidade de extrair valor de toda a informação que circula no entorno, como um “cérebro” que analise os dados, os processe, avalie os riscos e tome as decisões capazes de solucionar ou minimizar o impacto dos problemas.
VON STRITZKI; CABRERIZO (2011)	Cidade como ambientes territoriais forjados por núcleos de inovação e criatividade que favoreçam o crescimento econômico e a criação de emprego de uma maneira sustentável.

⁸ Sobre cidades inteligentes, além das publicações referidas, destacam-se as seguintes: Zanella *et al.* (2014), Díaz-Díaz, Muñoz e Pérez-González (2017), Hajduk (2016), Cunha *et al.* (2016), Rassia e Pardalos (2017), Mora, Bolici e Deakin (2017), Alves, Dias e Seixas (2019), Seixas (2019), Finquelievich *et al.* (2019). São sugestões de leituras para o aprofundamento do tema.

BATTY <i>et al.</i> (2012)	Cidade que não só automatiza suas funções rotineiras, senão que seja capaz de monitorar, entender, analisar e planejar a cidade para melhorar a eficiência, a equidade e a qualidade de vida dos cidadãos em tempo real.
SUJATA; SAKSCHAM; TANVI, 2016	Concepção geral: cidades que integram as mais diferentes tecnologias de informação e comunicação (TICs), com o fim de torná-las mais eficientes, sustentáveis e habitáveis.
JIMÉNEZ HERRERO (2016)	Cidade que se mova mediante uma rede de iniciativas e programas inter-relacionados de atuação e controle, suportados por tecnologias inovadoras, uma gestão sustentável da matéria e da energia, uma mudança de comportamentos, capazes de engendrar soluções inteligentes que favoreçam a sustentabilidade da cidade ou território, capazes de criar novas oportunidades de investimento, que atraíam novas indústrias, e não resuma suas iniciativas ao propósito da lucratividade com menor custo, o que implica na redução do uso de mão de obra e consumo indiscriminado de recursos naturais.
MATUS; RAMÍREZ (2016)	Destacam a concepção dominante, de acordo com os setores: (i) <u>privado</u> , mais otimista, ressalta o uso de infraestruturas de base tecnológica, desenho e aplicações digitais para o ótimo desempenho da cidade; (ii) <u>acadêmico</u> , visão crítica e propositiva, acentuando a capacidade das cidades inteligentes para inovar, gerar conhecimento e fortalecer o capital humano dos residentes, a partir do uso das TICs; (iii) <u>setor público</u> , como intermediário entre os demais setores e a cidadania, busca resolver os problemas do urbanismo, mediante avanços na interconectividade, para melhoria na mobilidade, infraestrutura de transporte, no fluxo de capitais, investimentos e transações e para facilitar a interação e cooperação com os demais atores do sistema internacional; (iv) <u>sociedade civil</u> , espera que o uso das TICs favoreça a otimização dos serviços urbanos (mobilidade, atenção sanitária, educação, segurança...), facilite o acesso de tais tecnologias e as pessoas sejam capazes de adquirir as habilidades digitais necessárias para interagir com o ambiente, de forma inclusiva.
CASTRO OBANDO (2017)	Cidade onde as inovações passam a orientar o uso da tecnologia digital, como motor para o desenvolvimento, na sua dimensão ambiental, social e econômica, em que as TICs, apesar de imprescindíveis, estejam a serviço dos avanços pretendidos, não um fim em si mesmas.
ALVARADO LÓPEZ (2018)	Cidade que busque o desenvolvimento econômico, social e ambiental para melhorar a qualidade de vida da cidadania e maior igualdade, inspiradas numa concepção inovadora, pela utilização de TICs.
ARISTIZÁBAL <i>et al.</i> (2018)	Ressalta aspectos presentes nas cidades inteligentes, em razão dos diferentes objetivos e práticas desejados pelos articuladores: (i) <u>tecnocrática</u> , cidades que contem com dados e informações atualizadas, que facilitam a atração de empresas, postos de trabalho, capital humano, serviços, que resultem em alta produtividade e competitividade; (ii) <u>criativa</u> , além dos aspectos técnicos, ressaltam a noção de criatividade, com vistas a potenciar a diversidade da população; (iii) <u>participativa</u> , como um entorno de inovação que impulsiona a participação cidadã e envolve as empresas e os dirigentes locais na configuração de uma cidade inclusiva e plural.
NASCIMENTO; SOUZA; SERRALVO (2019)	Cidade inteligente, como ambiente mais adequado para melhorar a qualidade de vida e a competitividade dos habitantes das cidades, mediante uma gestão inteligente do espaço urbano, por autoridades municipais, cidadãos e representantes da indústria de novas tecnologias.

Fonte: Elaboração própria (2020).

A intensificação da difusão e do uso das TICs permite referir-se à chamada internet das coisas, tema abordado de forma sucinta na sequência.

DAS CIDADES INTELIGENTES À INTERNET DAS COISAS

O termo internet das coisas, tradução da língua inglesa de *Internet of Things* (IoT), origina-se dos fundadores do *Auto-ID Center* (ASHTON, 2009; BROCK, 2001 apud SANTUCCI, 2010), posto que o termo *auto-ID* se refere às tecnologias de identificação utilizadas para automatizar, reduzir erros e aumentar a eficiência nas indústrias, incluindo os códigos de barras, cartões inteligentes, sensores, reconhecimento de voz e biometria.

Segundo Santucci (2010), é a partir de 2005 que o conceito de internet das coisas ganhou destaque, mediante publicação da União Internacional de Telecomunicações. Na sequência, a partir de uma abordagem mais holística, afirmando que a IoT irá conectar os objetos de forma sensorial e inteligente, é que se combinou tecnologicamente sensores, redes sem fio e nanotecnologia.

Assim, graças à possibilidade de conexão dos mundos físico e virtual, são possíveis mudanças constantes, ativando novas formas de comunicação entre pessoas e coisas e entre as coisas (NASCIMENTO; SOUZA; SERRALVO, 2019),⁹ permitindo que objetos ao nosso redor estejam conectados à internet e comuniquem-se com a menor intervenção humana possível (DE MATOS; AMARAL; HESSEL, 2017).

Na medida em que for possível conectar tudo à Internet, o avanço seguinte é a *Internet of Everything* (IoE), a internet de todas as coisas, com possibilidade de conectar pessoas, processos, dados e coisas. A IoE inclui várias transições tecnológicas, incluindo a IoT. Com a operacionalização da IoE, pessoas, coisas e serviços poderão interagir de forma autônoma. Para tal, alguns desafios apresentam-se ainda: (i) necessidade de uma conectividade robusta; (ii) necessidade de avançar em termos de segurança no manuseio de dados e informações; (iii) superar o desafio de operacionalizar um alto volume, variedade e velocidade na circulação dos dados e informações; (iv) outros, não relacionados com questões técnicas e, sim, de governança, de gestão de dados e modelos de negócio que favoreçam toda a sociedade.¹⁰

Kim (2016) destaca que a adoção de tecnologia relacionada à internet das coisas de parte das empresas, vem ganhando importância cada vez maior recentemente. O autor ressalta que a adoção dessa tecnologia decorre de pressões tecnológicas, sociais e competitivas que as impulsionaram a inovar e transformar. Tecnologias, por exemplo, do tipo *big data* e *business analytics*, com seus sensores incorporados, ou referentes à inteligência artificial, robótica e diferentes formas de automação, capturam grandes quantidades de dados e os transmitem para ferramentas *business intelligence* e *analytics*, permitindo resolver problemas de negócios e fornecer serviços de valor agregado aos clientes.

⁹ Para um aprofundamento do tema cidades inteligentes e internet das coisas, recomenda-se esta publicação. Dentre as outras publicações referenciais, destacam-se Batalla *et al.* (2017), reunindo um grupo especializado de autores abordando diferentes aspectos do tema.

¹⁰ Informações resumidas de: <https://blogbrasil.comstor.com/bid/401306/10-desafios-a-serem-resolvidos-sobre-a-IoE>. Acesso em: 4 mar. 2020.

O que se convencionou chamar de internet das coisas (IoT) ou internet de todas as coisas (IoE), portanto, são sistemas tecnológicos que favorecem a inovação nos diferentes âmbitos espaciais, servindo como infraestruturas indispensáveis tanto para as administrações públicas quanto para empresas e cidadãos.

VISÕES CRÍTICAS SOBRE *SMART CITY* OU CIDADES INTELIGENTES

Apesar de boa parte dos debates teóricos sobre cidades inteligentes apontarem para novas perspectivas, como uma estratégia vital para a melhoria da qualidade de vida para empresas, pessoas e comunidades, na medida em que os cidadãos se beneficiam com o bem-estar proporcionado pelas altas tecnologias, logística, produção de energia, dentre outros fatores (DAMERI, 2013; COCCHIA, 2014), outros autores, como Komninos (2011), argumentam que as soluções inteligentes adotadas tiveram impactos limitados na competitividade, no emprego e na sustentabilidade das cidades. Argumenta ainda o autor, que as cidades inteligentes ainda não têm soluções para os grandes problemas urbanos, e que as soluções, em geral, ocorrem em razão do avanço da tecnologia e não para responder demandas e necessidades reais.

Referindo-se aos desafios, Angelidou (2014) complementa, acrescentando que o planejamento estratégico para cidades inteligentes ainda é uma ideia abstrata, sendo pouco explorado, existindo interesses conflitantes de parte dos governos locais, instituições de pesquisa e provedores de tecnologia, além de ser influenciado pelas forças do mercado, resultando em diferentes decisões e resultados. Já para Albino, Berardi e Dangelico (2015), as cidades devem encontrar formas de gerenciar novos desafios, como algumas que buscam soluções com efeitos positivos a longo prazo na economia. Na mesma linha de raciocínio, Komninos (2011) afirma que a pesquisa deve focar mais as arquiteturas de integração entre os aspectos digitais e físicos das cidades, pois a necessidade de soluções que ligam o espaço físico e os elementos digitais das cidades é muito mais significativa do que a demanda por aplicativos independentes e soluções digitais.

Ou seja, criar soluções integradas é a chave para uma maior inteligência espacial em cidades inteligentes, pois a cidade contemporânea não é apenas uma estrutura física, sendo também uma vasta rede de tecnologias modernas com o objetivo de otimizar o consumo dos recursos e processos para prevenir efeitos adversos resultantes de seu funcionamento (NASCIMENTO; SOUZA; SERRALVO, 2019).

O aspecto inquestionável em relação às cidades inteligentes é que sua estruturação exige esforços baseados na inovação. Se, no entanto, é verdade que a revolução tecnológica por meio das TICs é um fato, não se pode afirmar que a totalidade dos lugares, sociedades ou cidades tenha sido beneficiada adequadamente por tais tecnologias. Isso deve-se ao fato de que os processos de inovação e mudanças técnicas, historicamente e em geral, assumem um comportamento excludente, localizando-se, em grande medida, em algumas regiões, países ou setores produtivos. Isso resulta na exigência de que os benefícios se propaguem para regiões, países e, também, aos setores da população menos favorecidos, pois só assim a inovação contribui para garantir maior igualdade social, um meio ambiente saudável, acesso à educação e saúde de qualidade (ALVARADO

LÓPEZ, 2018). Não é o que mais se percebe em regiões ou países periféricos, política ou economicamente. Reafirma Guallart (2012, p. 23): “A internet tem mudado nossas vidas, no entanto não tem transformado nossas cidades”.

Ainda, dentre as posições críticas, a principal é que muitas das prerrogativas atribuídas às cidades inteligentes não são replicáveis, pois, em geral, partem da ideia de construção de uma nova cidade, repleta de tecnologias ou de novos sistemas de TICs, no entanto esquecem do que existe ou está instituído, além da conveniência de complementação ou avanços no que já existe. Muitas das propostas tratam de incutir em nossas mentes “imagens mentais de utopias urbanas” (ARES; CID, 2012).

Outro autor que faz uma crítica às abordagens sobre *smart city* é Hollands (2008). O autor aponta vários aspectos: (i) o conceito carece de uma definição precisa, utilizando diferentes sinônimos, mesmo que não sejam intercambiáveis (inteligente, criativa, digital, conectada, cultural); (ii) o conceito é utilizado com fins de marketing e raramente refere-se a mudanças nas infraestruturas e políticas urbanas; (iii) o conceito é assumido de forma acrítica, como se as cidades inteligentes necessariamente impactem no desenvolvimento urbano; (iv) o conceito implica contradições ideológicas, pois, por exemplo, se diz que leva em conta o cidadão, no entanto impõe uma agenda; (v) os usuários do conceito aceitam acriticamente o que se propõe para as cidades inteligentes como necessariamente adequado em si mesmo; (vi) o conceito tem-se convertido num mantra, no qual se considera que as TICs são equivalentes à regeneração urbana; e (vii) há uma ênfase excessiva em relação a que o desenvolvimento urbano é impulsionado por negócios privados em aliança com governos e sociedade, como um novo modelo de governança para manter os investimentos do capital financeiro, como um modelo neoliberal, mais centrado nas empresas do que nos cidadãos (HOLLANDS, 2008, p. 307-308).

Neste íterim, Schiavo e Gelfuso (2018) lembram que o neoliberalismo não se impõe de forma homogênea, com distintas formas de intervenção, estando presente nos debates sobre cidades inteligentes por meio de organismos internacionais e empresas do setor privado, difundindo normas, estratégias e/ou procedimentos que, rapidamente, são adotados pelos governos locais mediante políticas públicas. Mesmo que alguns governos progressistas assumam discursos e práticas que privilegiem os princípios do “direito à cidade”, predominam nas cidades latino-americanas modos operacionais do chamado “urbanismo de mercado”. Salientam os autores que, na lógica operacional pública ou privada, permanece a confusão sobre como passar das soluções isoladas e desconectadas à criação de sistemas mais integrados, inclusivos e participativos.

Na mesma linha de discussão sobre o urbanismo de mercado, Sánchez Chillón (2017) alerta para o fato de que o debate sobre cidades inteligentes está sendo utilizado como instrumento narrativo para a consolidação de um “novo poder urbano universal”, utilizando vetores narrativos como cidades inovadoras, empreendedoras, resilientes, inteligentes e sustentáveis, ocultando, sob várias capas de maquiagem tecnológica e impostura digital, territórios subjugados pelo império do artefato, na forma de uma nova ditadura contemporânea.¹¹ Neste sentido, sustenta o autor que o urbanismo de

¹¹Veja-se também sobre o tema: Peck (2002), Peck e Theodore (2015).

qualidade, a otimização dos usos do espaço urbano e sua reversibilidade adaptativa, a morfologia funcional dos espaços públicos e sua beleza, enfim, o bom planejamento territorial e suas capacidades de interação com a cidadania cada vez mais interconectada, deixou de ocupar lugar preferencial na agenda da política municipal ou nos planos estratégicos dos municípios ou regiões. Segundo o autor, parece que em muitos lugares o urbanismo cumpre sua função apenas de mero provedor massivo de recursos imobiliários, submetido exclusivamente às leis do mercado especulativo, o qual tem se revelado, não poucas vezes, nefasto para nossas cidades.

Como reafirmação desta posição, Feldman e Girolimo (2018) afirmam que o empresarialismo urbano tem incorporado de forma ativa e protagonista o paradigma techno-centrista de gestão urbana, via projetos de *smart cities*, como projeto hegemônico da cidade e como mecanismo de dominação do ordenamento territorial. O contexto que facilitou ações de caráter empresarialista se originou ainda na década de 70 do século 20, quando emergiu um consenso de que as cidades deviam adotar uma atitude empresarial ante o desenvolvimento econômico, transcendendo as fronteiras nacionais, passando a ser assumido tal entendimento por partidos políticos e governantes. A débil capacidade estatal para controlar fluxos multinacionais de dinheiro estimulou que os governantes locais buscassem desencadear novas estratégias para tornar atrativo o espaço local, com fins de atrair capitais ou investimentos. Em grande medida, problemas que hoje estão presentes na maioria das cidades, em especial nos países ditos subdesenvolvidos ou emergentes, resultaram do avanço do empresarialismo urbano (desindustrialização, gentrificação e periferização das populações de baixa renda, violência urbana, especulação imobiliária...).¹²

Fernández González (2016) faz uma densa revisão do discurso subjacente nas visões predominantes sobre *smart cities*, apresentando-o como um imaginário tecnológico generalizado na agenda das políticas urbanas, apontando uma série de mitos: (i) *o mito da eficiência operativa*, considerando a obsessão pela otimização como único fim nos serviços urbanos; (ii) *o mito da sustentabilidade*, referindo-se a uma sustentabilidade débil baseada na irresponsabilidade dos comportamentos; (iii) *o mito da competitividade*, tendo a acumulação tecnológica como fator de desenvolvimento econômico; (iv) *o mito da integração*, como aspiração a um sistema de gestão e controle perfeitamente integrado e uma experiência sem fricções; (v) *o mito da simplificação*, aspirando a redução da complexidade aos modelos de simulação, no lugar de pensar a cidade como problema; (vi) *o mito da neutralidade do dado*, a ficção de um conhecimento asséptico, sem riscos, perfeito e objetivo; (vii) *o mito da despolitização*, a aspiração de conseguir, mediante mais informação, um horizonte pós-político de gestão urbana; (viii) *o mito da suficiência tecnológica*, com a identificação da tecnologia como elemento crítico em qualquer questão relacionada com a cidade e, por fim, (ix) *o mito da deseabilidade intrínseca*, apresentando o progresso tecnológico como inevitável e inquestionável, ou seja, a ideia de que “O futuro da cidade será necessariamente inteligente e as tecnologias associadas são sistematicamente apresentadas como progressos que cedo ou tarde se instalarão na paisagem urbana” (FERNÁNDEZ GONZÁLES, 2016, p. 55).

¹²Por restrições de espaço, deixa-se de mencionar mais publicações sobre empresarialismo e gentrificação urbana. Por exemplo: Meethan (1996), Leite (2007) e Zukin (2010).

Para Feldman e Girolimo (2018), os impactos nefastos do empresarialismo urbano podem ser dirimidos em dois campos interconectados: (i) o campo político, associado aos governos locais, o que implica em discutir a orientação geral do projeto de cidade, as dinâmicas de inclusão/exclusão, os recursos, ferramentas e capacidades que estão em jogo no processo de gestão urbana; (ii) o campo simbólico, vinculado à definição do papel da tecnologia na sociedade, isto é, a construção de consensos em torno de que problemáticas podem ser abordadas com êxito, quais são suas principais contribuições na gestão urbana, quais são suas limitações, que tensões emergem de seu uso, que atores envolve em sua produção, planejamento e aplicação, e como se incorporar o conhecimento local na abordagem das problemáticas territoriais.

Na perspectiva de superar as visões críticas, Hollands (2008, p. 315) apresenta propostas, como: (i) que as cidades inteligentes devem iniciar por considerar com seriedade as pessoas e o capital humano, seus conhecimentos e habilidades e não a tecnologia em si mesma; (ii) deve-se equilibrar o poder entre o uso das TICs e os negócios, o governo e as pessoas atingidas, entre crescimento econômico e sustentabilidade; (iii) as cidades reais devem fazer uso das TICs de forma que permita emergir uma “cultura pública virtual”, em que o interesse público se sobreponha ao privado; (iv) tornar uma cidade plural, levando a sério a diversidade cultural e social; (v) promover a igualdade de gênero; e (vi) aproveitar o talento e a criatividade dos jovens.¹³

Ainda como proposições, Sánchez Chillón (2017) defende a emergência de um novo paradigma de “Diplomacia de Cidades” no marco de uma arena internacional elástica, complexa e físico-digital, mediante o compartilhamento de diagnósticos sobre os problemas de natureza universal que se manifestam nos entornos urbanos (exemplo: reflexos do câmbio climático), sob a forma de uma nova alocação sobre a capacidade e ativos das cidades para afrontá-los. Assim sendo, tendo como base estratégias de inovação e resiliência, deve-se instituir um novo “poder urbano”, sustentado na distribuição do poder aos governos municipais, mediante a condição de que os mesmos desenvolvam habilidades para fixar “agendas de governo”, além de confrontar a narrativa política global¹⁴.

É incontestável que o século 21 será o século das cidades, reafirmando-se como centro da atividade social, administrativa e econômica. Como consequência, neste contexto os países ou estado-nação vêm perdendo poder em detrimento das cidades. O foco na cidade, apesar de parecer lógico, por ser onde se manifestam os principais problemas, oferece o risco, como adverte Sánchez Chillón (2017), de maior ingerência dos agentes do mercado especulativo, o que exige do poder público local direcionar esforços para adotar uma gestão mais inteligente, sustentada nos princípios da sustentabilidade, transparência e respeito aos interesses de todos seus cidadãos.

Turok (2009), contudo, defende que a ação do poder público local não se torne uma armadilha, uma ação fugaz e de natureza estritamente política para a própria cidade. Nesse sentido, para o autor, é fundamental que o processo de inovação seja endó-

¹³Emmendoerfer *et al.* (2016) relatam um estudo de caso, apresentando mais contribuições sobre o tema.

¹⁴Neste sentido, o autor cita exemplos no Reino Unido.

geno e colaborativo, envolvendo diferentes agentes públicos e privados e priorizando insumos autóctones da região. Outra advertência do autor é que as ações de marketing público se direcionem ao propósito de tornar uma cidade distinta das demais.

As limitações e desafios ainda não enfrentados nos contextos urbano e rural, em que as abordagens sobre cidades inteligentes não contribuem adequadamente, exigem avanços, tanto no enfoque teórico quanto nos aspectos operacionais. É sobre o que se pretende refletir na sequência do texto.

DA CIDADE INTELIGENTE AO TERRITÓRIO INOVADOR PARA A INTELIGÊNCIA TERRITORIAL

No decorrer do texto foram sintetizadas contribuições teóricas sobre *smart city* ou cidade inteligente, referindo-se ainda à internet das coisas, com base em diferentes autores, inclusive com posturas críticas. Complementa-se essa discussão teórica com um conceito que, por vezes, é considerado sinônimo de cidade inteligente, no entanto tem sua distinção: o de território inovador ou inteligente.

O debate teórico, que resultou na concepção de território inovador, origina-se na chamada Economia do Conhecimento, transladada ao plano territorial com conceitos, tais como de região ou territórios inteligentes, *learning region* ou territórios que aprendem (FLORIDA, 1995; ANTONELLI; FERRÃO, 2001), todos sustentados na ideia de protagonismo do conhecimento e da aprendizagem coletiva como recursos específicos. Foram importantes, também, contribuições teóricas sobre sistemas nacionais e regionais de inovação (LUNDVALL; JOHNSON, 1994; COOKE; MORGAN, 1998), que propõem uma visão integrada dos processos inovadores, em que participam atores diversos, desde os que produzem conhecimento e o transmitem até os que o utilizam, junto com instituições e infraestruturas existentes no meio.

Outra contribuição importante é sobre *Milieux Innovateurs* (meios ou entornos inovadores), a partir de estudos realizados no *Groupe de Recherche sur les Milieux Innovateurs* (GREMI), liderados inicialmente por Aydalot (1986), depois envolvendo outros pesquisadores, tais como Crevoisier (1993), Camagni (1995) e Maillat (1995). Tais estudos partiam da hipótese de que o sucesso nas trajetórias de desenvolvimento de certas regiões resulta de suas capacidades intrínsecas de fabricar novos produtos, adotar novos processos produtivos, bem como assumir configurações organizacionais e institucionais inovadoras (CREVOISIER, 1993). Assim, a empresa não seria o agente inovador isolado, passando a ser parte do meio que a faz agir. Os comportamentos inovadores, portanto, não seriam nacionais, mas territoriais, e o que caracterizaria os meios inovadores não seria a dotação de atributos naturais ou de localização, mas, sobretudo, a densidade do seu tecido social, ou do seu capital relacional (MAILLAT, 1995).

Para introduzir o tema, afirma-se ter total concordância com a tese de Covas e Covas (2019, p. 43), de que “[...] todos os territórios têm uma inteligência coletiva tácita ou implícita que os seus principais atores e representantes podem explicitar e desenvolver se forem capazes de resolver os seus principais déficits de conhecimento”. Esse desafio, segundo os autores, implica na transição das tecnologias de informação e conhecimento para os territórios inteligentes, exigindo da sociedade local uma atuação orgânica de criação e enraizamento territorial. “Estamos, portanto, perante um problema de escolhas e opções, logo, de atores-rede e modelos de governança territorial que

fazem apelo à arte e ciência das redes sociais”. O grande desafio, para os autores, é a qualidade do capital social, isto é, a emergência de um ator-rede que seja capaz de conciliar “ordem com inteligência e imaginação”, em benefício dos territórios e, sobretudo, dos mais desfavorecidos.¹⁵

A literatura, em geral, utiliza os termos território inteligente e território inovador com o mesmo sentido. Komninos (2008) refere-se aos sistemas inteligentes e globais como produto da evolução dos sistemas de inovação que, segundo o autor, refletem o conceito de território inteligente. Assim sendo, os territórios inteligentes resultam da interseção de duas grandes esferas: (i) o sistema de inovação caracterizando o conjunto variado de capacidades, instituições, organizações, empresas, agentes de conhecimento, capital humano e intelectual; (ii) a reconstrução digital da cidade e os espaços digitais colaborativos de inovação e gestão do conhecimento.

Desde a perspectiva geográfica, não apenas desde uma ótica econômico-empressarial, um território inovador, para Méndez (2002), deverá incluir: (i) a criação de um determinado clima social, onde é perceptível a mobilização em favor do desenvolvimento local e uma permeabilidade à incorporação de novidades capazes de romper inércias herdadas, no momento, ineficientes ou injustas; (ii) a existência de redes locais de cooperação que tornem possível a realização de projetos inovadores, coletivamente assumidos; (iii) a presença de instituições públicas, locais e regionais, que adotem uma atitude protagonista em apoio à inovação e ao desenvolvimento territorial, mediante iniciativas negociadas por atores das diferentes instâncias da sociedade local, de forma participativa e colaborativa; (iv) um esforço na melhora da formação dos recursos humanos, com a requalificação de empresários e trabalhadores, adequando a oferta formativa às demandas e ao saber fazer local.

Um território inovador conta com as capacidades para a obtenção, organização e transformação sistêmica de dados e informação em um conhecimento diferencial e em uma inteligência coletiva que se refletem na cultura e na interação social para a tomada de decisões, a construção de soluções e a produção e entrega sistêmica de propostas de valor. Isto implica que se leve adiante um processo de apropriação regional do conhecimento (GUSMÁN, 2013).

Para Gusmán (2013, p. 78), dados transformam-se em informações se agregarmos conteúdo semântico, significação. Depois vem a transformação da informação em conhecimento, processo que se sustenta no conhecimento acumulado e na experiência, assim como nos valores e crenças.

O conhecimento é informação incorporada em atores ou agentes regionais que a utilizam ativamente na tomada de decisões e resolução de problemas. Ocorre um processo de aprendizagem nesta transformação.

¹⁵A discussão inicial dos autores sobre inteligência territorial é feita em diferentes publicações anteriores, uma delas no Brasil: Covas e Covas (2014).

Esse mesmo processo pode ser usado para explicar a apropriação territorial de conhecimento e o desenvolvimento de uma inteligência coletiva, integrada não somente por aspectos puramente técnicos ou econômicos, mensuráveis, visíveis ou tangíveis (conhecimento explícito), senão também por elementos sociais e culturais (GUSMÁN, 2013, p. 78).

Com sentido assemelhado ao de inteligência coletiva, Farinós (2011) lembra a inteligência territorial ao fazer referência ao planejamento territorial.¹⁶ Para o autor, processos que se propõem ao planejamento do território representam um espaço de oportunidade para ensaiar e desencadear novos constructos, enfoques e métodos, na perspectiva da mediação, negociação e contratualização de estratégias territoriais de desenvolvimento entre distintos atores. Segundo o autor, estas novas práticas, as quais se referem ao exercício da governança territorial,¹⁷ sustentam-se na inteligência territorial como uma nova forma de compreender os processos territoriais, produtivos e sociais, de integrar atores e suas perspectivas, visões e iniciativas.

Conforme Girardot (2004), inteligência territorial diz respeito ao conhecimento multidisciplinar que pode melhorar a compreensão e a estrutura dinâmica dos territórios. Em outra obra, Girardot (2010, p. 26)¹⁸ define inteligência territorial como “[...] um meio para os investigadores, para os atores e para a comunidade territorial de adquirir um maior conhecimento do território, no entanto também de controlar melhor seu desenvolvimento...”.

É neste mesmo sentido que Farinós (2008a) considera a inteligência territorial uma condição para a governança territorial, com vistas à elaboração de uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial.¹⁹ Refere-se à inteligência territorial como um suficiente nível de conhecimento disponível entre os atores implicados no desenvolvimento territorial, tal seja, conhecimento do sistema territorial e as formas como operam as instituições, capaz de tornar-se um marco comum de referência que permita a cooperação entre os atores territoriais.

Em outra publicação, Farinós (2011, p. 46), com base nos documentos da Enti,²⁰ define inteligência territorial como

[...] o conhecimento necessário para compreender as estruturas do sistema territorial e suas dinâmicas, assim como o conjunto de instrumentos empregados pelos atores públicos e privados para produzir, utilizar e compartilhar este conhecimento em favor do desenvolvimento territorial sustentável. Desde esta perspectiva a inteligência territorial é uma ferramenta para a governança territorial e a participação a força motriz da mesma.

¹⁶Publicação recente refere-se a uma nova inteligência territorial na Comunidade Valenciana: Farinós e Sánchez-Manjavacas (2019).

¹⁷Para compreensão do tema governança territorial, sugerem-se duas obras: Dallabrida (2015) e Farinós (2008b).

¹⁸Para um aprofundamento da discussão teórica sobre inteligência territorial e sua prática na Europa e América Latina, sugere-se uma publicação referencial: Bozzano *et al.* (2012).

¹⁹Termo que, em Dallabrida (2020a, 2020b, 2020c), é substituído por patrimônio territorial.

²⁰*European Network of Territorial Intelligence.*

A governança territorial faz referência a uma nova forma de definir a ação de governo, implica um novo modelo operativo para os atores e níveis implicados na hora de fazer política e tomar decisões. Se caracteriza pela participação, a coordenação, a cooperação e a concertação.

Parrilla-González e Palido-Fernández (2017) afirmam que a inteligência territorial integra um conjunto de conhecimentos, ferramentas e estratégias que fortalecem as capacidades de desenvolvimento de um território e a implicação dos atores no processo. Trata-se de um enfoque científico com o propósito de favorecer o surgimento de um entorno propício ao desenvolvimento territorial, tendo como uma estratégia o turismo no território.

González (2014) afirma que o contexto que permite explicar a emergência da noção de inteligência territorial distingue-se pelo intercruzamento de três fatores: (i) o reconhecimento generalizado no que se refere à informação e à comunicação; (ii) uma série de transformações socioecológicas importantes ocorridas na escala global nas últimas décadas, tais como as do tipo políticas, econômicas, ambientais e tecnológicas; (iii) a conscientização da importância do território como espaço de apropriação de recursos materiais e simbólicos, assim como de construção identitária. “Estes três fatores permitem associar o desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação (TIC), a gestão do conhecimento coletivo e a governança territorial” (p. 93).

Desde outra ótica, Bozzano (2013a) identifica, na noção de inteligência territorial na América Latina, três questões: (i) como uma estratégia para o desenvolvimento sustentável dos territórios; (ii) um processo baseado na construção de pessoas em sujeitos, de espaços banais em territórios, e de ideias em projetos concretos; e (iii) induz a trabalhar por identidades, necessidades e cenários futuros. Complementarmente, Almasa Maza (2010) considera os métodos e ferramentas da inteligência territorial instrumentos para reforçar os processos e lograr um estabelecimento eficiente e eficaz das políticas públicas, garantindo sua continuidade.

Bozzano (2013b), fazendo uma síntese dos aportes de vários autores, em especial latino-americanos, conceitua inteligência territorial destacando as seguintes verbalizações: (i) um projeto científico compartilhado e coconstruído entre atores territoriais e investigadores; (ii) políticas e ações orientadas à promoção do desenvolvimento dos territórios, com enfoque de investigação-ação multidisciplinar, em que interveem investigadores e atores territoriais; (iii) uma ação intencional transformadora, com enfoque no desenvolvimento duradouro, que melhore as condições de vida dos grupos sociais em seus territórios; (iv) uma forma de fazer ciência que nos permite conhecer, intervir e transformar o território com inteligência, integrando investigadores e atores territoriais; (v) um processo que se origina no campo científico e é construído juntamente com a sociedade de maneira coletiva, orientando-se ao reconhecimento das identidades, necessidades e expectativas presentes no território; e (vi) processo de intervenção no território sustentado em seis ideias força: (1) *decisão* – a comunidade decide coconstruir, juntamente com instituições, empresários e cientistas, o futuro desejado; (2) *agenda* – trabalha com agendas de transição socioecológica e transformação no território; (3) *processo* – processo simultâneo de transformação de pessoas em sujeitos, ideias em projetos, espaços planos em territórios multiculturais e biodiversos; (4) *trânsito* – de um processo de construção de conhecimento em construção de um poder socioterritorial,

convivente com o poder político, empresários e meios de comunicação, estes contribuindo na sua divulgação; (5) *propósito* – promover identidades multiculturais, sonhos, expectativas e os desejos das pessoas, para que pensem e atuem na construção coletiva de um futuro melhor; (6) *projeto científico* – um projeto científico em desenvolvimento, com a utilização de ferramentas, métodos e técnicas para fazer projetos concretos, fundamentado numa base teórica e com *status* científico, mediante agendas de transição socioecológica e de transformação.

Há autores que associam os observatórios territoriais como instância da inteligência territorial. Tais observatórios, para González (2014), têm uma função central no desenvolvimento de melhores práticas e um melhor manejo do território.

Desde uma perspectiva mais ampla, os observatórios territoriais constituem instrumentos formais de geração de conhecimento territorial, pois integram uma série de ferramentas de aferição e codificação na construção de base de dados que, por meio de certos tratamentos, contextualização e sínteses, permitem gerar informação e conhecimento. Comunicar e compartilhar esta informação, assim como sua apropriação por parte de organizações e indivíduos através de sua interpretação, constituem a fase de construção coletiva do conhecimento, propósito central dos observatórios territoriais e requisito necessário no processo de aprendizagem (GONZÁLEZ, 2014, p. 99).

É possível uma síntese integrativa que apresente alguma perspectiva de avanço, considerando as abordagens teóricas sobre cidades inteligentes, internet das coisas, território inovador, na perspectiva da inteligência territorial, tanto em termos teóricos quanto de indicativos de operacionalização? Pretende-se dar um primeiro passo, neste sentido, na sequência.

PARA UMA SÍNTESE INTEGRADORA

A síntese da concepção dos diferentes autores quanto ao uso das TICs converge para um “tipo ideal” de cidades: (i) tornar as cidades mais eficientes, sustentáveis e habitáveis; (ii) melhorar a qualidade de vida e a acessibilidade de seus habitantes; (iii) assegurar um desenvolvimento sustentável, econômica, social e ambientalmente; (iv) gerar ambientes territoriais forjados por núcleos de inovação e criatividade; (v) oferecer soluções sistêmicas (integradas e interconectadas); (vi) favorecer uma mudança de comportamentos, tendo como princípio orientador a participação democrática e a pluralidade; e (vii) engendrar soluções inteligentes que favoreçam, numa ordem de prioridade, a pessoa humana.

O foco exclusivo, porém, nas cidades, não será restritivo? Entende-se que sim. Por isso, propõe-se que se atribua os qualificativos supramencionados, de igual forma, aos territórios.

Quando se utiliza a categoria conceitual território para se referir a um determinado âmbito espacial, pretende-se abarcar recortes territoriais que contemplem tanto a dimensão urbana quanto a rural, integradamente. Ou seja, pretende-se abarcar uma abordagem sistêmica, vendo os âmbitos espaciais de uma forma integradora, não setorial, tentando superar a dicotomia urbano-rural.

A Figura 1 ilustra os elementos estruturantes do que deveria vir a ser uma cidade ou território inteligente.

Figura 1 – Elementos estruturantes de uma cidade ou território inovador



Fonte: Adaptado de Alvarado López (2018).

Na tentativa de interpretação da Figura 1, destaca-se que uma cidade ou território inteligente compreende uma dimensão operacional e outra prospectiva. Na dimensão operacional, implica que sejam pensadas estruturas de governo (por exemplo, de parte das administrações municipais) e/ou de governança (ações de planejamento e gestão territorial, envolvendo agentes governamentais e representantes da sociedade civil e do setor empresarial), que utilizem as TICs nas estruturas físicas e não físicas disponibilizadas à sociedade, tanto com qualidade suficiente quanto distribuídas equitativamente e disponíveis ao acesso de cidadãos e empresas. Na dimensão prospectiva, o que se espera é que as estruturas operacionais permitam a criação ou transformação de cidades ou territórios inteligentes, tendo como horizonte o atendimento de metas e objetivos prévia e colaborativamente definidos.

Na mesma linha de pensamento, Covas e Covas (2019, p. 44-45) propõem a constituição de territórios-rede inteligentes e criativos, o que implicaria: (i) uma liderança coletiva que seja capaz de suscitar o entusiasmo inicial para a ideia de uma comunidade ou território-rede desejado (T-R-D); (ii) um “território de partida” que possua alguma marca distintiva e/ou um signo distintivo territorial, a partir do qual possa irradiar mobilização e interesse; (iii) eleger um primeiro ajustamento nos limites da comunidade ou do território-rede (T-R) de partida; (iv) constituir o “ator-rede”, que será o articulador do T-R; (v) esboçar, a partir dos signos distintivos territoriais,²¹ uma “iconografia do T-R”, que seja a base narrativa para uma estratégia de comunicação e marketing; (vi) elaborar o mapeamento dos atores principais envolvidos no projeto e suas áreas de influência; (vii) conceber uma “plataforma colaborativa interpares” para aumentar a interação e a

²¹Ver referências sobre o tema em: Dallabrida (2020a), Dallabrida, Baukart e Guinzani (2020) e Covas, Covas e Dallabrida (2019).

conexão colaborativas entre todos os parceiros do projeto e os futuros utentes ou destinatários do projeto; (viii) elaborar “os conteúdos programáticos e o programa de ação” para a operacionalização do T-R-D; (ix) eleger os porta-vozes da verdadeira distinção territorial; e (x) criar uma coreografia apropriada para o imaginário do T-R-D, por intermédio de uma estratégia de marketing e comunicação.

Na perspectiva aqui indicada, tais indicativos e perspectivas orientam o caminho para a efetividade da inteligência territorial.

Como complementação, corrobora-se a concepção teórica sobre território inovador de Gusmán (2013), que propõe um modelo de inteligência territorial, o qual se sustenta em dois grandes grupos de processos: (i) processos de produção e produtividade do conhecimento; e (ii) processos de aprendizagem territorial. “Os primeiros se baseiam na coleta e a transformação de conhecimento em inovações e os segundos trabalham na conformação do entorno e do ecossistema de conhecimento e na ampliação das possibilidades territoriais para a inovação” (p. 80). No Quadro 2 é apresentado um modelo e possíveis aspectos para sua operacionalização.

Quadro 2 – Modelo conceitual de Inteligência Territorial e aspectos para sua operacionalização

PRODUÇÃO E PRODUTIVIDADE DO CONHECIMENTO		APRENDIZAGEM TERRITORIAL
TRANSFORMAR Rede de estruturação de soluções	DISTRIBUIR Rede de produção e agregação de valor	APRENDER Rede de Integração
<ul style="list-style-type: none"> – Proposição de soluções – Gestão de recursos – Gestão do portfólio de projetos de inovação 	<ul style="list-style-type: none"> – Inovação e empreendimento – Transferência de tecnologia – Gestão da propriedade intelectual – Divulgação 	<ul style="list-style-type: none"> – Visão de futuro – Estratégia – <i>Networking</i> – Governança – Gestão do conhecimento regional sustentável – Gestão da base de conhecimento territorial
Agentes de atuação	Agentes de atuação	Agentes de atuação
Administradores de projetos tecnológicos, universidades e centros pesquisa	Clusters, arranjos produtivos ou redes territoriais de empresas, gestores tecnológicos	Representação institucional e organizacional do território
ABASTECER Rede de serviços de inteligência		
<ul style="list-style-type: none"> – Gestão de serviços de conhecimento – Prospectiva – Vigilância e inteligência competitiva 		
Agentes de atuação		
Consultores, assessores, profissionais de vigilância e inteligência, gestores e promotores do conhecimento, fontes e repositórios de informação e conhecimento		

Fonte: Elaboração própria, com base em Gusmán (2013).

O modelo explicitado no Quadro 2 permite imaginar-se tanto uma estrutura institucional, que pode assumir a forma de observatório territorial, quanto os agentes de atuação em cada uma das fases do processo e as ações que disso possam resultar na efetivação da perspectiva referida em relação à inteligência territorial. Não se imagina nenhum automatismo, tanto no ato de arquitetar o modelo de inteligência territorial quanto nas ações que dele possam decorrer territorialmente. Está falando-se, então, do processo de construção da dinâmica territorial do desenvolvimento.

Considera-se como indicativo básico o que pode se interpretar da argumentação de Gusmán (2013, p. 82):

O caráter dinâmico do desenvolvimento territorial se desdobra segundo as capacidades que conflagre o território para a aquisição, a exploração e estruturação de um novo conhecimento, considerando tanto os ativos de conhecimento e infraestrutura de I+D+I [investigação + desenvolvimento + inovação] de cada um dos atores territoriais, como a confiança que haja entre eles, suas capacidades de associação ou articulação e sua fortaleza institucional, cultural e política em conexão com o contexto e a aptidão do território.

A base de conhecimento demonstrada pelas capacidades, ativas ou potenciais, que existem no território, sejam eles elementos do tipo técnico ou econômico, ou elementos sociais, culturais e ambientais, constituem a inteligência territorial, social ou coletiva, que favorece – ou não, caso os elementos sejam débeis – o crescimento econômico e o desenvolvimento territorial.

Quanto às funções de uma plataforma compartilhada que represente a inteligência territorial, considere-se o que propõe Gusmán (2013): (i) habilitar a execução e a coordenação dos processos de produção e produtividade do conhecimento; (ii) facilitar o trabalho em rede (*networking*); (iii) integrar a base de conhecimento e as visões dos atores territoriais no que diz respeito ao uso e direcionamento em termos de desenvolvimento territorial; (iv) desencadear e dar visibilidade à estratégia territorial e o destino de recursos; e (v) dimensionar os resultados em termos dos indicadores de competitividade, inovação e desenvolvimento.

Por fim, para inovar no processo de planejamento e gestão de um determinado recorte espacial, alguns princípios orientadores são desejáveis, para prospectar estratégias inovadoras de desenvolvimento para municípios, regiões ou territórios. Uma das inspirações possíveis para tal é o que propõe Magnaghi (2005) na operacionalização da abordagem territorial, que, segundo o autor, precisa se fundamentar em cinco movimentos: (i) definição teórico-metodológica da concepção de desenvolvimento local/regional/territorial; (ii) a definição de metodologia e técnica da representação identitária do lugar, no formato de atlas do patrimônio territorial;²² (iii) a elaboração do estatuto do lugar,²³ como regras para sua transformação, ou diretrizes para a mudança; (iv) a elaboração de visões estratégicas, ou cenários de futuro, fundamentadas na valorização do patrimônio territorial, seguindo diretrizes para a mudança, previamente acordadas em

²²Sobre a concepção e elementos do patrimônio territorial, sugue-se o que propõe Dallabrida (2020b).

²³Ou projeto político de desenvolvimento do território.

espaços de concertação social, envolvendo as diferentes representações da sociedade civil, do setor empresarial e os agentes estatais; e (v) redefinição dos instrumentos e do processo de planejamento a partir da revisão dos primeiros quatro movimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição pretendida por meio deste texto é avançarmos, não só teoricamente, mas também na prática da intervenção territorial, do que se espera de uma cidade inteligente ao território inteligente ou inovador para as prospecções indicativas do debate sobre inteligência territorial. Algumas implicações teórico-práticas disso decorrem.

Em primeiro lugar, falar em território inteligente e não apenas em cidades é avançarmos de uma visão espacial setorial e/ou dicotômica, por exemplo, entre espaço rural e urbano, para uma visão integradora de espaço, que se pretende transmitir na noção de território.²⁴

Por outro lado, o território é uma totalidade complexa, onde os processos não ocorrem setorialmente, mas se inter cruzam nas suas diferentes dimensões (social, econômica, ambiental, cultural, política...). Claro que implica, também, em avançarmos de um território dado para um território em construção, onde a inovação pretende ser o princípio orientador. Daí, a possibilidade de se falar em um território inteligente ou inovador.

É neste sentido que a referência à inteligência territorial é para nos darmos conta dos potenciais tangíveis e intangíveis, como o conhecimento disponível entre os atores territoriais na forma de sistema territorial, envolvendo seu patrimônio (social, cultural, produtivo, intelectual, institucional, ambiental) e o padrão operacional de seus atores e instituições a serem utilizados com o fim de engendrar um ambiente social e institucional inteligente e criativo, que possa resultar num processo inovador de desenvolvimento territorial.

Ao fim e ao cabo, o que se espera é, não apenas no discurso, mas em especial na prática, tornar ambientes de vida mais sustentáveis e habitáveis, suficientes para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Mais, engendrar ambientes territoriais orientados em práticas inovadoras pelo uso da criatividade, oferecendo soluções sistêmicas, não setoriais, logo, integradas e interconectadas.

Para tal, não basta a disponibilização e criação de tecnologias de informação e comunicação nas cidades ou territórios. O que se espera são soluções inteligentes que favoreçam a pessoa humana, não apenas atendendo ao princípio da competitividade e eficácia econômica. Com certeza essas novas práticas exigem mudança de comportamento das pessoas, das instituições, das lideranças e empresários, tendo como princípio orientador a participação democrática e o respeito à pluralidade. Só assim é possível vislumbrar esperanças de que se possa enfrentar com algum sucesso o empresariamento que impera há tempo na gestão de nossas cidades e territórios.

²⁴Alguns autores e suas publicações contribuem para aprofundar esse tipo de concepção. Dentre os autores brasileiros contemporâneos, sugerimos dois deles, com publicações recentes: Saquet (2015); Dallabrida (2020a, b).

REFERÊNCIAS

- AENOR. Asociación Española de Normalización y Certificación; Comité Técnico de Normalización de Aenor – AEN/CTN 178 “Ciudades Inteligentes”. [2015?]. Disponível em: <https://www.aenor.com/>.
- ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives. *Journal of Urban Technology*, v. 22, n. 1, p. 1-19, 2015.
- ALVES, M. A.; DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Smart Cities no Brasil e em Portugal: o estado da arte. *URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, p. 1-15, 2019.
- ALMASA MAZA, B. Inteligencia Territorial para una redefinición eficiente de las políticas públicas. *Trabajo*, Huelva, n. 23, p. 75-94, 2010.
- ALVARADO LÓPEZ, R. A. Ciudad inteligente y sostenible: hacia un modelo de innovación inclusiva. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, a. 7, n. 13, sept. 2017/feb. 2018.
- ANGELIDOU, M. Smart city policies: a spatial approach. *Cities*, v. 41, p. S3-S11, 2014.
- ANTONELLI, C.; J. FERRÃO (coord.). *Comunicação, conhecimento coletivo e inovação*. As vantagens da aglomeração geográfica. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais; Universidade de Lisboa, 2001.
- ARES, J. M. A.; CID, R. F. Ciudad e Innovación habilitada por las TIC. In: FIGUEIREDO, A. M.; PENABAD, J. M. P.; ÁLVAREZ, E. J. V. (org.). *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI*. Desafíos da governação das cidades do século XXI. Vigo; Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2012. p. 181-280.
- ARISTIZÁBAL, A. B. et al. *Repensando la ciudad inteligente desde la innovación social digital ciudadana*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018. (Colección INNAP Investiga. Serie Innovación Social).
- AYDALOT, P. *Milieux Innovateurs en Europe*. Paris: Gremi, 1986.
- BATALLA, J. M. et al. (ed.). *Beyond the Internet of things: everything interconnected*. Cham: Springer, 2017.
- BATTY, M. et al. Smart cities of the future. *Eur. Phys. J. Special Topics*, 214, p. 481-518, 2012.
- BENCKE, F. et al. A tríplice hélice e a construção de ambientes de inovação: o caso da Incubadora Tecnológica de Luzerna/SC. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 43, p. 609-639, maio 2018.
- BOZZANO, H. La geografía, útil de transformación. El método territorial, diálogo con la inteligencia territorial. *Campo-Território: Revista de Geografía Agrária*, v. 8, n. 16, p. 448-479, ago. 2013a.
- BOZZANO, H. Geografía e Inteligencia Territorial: Geo-grafein, Geo-explanans, Geo-transformare. *Revista Geográfica Digital*, a. 10, n. 19, jan./jun. 2013b.
- BOZZANO, H. (dir.) et al. *Inteligencia territorial*. Teoría, métodos e iniciativas en Europa y América latina. La Plata: Edulp, 2012.
- CAMAGNI, R. (ed.). *Innovation networks*. Spatial perspectives. London: Gremi-Belhaven Press, 1995.
- CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart Cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, v. 18, n. 2, p. 65-82, abr. 2011.
- CASTRO OBANDO, V. Apuntes sobre la gestión urbana en el marco de las ciudades inteligentes. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n. 72, p. 72-88, enero/jun. 2017.
- CE. Comisión Europea. *Smart Cities and Communities*. European Innotation Partnership, 2012. Disponível em: <https://wbc-rti.info/object/project/10476>
- COCCHIA, A. Smart, and digital city: a systematic literature review. In: DAMERI, R. P.; ROSENTHAL-SABROUX, C. (ed.). *Smart city: how to create public and economic value with high technology in urban space*. New York: Springer, 2014. p. 13-43.
- COOKE, P. N.; MORGAN, K. *The associational economy: firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M. A inteligência dos territórios: os *terroirs* como espaços de inovação colaborativa. *IGepec*, Toledo, v. 23, Edição Especial, p. 40-54, 2019.
- COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M. *A construção social dos territórios-rede: a inteligência territorial da 2ª ruralidade*. São Paulo: Editora LiberArs, 2014.
- 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.
- CREVOISIER, O. *Industrie et région: les milieux innovateurs de l'Arc jurassien*. Neuchâtel: Edes, 1993.
- CUNHA, M. et al. *Smart City: transformação digital de cidades*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2016.

- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, n. 215, v. L, p. 304-328, 2º trim. 2015.
- DALLABRIDA, V. R. Significar territórios como estratégia de diferenciação: aportes teóricos e metodológicos. *Caderno de Geografia*, v. 30, n. 60, p. 196-213, 2020a.
- 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/2020b.
- DALLABRIDA, V. R. Patrimônio territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. *Revista Desenvolvimento em Questão*, ano 18, n. 52, p. 12-32, jul./set. 2020c.
- DALLABRIDA, V. R.; BAUKART, K. S.; GUINZANI, W. Signos distintivos territoriais e indicação geográfica: uma avaliação de experiências com a aplicação de instrumental metodológico. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 21, n. 1, p. 195-211, jan./mar. 2020.
- DALLABRIDA, V. R.; COVAS, M. M. C. M.; COVAS, A. M. A. Inovação, desenvolvimento e espaço urbano: uma relação necessária mas não suficiente. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, v. 19, n. 2, p. 360-378, maio/ago. 2017.
- DALLABRIDA, V. R.; GREIN, C. A inovação é difusa territorialmente, fato ou falácia? Estratégias de marketing territorial e *branding* como indicativos de inovação em municípios interioranos. *Desenvolvimento, Fronteiras e Cidadania*, v. 4, n. 6, 2020.
- DAMERI, R. P. Searching for smart city definition: a comprehensive proposal. *International Journal of Computers & Technology*, v. 11, n. 5, p. 2.544-2.551, 2013.
- DE MATOS, E.; AMARAL, L. A.; HESSEL, F. Context-aware systems: technologies and challenges in internet of everything environments. In: BATALLA, J. M. et al. (ed.). *Beyond the Internet of things: everything interconnected*. Cham: Springer, 2017. p. 1-25.
- DÍAZ-DÍAZ, R.; MUÑOZ, L.; PÉREZ-GONZALEZ, D. Business model analysis of public services operating in the smart city ecosystem: the case of Smart Santander. *Future Generation Computer Systems: The International Journal of Science*, n. 76, p. 198-214, 2017.
- DUTTON, W. H.; BLUMLER, J. G.; KRAEMER, K. L. (eds.). *Wired cities: shaping the future of communications*. Washington/Boston: Washington Program Annenberg School of Commun, 1987.
- EMMENDOERFER, M. L. Innovation, Brazil. In: FARAZMAND, A. (org.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer, 2019a. p. 1-5.
- EMMENDOERFER, M. L. *Inovação e empreendedorismo no setor público*. Brasília: Enap, 2019b.
- EMMENDOERFER, M. L.; ASHTON, M. S. G. Territórios criativos e suas relações com o turismo. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, v. 4, n. 21, p. 459-468, 2014.
- EMMENDOERFER, M. L. et al. Centro histórico como território turístico criativo: um estudo em um destino turístico internacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Turismo-Ritur*, v. 6, n. 1, p. 73-93, jan./jun. 2016.
- ESTÉVEZ, E.; JANOWSKI, T. Gobierno digital, ciudadanos y ciudades inteligentes. *Bit & Byte*, a. 2, p. 11-13, 2016.
- ETZKOWITZ, H. *Hélice tríplice: universidade-indústria-governo: inovação em ação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- 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.
- FARINÓS, J. D. Inteligência para la gobernanza territorial. In: DE SOUZA, A. S.; SIMANCAS, M. R. (coord.). *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias, 2008a, p. 19-31.
- FARINÓS, J. D.; SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E. P. *Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana: Aportes desde la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana 2016-2017*. València, Espanha: Universitat de València, 2019.
- 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, 2008b.
- FARINÓS, J. Inteligência Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Proyección*, v. 5, p. 45-69, 2011.
- FELDMAN, P. J.; GIROLIMO, U. “Smart City”: ¿nueva cara del empresarismo urbano? *Ciudades*, n. 120, p. 25-33, oct./dic. 2018.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. *La Smart City como imaginario socio-técnico*. 2016. Tesis (Doctorado) – Universidad del País Vasco, 2016. (Cuaderno de Investigación Urbanística, nº 109, nov./dic. 2016).

- FINQUELIEVICH, S. *et al.* (Comp.). *El futuro ya no es lo que era*. 1. ed. Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires; TeseoPress Design, 2019. 217 p.
- FLORIDA, R. Toward the learning region. *Futures*, ano 27, n. 5, p. 527-536, 1995.
- GALLAS, J. C. *et al.* O papel dos ativos territoriais e da inovação no desenvolvimento de cidades criativas. *Desenvolvimento em Questão*, ano 16, n. 43, p. 113-146, maio 2018.
- GIRARDOT, J. Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica. *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, n. 23, p. 15-39, 2010.
- GIRARDOT, J. Intelligence Territoriale et participation. *Revue Informations, Savoirs, Décisions, Médiations*, n. 16, article n. 163, 2004.
- GONZÁLEZ, A. S. Inteligencia territorial y la observación colectiva *Espacialidades*. *Revista de Temas Contemporáneos Sobre Lugares, Política y Cultura*, v. 4, n. 2, p. 91-109, jul./dic. 2014.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering urbanism*. London: Routledge, 2001.
- GUALLART, V. *La ciudad autosuficiente*. Habitar en la sociedad de la información Barcelona: RBA, 2012.
- GUSMÁN, A. R. P. Propuesta de un modelo de inteligencia territorial. *J. Technol. Manag. Innov.*, v. 8, Special Issue Altec, p. 73-86, 2013.
- HAJDUK, S. The concept of a smart city in urban management. *Business, Management and Education*, v. 14, n. 1, p. 39-49, 2016.
- HOLLANDS, R. Will the real Smart city please stand up? Intelligent, progresive or entrepreneurial? *City*, v. 12, n. 3, Dec. 2008.
- ISHIDA, T.; ISBISTER, K. *Digital cities: technologies, experiences, and future perspectives*. London: Springer Science & Business Media, 2000.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. *Hacia ciudades y territorios inteligentes, resilientes y sostenibles: gestión y gobernanza para la gran transición urbana*. Madrid: Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS), 2016.
- KIM, G.-H. What is the appropriate policy direction to develop Internet of things? *Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology*, v. 6, n. 2, p. 89-100, 2016.
- KOMNINOS, N. *Intelligent cities: innovation, knowledge systems and digital spaces*. London; New York: Taylor and Francis; Spon Press, 2002.
- KOMNINOS, N. *Intelligent cities and gobalisation of innovation networks*. Routledge: Londres, 2008.
- KOMNINOS, N. Intelligent cities: variable geometries of spatial intelligence. *Intelligent Buildings International*, v. 3, n. 3, p. 172- 188, 2011.
- LEITE, R. P. Lugares da política e consumo de lugares: nação e patrimônio cultural. In: LEITE, R. P. *Contra-uses da cidade*. 2. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2007. p. 34-95.
- LUNDVALL, B. A.; JOHNSON, B. The learning economy. *Journal of Industry Studies*, a. 1, n. 2, p. 23-42, 1994.
- 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.
- MAILLAT, D. Les milieux innovateurs. *Sciences Humaines*, n. 8, p. 41-57, 1995.
- MATUS, R. R.; RAMÍREZ, A. R. (comp.). *Ciudades Inteligentes en Iberoamérica: ejemplos de iniciativas desde el sector privado, la sociedad civil el gobierno y la academia*. Ciudad de México: Infotec, 2016.
- MEETHAN, K. Consuming (in) the civilized city. *Annals of Tourism Research*, v. 23, n. 2, p. 322-340, 1996.
- MÉNDEZ, R. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Revista Eure*, Santiago de Chile, v. XXVIII, n. 84, p. 63-83, sept. 2002.
- MORA, L.; BOLICI, R.; DEAKIN, M. The first two decades of smart-city research: a bibliometric analysis. *Journal of Urban Technology*, n. 24(1), p. 3-27, 2017.
- MOSS KANTER, R.; LITOW, S. *Informed and Interconnected: A Manifesto for Smarter Cities*. Harvard Business School General Management Unit Working, Paper n. 9-141, 15 June 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1420236>.
- NASCIMENTO, J. B.; SOUZA, C. L.; SERRALVO, F. A. Revisão sistemática de cidades inteligentes e internet das coisas como tópico de pesquisa. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, out./dez. 2019.
- PARRILLA-GONZÁLEZ, J. A.; PALIDO-FERNÁNDEZ, J. I. Inteligencia Territorial y Turismo. Hacia la integración de un modelo de transformación económica. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, v. 26, p. 1-21, 2017.
- PECK, J. Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic Geography*, v. 78, n. 3, p. 331-360, 2002.

- PECK, J.; THEODORE, N. *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- RASSIA, S. T.; PARDALOS, P. M. *Smart City networks: through the Internet of things*. Cham: Springer, 2017.
- SAÉNZ, D. *Smart Environments: las TIC en las ciudades inteligentes*. Informe breve de Tendencias. [S.l.]: Instituto Tecnológico de Informática, 2011.
- SÁNCHEZ CHILLÓN, P. Imaginarios globales de la innovación y el progreso: las ciudades inteligentes como instrumento narrativo para a consolidación de un nuevo poder urbano universal. *Debates Latinoamericanos*, Smart Cities, ano 15, n. 31, p. 68-80, oct. 2017.
- SANTUCCI, G. The Internet of things: between the revolution of the Internet and the metamorphosis of objects. In: SUNDMAEKER, H. et al. (ed.). *Vision and challenges for realising the Internet of things*. Brussels: European Union, 2010. p. 11-24.
- 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. Conseqüência, 2015.
- SCHIAVO, C.; GELFUSO, A. G. Urbanismo de mercado. Las ciudades latinoamericanas y el neoliberalismo realmente existente. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 423-442, maio/ago. 2018.
- SEIXAS, P. C. (ed.). *Ativar cidades: modelos de políticas de cidades*. Lisboa: Caleidoscópio, 2019. p. 7-11.
- SUJATA, J.; SAKSCHAM, S.; TANVI, G. Developing Smart Cities: An Integrated Framework. *Procedia Computer Science*, n. 93, p. 902-909, 2016.
- TUROK, I. The distinctive city: pitfalls in the pursuit of differential advantage. *Environment and planning A*, v. 41, n. 1, p. 13-30, 2009.
- VON STRITZKY, J.; CABRERIZO, C. *Ideas para las ciudades inteligentes del futuro*. Madrid: Fundación Ideas, 2011.
- ZANELLA, A. et al. Internet of things for smart cities. *IEEE Internet of Things Journal*, v. 1, n. 1, p. 22-32, 2014.
- ZUKIN, S. *The Culture of Cities*. 10th ed. Oxford: Blackwell Publishers, 2010. p. 1-47. Cap. 1.

Contribuição da Teoria da Dádiva para os Estudos Territoriais

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.72-90>

Recebido em: 20/5/2019

Aceito em: 30/7/2020

Anderson Luis do Espirito Santo,¹ Douglas Josiel Voks²

RESUMO

Marcel Mauss é o grande idealizador da teoria da dádiva, que permite, dentre outras viabilidades, analisar como a troca e o simbolismo possibilitam a socialização e a comunicação entre os atores. Neste artigo buscamos identificar sua contribuição por meio da teoria da dádiva para o desenvolvimento de novos estudos territoriais. Nosso objetivo aqui, portanto, é conferir, à luz dessa teoria, como ocorrem as relações de troca e a presença do simbolismo nas feiras livres na fronteira Brasil-Bolívia, mediante um trabalho qualitativo e sob um enfoque etnográfico. Paralelamente, discutimos a contribuição da Sociologia Econômica e da Nova Sociologia Econômica para os estudos urbanos, sustentáveis e regionais pelo aporte da corrente francófona do “dom”. A partir de uma construção teórico-empírica aplicada a uma análise de caso, é possível afirmar que a teoria da dádiva permite reconhecer diversos fenômenos sociais presentes no território com ênfase no ator, e como isto é importante para o desenvolvimento da região. Permitiu, também, perceber a importância de se estudar os mercados sob o ângulo econômico, sociológico e histórico, ou seja, como construções sociais, pois, no caso das feiras, foram identificados alguns símbolos trocados, o que viabilizou criar um olhar para além do utilitarismo e compreender como ocorre a dinâmica de desenvolvimento do território e a existência e a manutenção das feiras.

Palavras-chave: Teoria da dádiva. Desenvolvimento. Estudos territoriais. Nova sociologia econômica.

CONTRIBUTION OF THE GIFT THEORY TO TERRITORIAL STUDIES

ABSTRACT

Marcel Mauss is the great creator of the theory of gift, which allows, among other possibilities, to analyze how exchange and symbolism enable socialization and communication between actors. In this article, we seek to identify its contribution, through the gift theory, to the development of new territorial studies. Our objective here, therefore, is to check, in the light of this theory, how exchange relations and the presence of symbolism occur in open markets on the Brazil-Bolivia border, through qualitative work and under an ethnographic approach. At the same time, we discussed the contribution of Economic Sociology and New Economic Sociology to urban, sustainable and regional studies due to the contribution of the francophone current of “gift”. From a theoretical-empirical construction applied to a case analysis, it is possible to state that the gift theory allows the recognition of several social phenomena present in the territory, with an emphasis on the actor, and how important this is for the development of the region. It also made it possible to perceive the importance of studying the markets from an economic, sociological, historical perspective, that is, as social constructions, since, in the case of fairs, some exchanged symbols were identified, which made it possible to create a look beyond utilitarianism and understand how the dynamics of territory development occurs and the existence and maintenance of fairs.

Keywords: Gift theory. Development. Territorial studies. New economic sociology.

¹ Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Doutorando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), *Campus do Pantanal*. <http://lattes.cnpq.br/7394122912242974>. <https://orcid.org/0000-0001-6507-974X>. anderson84luis@gmail.com

² Doutor e mestre em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). *Campus do Pantanal*. <http://lattes.cnpq.br/3967850733362541>. <https://orcid.org/0000-0002-7725-4389>. douglas_voks@hotmail.com

Desde a década de 80 do século 20, quando do surgimento e consolidação do movimento teórico-empírico iniciado pela Nova Sociologia Econômica (NSE), pesquisadores de diversas partes do mundo voltaram a realizar investigações de fenômenos econômicos a partir da confluência entre a economia e a sociologia, intercambiando os processos políticos, culturais, econômicos, institucionais, simbólicos e sociais em suas análises. Tal consolidação refletiu-se em distintas abordagens referentes à NSE, das quais este estudo apresenta o Movimento Antiutilitarista nas Ciências Sociais (Mauss) surgido na França, e que se baliza a partir dos estudos de Marcel Mauss (1872-1950), especificamente os “Ensaio sobre a Dádiva”.

A sociologia da dádiva de Mauss vem ganhando corpo nas ciências sociais, pois, partindo de uma visão antiutilitarista, ela permite identificar como ocorrem a circulação de bens (materiais e simbólicos) e a reciprocidade nas sociedades por meio do dom e do contradom – que cria, recria e fortalece os vínculos da sociedade mediante a (re)criação do laço social. Além de Mauss, as obras de Caillé e Godbout também formam referência para este trabalho, pois esses autores teorizam sobre a existência da teoria da dádiva na sociedade moderna. Esta pesquisa, em confluência com esses autores, mostra como a teoria se faz presente na atualidade, pois, no momento da observação de campo, foi possível perceber as interações entre as relações econômicas, sociais e culturais, elementos da simbologia da dádiva, fundamental para compreender o território.

Sem embargo, a teoria de Mauss apresenta a dádiva muito mais que uma simples imagem ou algo que se remeta à fé. Trata-se de um sistema paradoxal que permite analisar como a troca possibilita diferentes socializações e a comunicação entre as diversas pessoas. Tendo por base essa afirmativa, é propósito deste artigo elaborar uma concepção teórico-empírica para o campo de estudos territoriais: analisar, à luz da teoria da dádiva, como ocorrem as relações de troca e a presença do simbolismo nas feiras livres da fronteira Brasil-Bolívia. Paralelamente, discutimos a contribuição da Sociologia Econômica e a consolidação da NSE nos estudos do desenvolvimento territorial, sustentáveis e regionais a partir do aporte da corrente francófona do Dom,³ possibilitando, assim, compreender o território a partir das ações e práticas dos indivíduos (análise micro); neste caso, as que emergiram nas feiras livres de Corumbá, na fronteira Brasil-Bolívia. Nessa opção buscamos entender: qual a contribuição da teoria da dádiva para o desenvolvimento de novos estudos territoriais.

Tais estudos, dentro do processo de desenvolvimento, ganham ímpeto no início dos anos 1980, sob influência da literatura neo-marshalliana, que buscava identificar a composição e os diferentes laços entre os atores, o que culminou com a formação de sistemas produtivos localizados (ABRAMOVAY, 2010). Já nas últimas décadas, novas discussões, em âmbito mundial, como a inscrição territorial e ecologicamente sustentável da natureza, levaram a incorporar a preocupação com a biodiversidade, colocando-se como alternativas no sentido de promover a resiliência e novos estilos e dinâmicas mais sustentáveis e inclusivos como componentes de estratégia de desenvolvimento (SACHS, 2009; LÉVESQUE, 2010).

³ Esse termo pode variar de acordo com a tradução. “*Le Don*”, ou, no inglês, “*the gift*”, e pode ser encontrado como “a graça”, “o dom” “a dádiva”. Aqui adotaremos as duas últimas alternativas.

Neste sentido, emerge a importância do trabalho de campo para os estudos territoriais, pois o território é um objeto de múltiplas representações, em que os atores, a partir de sua ação, experiência e visão de mundo, atribuem significados a determinados eventos. Além do viés econômico, as representações sociais, religiosas, políticas, culturais e ambientais vão desenhar e demonstrar a construção social e fornecer um melhor entendimento sobre as relações de mercado (SWEDBERG, 2005). Isto justifica a importância de se acompanhar os atores.

Este trabalho foi realizado em base empírica nas feiras livres da cidade de Corumbá (Mato Grosso do Sul, Brasil). Trata-se de uma zona fronteira (Brasil-Bolívia) marcada por complementaridades e diversos tipos de relações de troca, conflitos, articulações e comunicação. A presença do feirante boliviano é notória nessas feiras, o que a caracteriza como um verdadeiro ponto de encontro da população fronteira (brasileiros e bolivianos), que, além de adquirir seus produtos, ainda experimenta um caudaloso sabor cultural em sete feiras espalhadas pela cidade. Estudar as feiras livres em zonas fronteiriças é um desafio em razão da complexidade da vida nas cidades situadas nessas zonas. O conceito de fronteira é constantemente submetido a uma profunda discussão e ressignificação. Aqui ela é interpretada a partir da visão de Benedetti (2018), que a considera um espaço de vida. Para o autor, é uma “zona fronteira” no sentido de uma faixa que concentra habitantes, moradias, lazer, educação, sociabilidades diversas, atividades econômicas, etc.

Não se trata, pois, de apenas criar um tema, um foco ou um único olhar sobre a fronteira. É preciso aprofundar os estudos e incorporar novas possibilidades (teoria da dádiva) que permitam identificar a multiplicidade de fatores e identidades existentes, além de suas diferenças e conflitos que diretamente incidem nas dinâmicas de desenvolvimento da região.

A partir desta introdução, este artigo desenvolverá três partes teóricas que apresentam o debate entre a sociologia econômica, a NSE, a “dádiva” e a demonstração de como tudo isso pode ser frutífero para os estudos territoriais por intermédio de análises empíricas. Seguem-se a metodologia de pesquisa e os resultados divididos em duas partes: a primeira traz a trajetória histórica das feiras, explicando a feição que hoje apresentam; a segunda analisa a presença do simbolismo e a relação de trocas. Concluiremos com as considerações finais e as referências bibliográficas adotadas neste trabalho.

DA SOCIOLOGIA ECONÔMICA À NOVA SOCIOLOGIA ECONÔMICA: UMA BREVE INTRODUÇÃO

A primeira menção ao termo “Sociologia Econômica” apareceu inicialmente nos trabalhos do economista William Stanley Jevons no Reino Unido em 1879. No final do século 19, entretanto, é que a expressão foi retomada e disseminada pelos grandes sociólogos clássicos, nomeadamente Émile Durkheim, Max Weber, Georg Simmel e Karl Marx, quando se buscava compreender as ações econômicas sob as variáveis sociológicas, como crença, influência, coerção, dentre outros fenômenos sociais que incitam o comportamento econômico. A sociologia econômica, para Swedberg (2005, p. 233), é “o conjunto de teorias que se esforçam por explicar os fenômenos econômicos a partir de elementos sociológicos”. Seu objetivo central é analisar como ocorrem a construção

social das relações de mercado e as primícias da origem social dos fenômenos econômicos. A disciplina propunha trazer novos olhares – respostas – para questionamentos não resolvidos pela teoria econômica, e não substituí-la.

De acordo com Lévesque (2007), apesar de grande expressão desde a década de 20 até meados da década de 70, ambas do século 20, a sociologia econômica passou por uma grande recessão e seu termo ficou negligenciado. Durante esse período deu-se aos estudos ênfase que, predominantemente, se dava às condições sociais das transformações econômicas, ou à disseminação do paradigma parsoniano, conhecido como economia e sociedade, áreas em que os estudos da sociologia foram se especializando cada vez mais – subdivididos em sociologia do trabalho, industrial, das organizações, do desenvolvimento, dentre outras, de tal modo que os sociólogos acabaram deixando para os economistas os objetos centrais da economia, tais como estudos de mercado, moeda e outros.

É preciso ressaltar que, apesar desse período de separação, alguns trabalhos ainda consideravam o viés preconizado pela sociologia econômica. Em 1944 surgiu a célebre obra de Karl Polanyi, denominada “A Grande Transformação: as origens da nossa época”. Nela, o autor mostrou que a economia de mercado não possuía todas as atividades necessárias à reprodução social e à sobrevivência da vida humana. Polanyi (1980) defendia que o mercado, entre diversas formas de estrutura social, era uma forma de coordenar a luta e a sobrevivência da espécie; percepção esta que ia contra a visão dominante da época, firmada na racionalização econômica. Esta obra foi de grande valia e contribuiu para a consolidação da sociologia econômica, influenciando diversos autores, os quais, mais tarde, retomariam seus estudos e os de outros autores clássicos.

Nos anos 1980 a sociologia econômica “ressurge com intensidade, voltando seu interesse para as bases deixadas pelos seus precursores, ou seja, os estudos dos fenômenos econômicos à luz de uma abordagem sociológica” (SERVA; ANDION, 2007, p. 12). A partir dessa retomada criam-se as bases para a NSE, cujo mérito foi o de analisar sociologicamente o núcleo da ciência econômica, isto é, o mercado, considerado estrutura social. Muitos autores são de opinião que o termo NSE surge do estudo de Mark Granovetter, intitulado “*Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness*”, de 1985 (SMELSER; SWEDBERG, 2005; STEINER, 2006; SERVA; ANDION, 2007; LÉVESQUE, 2007). Granovetter, considerado, por isso, o fundador da NSE, objetiva analisar até que ponto a ação econômica está imersa nas estruturas das relações sociais na moderna sociedade industrial. Desde então, as discussões sobre a NSE emergiram com vigor no meio acadêmico, principalmente por terem os pesquisadores voltado seu olhar aos fenômenos econômicos sob o viés sociológico a partir de novas perspectivas. Em razão da amplitude de foco que a NSE ganhou, Lévesque (2007) apresenta uma sintetização (Quadro 1) sobre as principais abordagens referentes à NSE desde sua origem, sendo esta inglesa ou francófona, e seus principais representantes e paradigmas.

Quadro 1 – Abordagens da NSE

Língua Francesa	Língua Inglesa
MAUSS: contra o utilitarismo; o paradigma da dádiva (Caillé e Godbout).	Nova Sociologia Econômica: redes e imersão social da economia (Granovetter)
Economia social e solidária, economia plural (Laville e Roustang).	Evolucionistas e neoschumpeterianos: sistemas sociais de inovação (Nelson, Winter, Dosi, Freeman).
Regulacionistas: instituições e compromissos sociais, modelo de desenvolvimento (Aglietta, Boyer e Lipietz).	Neocorporativistas: governança e democracia social (Schmitter e Streeck, Hollingsworth).
Economia da grandeza: mundos e cidades (Boltanski, Chapiello, Thévenot).	Novos institucionalistas: bifurcação e especialização flexível (Piore Sabel, Hodgson).
Economia das convenções: mundo da produção e mercado como organização (Favereau, Orléan, Salais).	Socioeconômica: nova disciplina e dupla dimensão da economia (Etzioni, Lawrence e Coughlin).

Fonte: LÉVESQUE, 2007, p. 51.

Dentre todas estas abordagens, este trabalho ancora-se na perspectiva das obras de Marcel Mauss⁴ (2003a, b, 2006), e mediante os trabalhos de Caillé (1998, 2002, 2011) e Godbout (1998, 1999, 2005) – ambos autores que se propuseram a divulgar os estudos de Mauss. Além disso, também foram consideradas as pesquisas do movimento Mauss.⁵

O referido movimento foi criado durante o evento de 1981, na França, no qual os pesquisadores Thomas More, Gérald Berthoud e Alain Caillé ficaram surpresos com a quantidade de participantes que desconheciam as obras de Mauss, principalmente o conceito de “fato social total” por ele criado. A partir desse incômodo, Caillé (1998) decidiu criar este movimento e incitar a disseminação dos estudos de Mauss com o uso da Revista Mauss, existente até hoje.

Segundo Caillé (2011), o termo “antiutilitarismo” representa uma oposição ao movimento dominante, representado, neste caso, pelo utilitarismo. O movimento Mauss não aceita a conceituação de *homo oeconomicus* como a explicação hegemônica de toda ação humana. Contesta ainda o argumento de que todos os indivíduos seriam egoístas e que agiriam em razão de suas próprias vontades. Por isso, defende o terceiro paradigma: o da dádiva. Assim, o movimento antiutilitarista critica o economicismo nas ciências sociais e o racionalismo instrumental na filosofia moral e política. Prestando homenagem a Marcel Mauss, este movimento encoraja-nos a pensar no vínculo social em termos dos “dons” que unem os sujeitos humanos.

O paradigma da dádiva foi idealizado e sistematizado por Caillé com base nas obras de Mauss e das inúmeras contribuições da *Revista du Mauss*. Cabe destacar que, mais tarde, Caillé recebeu o apoio de Jacques Godbout, principalmente em sua obra “*L’esprit du Don*”, de 1992. De acordo com Lévesque (2007), trata-se de uma das principais contribuições francesas à NSE, que busca interpretar a imersão social da economia no utilitarismo e a crítica a ele. Este paradigma tem por matriz fundamental a crítica ao utilitarismo a partir das relações sociais e da troca mercantil, algo que é considerado posterior à dádiva.

⁴ Marcel Mauss era sobrinho de Émile Durkheim, tendo trabalhado ao lado do tio na coordenação da revista *l’Année Sociologique*, além de ter sido cátedra de “história das religiões dos povos não-civilizados” na *École Pratique des Hautes Études* de Paris, e suas principais obras são Ensaio sobre a dádiva (1925) e Manual de Etnografia (1947).

⁵ Principalmente da *La Revue du MAUSS* – Disponível em: <http://www.revuedumauss.com.fr/>.

Das contribuições de Caillé e Godbout, compreende-se que o utilitarismo representaria o primeiro paradigma dominante, que procura explicar o mercado, as estruturas sociais, os sistemas de produção e, sobretudo, a “circulação das coisas e dos serviços na sociedade a partir das noções de interesse, de racionalidade, de utilidade” (GODBOUT, 1999, p. 1). Sob este viés, os pesquisadores acreditam ser possível explicar os fenômenos sociais mediante cálculos racionais efetuados pelos indivíduos, reconhecendo o princípio ético que norteou a sua decisão em razão do custo benefício da ação. O segundo paradigma teria uma inclinação mais holística, com base em diversas visões, como o funcionalismo, o culturalismo, o institucionalismo e o estruturalismo. O pesquisador tenta explicar o funcionamento das estruturas sociais e as ações individuais e coletivas que interferem no momento da decisão do indivíduo. Por fim, o terceiro paradigma (dom) representa uma terceira rede de circulação de coisas e serviços nunca percebida pelos paradigmas anteriores – a rede da sociabilidade (CAILLÉ, 2002). Agora, os “bens são meios postos ao serviço da criação e da consolidação de vínculos sociais e aquilo que importa em primeiro lugar não é tanto o valor de uso ou o valor de troca quanto aquilo a que poderia se chamar de valor de vínculo” (CAILLÉ, 1998, p. 9). Este paradigma, portanto, defende que é possível estudar a imersão social da economia, de forma antiutilitarista, a partir da tríplice obrigação de dar, receber e retribuir, porém sem desconsiderar os fundamentos do utilitarismo nem considerar os humanos altruístas. A dívida revela como os objetos trocados transluzem os relacionamentos pessoais e o vínculo social cunhado entre os homens.

REFLEXÕES SOBRE A TEORIA DA DÍVIDA

A teoria da dívida surgiu como um movimento contrário à lógica do mercado utilitarista, retratando haver outras formas de se entender as trocas presentes dentro da sociedade. A obra de Mauss é considerada um marco no desenvolvimento da sociologia durkheimiana. Para Caillé (1998), esse desenvolvimento refere-se ao avanço de Mauss sobre os estudos de Durkheim pela descoberta do simbolismo. “As palavras, as saudações, os presentes, solenemente trocados e recebidos, e obrigatoriamente retribuídos sob risco de guerra, o que são, senão símbolos?” (CAILLÉ, 1998, p. 9). Mauss obteve uma considerável progressão, se comparada à de seu tio, em razão do seu olhar sobre a Antropologia, do seu posicionamento crítico ante a filosofia e da adoção de uma etnografia para as sociedades não ocidentais.

Analisar as relações de troca dentro dos mercados foi objeto de diversos autores clássicos, que inspiram muitos pesquisadores a lançar novos olhares sobre as relações de troca de diferentes formas. Já no século 20, Godbout (2005) afirma que, com o avanço da tecnologia, as trocas e os relacionamentos estão cada vez mais digitais, impessoais e mecanizadas, decorrentes de aplicativos para *smartphone*, autoatendimentos e caixas eletrônicos, por exemplo. Este cenário “não elimina a necessidade de explicar as trocas de outros tipos, entre seres humanos, em que ocorre algo diferente e que permanecem fundamentais, até mesmo, em economia” (GODBOUT, 2005, p. 82).

Em *Ensaio sobre a Dívida: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*, Mauss (2003b) analisa as dívidas trocadas e a obrigação de retribuí-las. É nesse momento que fica clara a sua preocupação central em não explanar um fenômeno social a partir de outro fenômeno, mas em explicá-lo a partir de diversos fenômenos e de sua importân-

cia para determinada sociedade. A dádiva, portanto, pode ser interpretada como uma configuração em que ocorre a circulação de bens (materiais ou simbólicos) com o objetivo central de criar, recriar ou fortalecer os vínculos dentro da sociedade. Para Godbout (1999), a dádiva pode ser entendida como uma circulação de bens e serviços (fora do mercado), o que fortalece a (re)criação do laço social, pois ela existe para as pessoas com as quais se deseja relacionar, como acontece no Natal, a maior exemplificação desse fenômeno na atual sociedade.

Mauss (2003a) apresentou o sistema de prestações totais (*Potlach*) que contextualiza as dádivas trocadas e a obrigação de retribuí-las em uma comunidade da Polinésia. Em suas observações, destaca como ocorria a oferta voluntária de presentes, livre e gratuita, porém, simultaneamente, interessada e obrigatória. Com base nessa evidência, conclui Mauss (2003a) que em nossa sociedade existe uma tríade concebida em “dar, receber e retribuir”. Neste sentido, e mais recentemente, Vizeu (2009) afirma que um determinado sujeito pode buscar relacionamentos a partir de três maneiras: criar, recriar e manter o vínculo social. Segundo o autor, essas três formas de se relacionar podem ocorrer por intermédio da troca de bens, situação em que o valor financeiro não é considerado no momento da troca, pois o que vale é o símbolo da efetivação. Temos aí a obrigação desobrigada, presente no convívio das pessoas. “É assim que nos expomos não só a obrigar como a nos tornar obrigados” (GODBOUT, 1999, p. 21).

A dádiva não é gratuita e necessita de reciprocidade para ser efetivada. Caso contrário, sem reciprocidade o elo é rompido e não existe a dádiva. “Assim, ou a obrigação de retribuir é assumida, e então se estabelece um círculo de relações de pessoa a pessoa, dentro do qual os bens alimentam a ligação, ou é recusada através de uma contradádiva monetária imediata” (GODBOUT, 1999, p. 19). A obra de Mauss é complexa e atemporal. Por fim, é preciso relatar que foi a partir da contribuição do simbolismo e sua relação com a vida social que Mauss superou Durkheim. Mauss fez analogia da compreensão simbólica aos relacionamentos e acreditava que a oposição entre as coisas e as pessoas não fazia sentido. Assim, o fato social (durkheimiano) não pode ser apenas considerado coisa. Surge, então, a visão de Mauss sobre o “fato social total”, em que é necessário tratar os fatos sociais não mais como simples coisas, mas de acordo com a lei do simbolismo – que condiciona o sistema de prestações e contraprestações entre os homens e a existência de dar, receber e retribuir.

OS ESTUDOS TERRITORIAIS E A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO DE CAMPO

A retomada dos estudos territoriais objetiva fornecer subsídios para uma melhor compreensão sobre o desenvolvimento de uma dada localidade (ABRAMOVAY, 2010). A retomada proposta neste trabalho dá ênfase aos atores, ou seja, projeta luz sobre a experiência, a ação e a prática dos atores e suas consequências, pois os desafios territoriais cresceram acompanhando a difusão do capitalismo (RIVERO, 2001) e elevaram a vulnerabilidade dos cidadãos a uma gama de ameaças e perigos que envolvem questões sociais, ambientais e econômicas (SACHS, 2009).

Quanto à conceitualização, Gumuchian *et al.* (2003) resgatam a obra de Frémont “*A região, o espaço vivido*”, no qual o autor sinaliza para a necessidade de reconhecer os habitantes como sujeitos ativos e pensantes do seu próprio território. “O território é compreendido como um espaço social e real que se impregna de valores culturais refletindo, para cada um, o pertencimento a um grupo localizado” (p. 25).

Quer dizer, o território é muito mais do que o limite de um lugar; indica, afinal, a natureza simbólica e material, criada pelos atores e formada por diferentes configurações espaciais. O território é um campo de força representado por inúmeros atores que lutam por seus interesses e legitimidades (GUMUCHIAN, 2002). É no bojo do território que acontecem a dramatização, as cenas, o espaço da vida resultante da ação coletiva entre os atores – o que forma a territorialidade. A ação coletiva, para Cefaï (2013b), ocorre a partir do agenciamento de atores, objetos, falas, ritos e símbolos. Esta ação é orquestrada mediante rotinas e operações que cristalizam a vivência de um grupo mediante articulações que promovam divisões do trabalho, poder, saber, compartilhamento de objetos, dispositivos sociotécnicos e circuitos operacionais. Daí a importância do trabalho de campo para identificar e compreender as relações sociais e demais ações coletivas dos atores que produzem inúmeras consequências para o território. Ou, como argumentou Abramovay (2010),

O estudo dos territórios sob o ângulo das forças sociais que os compõem não só é um convite a análises empíricas bem fundamentadas sobre sua constituição – mais do que de recomendações de política – mas abre caminho para se compreender as mudanças que novas forças sociais podem imprimir à maneira como estão hoje organizados (p. 44).

Segundo Gumuchian *et al.* (2003), a ciência, historicamente, não valorizou a análise dos insumos do micro (preferencialmente) para, então, reter a construção e a análise das escalas meso e macro. A isto se deve a concepção atribuída ao ator nas ciências sociais, vaga, polissêmica e deturpada. O caráter microscópico, obtido no trabalho de campo, no entanto, apresenta-se como uma arte que permite ao pesquisador compreender o ator a partir da “realidade”. Metodologicamente, os atores representam a possibilidade da entrada pelo micro dos indicativos da operação macro – global. O território é uma fração do global (do micro ao macro). As relações territoriais locais são, ao mesmo tempo, relações territoriais globais. Por isso, diferentes autores defendem a necessidade de se retomar os estudos etnográficos e trabalhos de campo para a compreensão dos atores, de suas práticas e experiências; entender como eles dão vida, movimento e simbologia ao território (SMELSER; SWEDBERG, 2005; CEFAÏ, 2013a).

A etnografia é uma particularidade da antropologia, a qual, conforme Laplantine (2004), independe da sociedade estudada, do objeto de análise ou das teorias balizadoras. O que importa é o projeto – o estudo do homem como um todo em todas as sociedades. Ela permite a compreensão da pluralidade das culturas, das relações humanas, da familiaridade e do compartilhamento das relações entre os homens. A etnografia

já foi foco de estudo desde as clássicas contribuições de Franz Boas e Bronislaw Malinowski, até autores mais recentes, como Clifford, Laplantine e Cefaï. Ademais, a etnografia foi alvo de estudos do próprio Mauss.⁶

Desde estas clássicas contribuições, a etnografia ressignificou-se e incorporou outras metodologias e instrumentos de coleta de dados. Cefaï (2013a, b), por exemplo, indica o diário de campo como um dos principais instrumentos do etnógrafo, afirmando ser preciso articulá-lo com outros métodos, como a observação direta, ou participante, para citar alguns. Assim, o pesquisador estará em contato com os atores e (re)conhecerá as experiências, atividades primárias e situações cotidianas. Para Cefaï (2013a, b), é importante que o pesquisador saiba quem são os atores, o que eles fazem e por que eles o fazem; além de identificar os conflitos e as consequências dos discursos e das ações empregadas. Por tudo isso, é impossível falar em etnografia sem ter esse momento de observação, compreensão e descrição dos atores e seus territórios, num determinado espaço-tempo.

A inspiração para associar a etnografia aos estudos da NSE, representada aqui pela corrente francófona da dádiva, ocorreu por duas razões fundamentais. Primeiro, por Smelser e Swedberg (2005) afirmarem que, quanto à operacionalização das pesquisas, os fenômenos ainda são avaliados com supremacia na aplicação de modelos randomizados em forma matemática, sendo praticamente inexistente o trabalho etnográfico. Para os autores, há que se conduzir pesquisas com postura etnográfica, valendo-se do estranhamento necessário para a compreensão de um fenômeno, contrapondo as abordagens tradicionais das teorias econômicas. Segundo, pelo próprio Mauss (2006), que destaca a importância do trabalho etnográfico e defende que a sociedade não se explica por uma única característica, mas pela articulação de diferentes partes que formam o seu todo, o que exige do etnógrafo toda atenção aos fatos e também aos detalhes.

Para Mauss (2006), essa totalidade é representada pelo *fato social total* que revela como diferentes esferas de uma sociedade (econômicas, culturais, políticas, religiosas e outras) permeiam seu imaginário e influenciam os indivíduos em suas ações. Compreende-se, a partir disso, que a etnografia é uma estratégia de pesquisa que possibilita identificar como ocorrem os processos relacionais, as representações, as conexões, as influências e a realidade dos homens e, neste caso, como isto impacta na formação e no desenvolvimento do território.

Dessa forma, uma visão antiutilitarista proporciona ao estudo territorial a possibilidade de caminhar por um eixo de desenvolvimento que não pode ser confundido com crescimento econômico, o que também é condição necessária, mas não suficiente (SACHS, 2009). “O desenvolvimento econômico e social buscado há mais de meio século se mostra cada vez mais fugido” (RIVERO, 2001, p. 183). Ademais, no caso do estudo das sociabilidades nos mercados, essa visão permitirá evidenciar aspectos históricos localizados geograficamente, composto por entidades vivas e encarnadas, que dão vida e forma ao território. Ou, como expôs Abramovay (2004):

⁶ Por questões de foco e de síntese, nessa argumentação não será feita uma revisão e amplo debate sobre as diferentes correntes etnográficas; nem objetivamos narrar como fazer a etnografia, mas, sim, chamar a atenção sobre a necessidade de se adotar mais esta perspectiva aos estudos territoriais para compreender o homem e o território. Para um maior aprofundamento ver CEFÁI, (2013a, b).

Nesse caso, sua compreensão [o mercado no território] faz apelo à subjetividade dos agentes econômicos, à diversidade e à história de suas formas de coordenação, às representações mentais a partir das quais se relacionam uns com os outros, à sua capacidade de obter e inspirar confiança, de negociar, fazer cumprir contratos, estabelecer e realizar direitos (p. 36)

A análise das questões de desenvolvimento e reações populares não pode ser desarticulada do estudo das dinâmicas locais e dos processos endógenos de mudança (OLIVIER DE SARDAN, 1995). Por esta razão, o presente estudo mostra que o desenvolvimento depende de diversos fatores culturais e não pode se limitar exclusivamente aos aspectos econômicos, ignorando as relações complexas da sociedade humana. Assim, uma ênfase às ações e relações dos atores, sob a ótica da NSE, especificamente da Dádiva, permitirá desvelar que há muito mais práticas presentes nos relacionamentos que uma simples ordem econômica direta. Há a criação de identidade e um fenômeno cultural ou, como exposto por Gumuchian *et al.* (2003), o lugar passa a ter um nome e essa designação não é indiferente à propriedade e à identidade. Nesse lugar, o ator executa sua prática, trabalho, lazer, religião, hierarquia, poder – organiza-se em rede, o que fortalece as relações afetivas e/ou de proximidade. Fica assim explicado por que a transformação socioeconômica acaba sendo construída por tantos outros fatores que entram na composição da tessitura social do território.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa configura-se como uma abordagem qualitativa, pela finalidade exploratória e descritiva. A estratégia de investigação utilizada foi a da postura etnográfica, incluindo observação participante, pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas.

A pesquisa bibliográfica foi parte fundamental deste estudo, pois permitiu identificar as pesquisas já realizadas e as teorias existentes sobre o fenômeno em questão. O resultado deste esforço culminou com as reflexões e a literatura apresentada até aqui.

Conforme discutem Denzin e Lincoln (2000), Flick (2004) e Hoppen, Hoppen e Hayashi (2013), além das entrevistas (processo de fala e escuta) a observação é outra habilidade metodológica aplicada nas pesquisas qualitativas. É uma combinação simultânea de análise de documentos, entrevistas de respondentes e de informantes, participação e observações diretas e introspecção (DENZIN; LINCOLN, 2000). Ela possui algumas fases, como a seleção do ambiente, a definição do que deverá ser observado e o período da observação (FLICK, 2004).

A observação participante é uma forma de etnografia que vem sendo muito aplicada na Administração para entender o processo organizacional, a formação da sociedade e a gestão pública (HOPPEN; HOPPEN; HAYASHI, 2013). “Participação” no sentido exposto por Cefaï (2013a, p. 115), ou seja, “participar de mundos de significado sendo feitos; entrar no campo diferentes vezes para aprender sobre formas de experiência pública, além de aprender a dominar categorização e argumentação, os modos de ver e dizer das atividades de cooperação e comunicação” – tantas em um mundo comum. A postura etnográfica, segundo Cefaï (2013a), aconteceu em três etapas: registro, análise e apresentação de resultados.

A fase do registro aconteceu em dois momentos. Primeiro a realização de uma trajetória da feira livre (parte 1 dos resultados) em pesquisas realizadas e nos jornais locais. Num segundo momento, ocorreu o trabalho de campo junto aos feirantes e consumidores nas sete feiras livres de Corumbá durante dez meses (2017-2018), momento em que também foram realizadas a entrevista semiestruturada (78 no total) e as conversas informais. Isso foi concretizado com os seguintes recursos: diário de campo, gravador e câmera fotográfica, estes dois últimos no aparelho celular.

O diário de campo foi o recurso mais utilizado. Nele, as passagens foram escritas em duas colunas: na coluna 1 com informações exatas – relatadas pelos próprios atores; na coluna 2 com a percepção do entrevistador sobre um dado evento. No trabalho etnográfico, a reflexividade é realizada pelo ir e vir constante aos universos do eu (pesquisador) e do outro (pesquisado) (CEFAÏ, 2013b). Nesse encontro, é preciso manter certo distanciamento e criar uma relação de cumplicidade e alteridade.

O cuidado na fase do registro favoreceu as duas etapas seguintes. Na análise, todo o material foi transcrito e considerado para que se chegasse às categorias analíticas que ajudaram na redação (fase do resultado) do texto. Tais categorias surgiram dos próprios atores, seres reflexivos que sabem o que fazem e “o que temos que aprender deles é não apenas o que eles fazem, mas como e por que eles o fazem” (LATOURET, 2012, p. 19). Chegamos, assim, às seguintes categorias: história da feira, o que é a feira e pontos de relacionamentos e trocas.

RESULTADOS

Parte 1 – Para entender o Território e as Feiras na Fronteira Brasil-Bolívia

A retomada dos estudos territoriais, como aqui proposto, visa a compreender como ocorrem as relações de troca e a presença do simbolismo na zona fronteira Brasil-Bolívia, especificamente nas feiras livres do município de Corumbá (Brasil), localizada na divisa destes dois países. Esta fronteira foi a escolhida pois, como será demonstrado a seguir, representa uma fronteira vivida, marcada por mobilidades humanas, econômicas e simbólicas (BENEDETTI, 2018).

Falar de feira livre é falar de riqueza cultural, social e econômica. Trata-se de uma estrutura social consolidada desde a Idade Média, quando os cidadãos começaram a se organizar em torno de bancas para vender, dentre outros artefatos, o excesso de produção. No momento da comercialização ocorria muita troca simbólica e cultural e as feiras passaram a ser vistas como patrimônio cultural e ponto turístico em diversas partes do mundo, como as feiras de Marrakech e Tanney, no Marrocos, ou a feira de São Cristóvão, no Rio de Janeiro.

Em Corumbá, as feiras surgiram em 3 de maio de 1959 (SANTO *et al.*, 2018). Desde o início dos anos 90, a presença do feirante boliviano é notória nessas feiras, o que a caracteriza como um verdadeiro ponto de encontro da população fronteira, que adquire seus produtos e ainda experimenta um caudaloso sabor cultural em sete feiras espalhadas pela cidade (SANTO *et al.*, 2018). Dessa forma, é possível afirmar que a feira

livre é uma atividade histórica dentro de Corumbá/MS, com mais de 50 anos de existência e que diariamente faz parte do cotidiano da população local. A Figura 1 detalha um pouco esse espaço.

Figura 1 – A feira livre em Corumbá, em mosaico



Fonte: Os autores.

Apesar, no entanto, de uma existência superior a meio século, a participação dos feirantes bolivianos nas feiras livres de Corumbá com frequência é discutida pelo poder público local, principalmente em razão da pressão dos comerciantes brasileiros. A última discussão ocorreu entre os anos de 2013 e 2015, quando foi fechado um centro comercial que abrigava feirantes brasileiros e bolivianos conhecido como Feira Bras-Bol, uma espécie de camelódromo na cidade. Esse fechamento fez eclodir uma grande instabilidade na região, pois passou-se a acreditar que os feirantes bolivianos estariam proibidos de trabalhar nas feiras livres. O fechamento das feiras por parte do governo local é algo histórico nesta fronteira, justificado pelo problema de “gestão” desse tipo de atividade. Os fechamentos, no entanto, mostraram-se ineficientes, posto que os atores voltaram a se reagrupar e organizar a abertura de novas feiras.

Essa instabilidade ocorreu em razão de dois problemas fundamentais. Primeiro, a falta de gestão por parte do poder público municipal, dado que organizar o funcionamento das feiras livres é uma atividade instituída na Constituição Federal de 1988, sendo dever do município regulá-las. Segundo, o fato de essas feiras apresentarem características particulares que sinalizam um desvirtuamento de sua lógica de criação. No espaço em que, originalmente, era para se vender o excedente da produção agrícola, também são encontrados produtos falsificados, como CDs/DVDs, roupas, plantas, brinquedos e outros artefatos (ver Figura 1). Algumas vezes são comercializadas carnes bovinas e suínas, além de leite *in natura* que, de alguma forma, escapam ao controle da fiscalização. Alimentos caseiros são frequentemente vendidos, caracterizando a feira como uma verdadeira quermesse. Ou seja, este território é marcado pelo comércio legal e/ou ilegal, algo frequente e que explica, em parte, as mobilidades na fronteira em torno das feiras livres.

Parte 2 – Percepção da Teoria da Dádiva na Fronteira: Símbolos, Trocas e Solidariedade Conspiram em um Mesmo Sentido

Ao caminhar pelas feiras de Corumbá percebem-se múltiplas sensações de sons, cheiros, cores e sabores. Nesse espaço a fronteira é um local que permite variados convívios de grupos de imigrantes, impulsionados por distintos motivos, em momentos históricos particulares e com interesses também particulares. A fronteira é palco de união e crescimento mútuo. Durante as visitas às feiras foram encontrados brasileiros, bolivianos, argentinos, paraguaios, colombianos, peruanos, chineses, sírios, haitianos e palestinos. Esse é um território marcado por um hibridismo cultural no qual as trocas são materiais, mas, principalmente, culturais, pois o dar e o receber se estabelecem também nas socializações e manifestações culturais.

Nessas feiras percebe-se a predominância de feirantes bolivianos, pois a influência dessa população está na comercialização da feira, na cultura, na culinária e, visivelmente, até nas vestimentas. As feiras também possuem forte influência paraguaia, pois a cidade comunica-se via fluvial com o Paraguai.

A comercialização ocorre em sete feiras nos sete dias da semana. A feira de domingo é a maior delas e a mais tradicional. As feiras começam a ser organizadas às 5 horas da manhã e se estendem até as 14 horas. Por vezes são encontrados feirantes que cedem espaço em suas bancas a oriundos da produção da agricultura familiar em um dos assentamentos da região para venderem seus produtos. Quando perguntado por que o feirante cede/recebe o espaço, um dos entrevistados relatou: *“Ele é meu compadre e como ele não consegue uma autorização para começar a vender aqui na feira eu cedo esse ‘espacinho’ para ele vender seus produtos; afinal, ele sempre me ajuda na colheita e aqui nas vendas”*.

Essa fala repetiu-se por algumas bancas e esse relacionamento será aqui chamado como “relações de compadre”. Nessa relação, o feirante cadastrado junto a prefeitura (autorizado a comercializar na feira) empresta um pequeno espaço em sua banca para o compadre (não cadastrado) vender. Observamos aqui a presença da dádiva e suas contraprestações, porque as justificativas para tal ato são sempre de gratidão e de dívida recíproca. Como afirmado outrora, a dádiva ainda existe para as pessoas com as quais

se deseja relacionar e (re)cria o vínculo social entre os sujeitos. Nesse caso, observa-se que, por mais que seja um laço construído para a efetivação de um comércio (ceder o espaço na banca para o compadre vender), não se constata a presença de um valor financeiro, e a ação (ceder espaço) gera uma obrigação desobrigada, o que estimula a convivência entre as pessoas.

Outros exemplos da “relação de compadre” foram observados entre brasileiros e bolivianos. A grande maioria dos feirantes não leva seus produtos para a Bolívia ao final da feira. *“Para não levar todos os meus produtos para Puerto Quijarro [Bolívia], eu acabo guardando na casa dos meus amigos aqui em Corumbá”*, relatou um feirante boliviano. Na sequência ele informou como isso ocorre. *“É como se fosse uma troca. Todo mundo aqui ajuda todo mundo. Para esse meu compadre, que guarda meus produtos aqui em Corumbá, eu trago algumas mandiocas e hortaliças da Bolívia para que ele possa ter mais produtos para vender em sua banca”*. Semelhante a esse caso, Godbout (1998, p. 9) explica que se entende por “dádiva tudo o que circula na sociedade e que não está ligado nem ao mercado, nem ao Estado, nem à violência física. De modo mais positivo, é o que circula em prol do ou em nome do laço social”.

Sobre a construção de laços sociais dos feirantes brasileiros e bolivianos, destaca-se que os agricultores feirantes que participam das feiras não veem a presença de comerciantes de produtos não agrícolas como um problema. Ao contrário, percebem neles uma razão a mais para atrair pessoas até a feira e ampliar as possibilidades de exposição de seus produtos. *“Se fosse só para comprar frutas, legumes, vocês não viriam até a feira. Comprariam tudo no supermercado que, às vezes, é até mais barato. As pessoas que vêm aqui também querem ver roupas, lanchar, passear, e daí já leva nossa verdura”*, relatou o produtor rural/feirante brasileiro. Vemos aí que as feiras se configuram como uma verdadeira rede de relações ou laços sociais. Justifica-se esta formação de laços sociais com Lazzarini (2011, p. 4), quando, segundo o autor, os “laços podem denotar relações próximas, íntimas, duradouras. Aqui, entretanto, o significado é mais no sentido de relações sociais valiosas: um contato pessoal que é estabelecido para obter algum benefício particular ou, ainda, um gesto de apoio visando algo em troca no futuro”.

Essas trocas mercantis evidenciam como ocorrem as relações sociais entre os atores na feira livre. Além de uma visão utilitarista, vemos, a partir da dádiva, uma rede de sociabilidade que consolida os vínculos sociais. O que são todas as trocas relatadas senão símbolos? O que são, senão dádivas?

Outra forma de construção de dádivas advém das trocas culturais (Figura 2); afinal, a feira tem um papel sociocultural imenso. Trata-se de um ponto de encontro de brasileiros e bolivianos que compartilham a língua, a religiosidade, a alimentação, as famílias e tradições, dentre outros. A imagem demonstra a troca cultura em torno de plantas medicinais, quando há um compartilhamento cultural e de conhecimento de cada povo. A seguir, destacam-se três compartilhamentos e prestações totais identificados no trabalho de campo.

Figura 2 – As trocas culturais



Fonte: Os autores.

Inicialmente temos o compartilhamento do *portunhol*, mistura de palavras da língua portuguesa e espanhola, em que, diariamente, a comunicação é intensa e a língua não é uma barreira; ao contrário, flui com naturalidade e há reciprocidade em aprender argumentos e demais expressões que caracterizam os dois países. Um feirante brasileiro narrou: “Quando falamos o *portunhol* é uma forma de abraçar o nosso irmão, seja brasileiro ou boliviano. Ele [feirante boliviano] é bem-vindo aqui e é na nossa fala, e até na música, que o nosso espaço [a feira] vai sendo formado”. O segundo destaque vai para o compartilhamento da religião, fator em que brasileiros e bolivianos se unem para celebrar as festividades de Nossa Senhora de Aparecida (padroeira do Brasil), a Virgem de *Urkupiña* e Copacabana (uma santa e a padroeira da Bolívia respectivamente) (Figura 3). As bolivianas entrevistadas relatam que participam do desfile comemorativo das santas e que os brasileiros fazem questão de fazer parte da festa das “Virgens” bolivianas. Há alguns anos, essas feirantes também começaram a distribuir saquinhos de doces na festa de Cosme e Damião (festa fortemente cultuada em Corumbá), ou seja, foi evidenciada uma troca religiosa quando as festas são realizadas em casas de brasileiros e bolivianos, ano a ano, a partir de contraprestações em torno da fé e que se encontram nas feiras – a arena onde se efetivam todas as ações dessa gente – comerciais, relacionais, políticas, culturais e outras.

Nunca se constatam simples troca de bens. O que *eles trocam não são exclusivamente bens e riquezas*, coisas úteis economicamente. São, antes de tudo, *amabilidades*, dos quais o mercado é apenas um dos momentos, e nos quais a circulação de riquezas não é senão um dos termos de um contrato bem mais geral e bem mais permanente (MAUSS, 2003, p. 190-191).

Figura 3 – Celebração na festa de *Urkupiña*⁷

Fonte: Os autores.

O terceiro compartilhamento refere-se à comida e às festas cívicas, ocasião em que se encontraram brasileiros comercializando as tradicionais sopas que aos bolivianos tanto apetece. A troca e a retribuição, cada qual com um prato típico de sua região, ocorrem diariamente nas feiras e com intensidade em festas cívicas, que também são compartilhadas. *“Todos os anos nós, brasileiros e bolivianos, desfilamos no aniversário de Corumbá”*. *“Fazemos questão de desfilar um na festa do outro”* [referindo-se à festa de independência de cada país] – relato de um feirante boliviano e, outro, de brasileiro. Aqui, esse compartilhamento cívico e alimentar, que se inicia nas feiras, pode ser considerado magia, pois se refere a um compartilhamento que envolve todo um grupo, e não apenas uma parte. Mauss (2003b) afirma que os atos, quando se reparam, tornam-se mágicos – aceitos e incorporados pela sociedade, transformando-se em símbolo. *“Há muito a magia é objeto de especulações. Mas as dos antigos filósofos, alquimistas e teólogos, sendo puramente práticas, [...] não devem ter lugar na história dos trabalhos científicos que o nosso tema ensinou”* (MAUSS, 2003b, p. 49).

A partir do fato social total desenvolvido por Mauss, observamos outros aspectos nos casos narrados que vão além do viés econômico, tais como o culto e a língua, que geram símbolos que possibilitam compreender o processo de socialização desse território. O fato social total possibilitou notar uma verdadeira quebra dos padrões dominantes e uma exemplificação de como o fato social pode caracterizar a realidade. A magia aqui é compreendida como um rito, uma referência para toda a sociedade. A dádiva, nesse caso, acaba por fortalecer o laço social presente entre brasileiros e bolivianos e, subsequentemente, fortalecendo a estrutura social criada por ambos os lados – as feiras livres. Em razão das dádivas trocadas e da obrigação de retribuí-las, a dimensão

⁷ A imagem mostra a Virgem de *Urkupiña* (maior ao centro) acompanhada de diversas imagens de Virgem Maria. Ao fundo, ao lado do quadro, temos a imagem de Nossa Senhora de Aparecida e as bandeiras do Brasil e da Bolívia. Sob a mesa estão depositadas as *alasitas*, que são miniaturas de casas, carros, dinheiro e outros objetos, que são ofertados pelo fiel à Virgem de *Urkupiña*, que espera ser agraciado pela santa a conseguir aquele determinado bem.

simbólica acaba ultrapassando a dimensão utilitária, o que justifica a presença-permanência de bolivianos na feira da cidade. Logo, a discussão sobre a permanência, ou não, desses feirantes, não deve ser feita unicamente pelo viés utilitarista do mercado. Aqui, o paradigma do “dom” abre inúmeras possibilidades de pesquisa e caracterização de um povo, imbricado na fronteira oeste do Brasil. A fronteira é, pois, um espaço de amalgamação sociocultural. Para compreender a fronteira, é preciso pensá-la sob inúmeras frentes culturais, econômicas, territoriais, legais, sociais, simbólicas, políticas e, agora, pela da dádiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou apresentar uma construção teórico-empírica fundamentada nas abordagens da Nova Sociologia Econômica, especificamente no paradigma do “dom”, concebida a partir dos estudos de Marcel Mauss e fortalecida, sobretudo, por Caillé e Godbout. Mediante essa construção, a análise empírica demonstrou como ocorrem as relações de troca e a presença do simbolismo nas feiras livres da fronteira Brasil-Bolívia.

A análise do caso apresentado permitiu evidenciar que o paradigma da dádiva pode ser interpretado como uma estratégia global de pesquisa, pois é nas características locais (micro) que se encontram o mundo global (macro), as emoções, o cotidiano, os discursos e as ações a serem descobertas pelo investigador. Isso porque os símbolos, as trocas e a solidariedade conspiram num mesmo sentido. Afinal, ao compreender o social como um simbolismo, Mauss retrata os meios que caracterizam a realidade de um sujeito, orquestrado por uma variedade de fenômenos econômicos, jurídicos, religiosos e artísticos (reagregados pela NSE), que pactuam sobre a racionalidade do indivíduo e propiciam o sistema de prestações totais – dádivas trocadas e a obrigação de retribuí-las, fomentando a obrigação desobrigada e consolidando a formação dos mercados e das estruturas sociais.

Apesar de a sociedade atual viver em um mundo sem fronteiras para o capital, os produtos e as pessoas deslocam-se diariamente em verdadeiros rituais de passagens, impulsionadas por inúmeras motivações pessoais. Isto justifica a importância de se estudar os mercados sob o ângulo econômico, sociológico, histórico, ou seja, como construções sociais, pois, no caso de uma feira livre localizada no epicentro de dois territórios nacionais, observou-se, como disse Mauss, que o mercado é apenas um dos momentos, e, em razão disso, a feira é palco de socialização dos atores. Melhor dizendo, a fronteira une mais do que separa as populações. Essa afirmativa é confirmada por meio das trocas simbólicas narradas, pois foram observadas diversas prestações totais. Esta reciprocidade cristaliza a presença do paradigma da dádiva nas feiras e proporciona aos estudos territoriais a capacidade de visualizar muito mais do que trocas: a circulação de bens materiais e simbólicos e o quanto isso fortalece os vínculos entre os atores e a formação do território.

Por isso, a principal contribuição da teoria da dádiva para o desenvolvimento de novos estudos territoriais é a tradução que ela faz das ações econômicas sob as variáveis sociológicas, dando ênfase aos laços, às redes e às socializações que envolvem as dinâmicas territoriais de desenvolvimento. As representações do território mostram como ocorre a apropriação e a transformação do espaço. A teoria da dádiva auxilia nos

estudos e na organização territorial por proporcionar olhares inovadores, valorização da cultura, identidade e apropriação do espaço, reconhecendo como se dão as transformações materiais e simbólicas – fatores estes que devem ser levados em consideração, assim como todos os seus efeitos quando da elaboração de programas, políticas públicas e outros dispositivos que visam a ordenar o território. Ao enxergar muito além da dimensão utilitarista, a teoria da dádiva contribui com “os bastidores das relações comerciais”, em que as trocas e a presença do simbolismo ocorrem e incidem na dinâmica do território, caracterizado, neste caso empírico, pelo funcionamento das feiras que, de outra forma, seriam difíceis e até inexistentes em razão dos distintos povos e das jurisdições internacionais.

Foi possível identificar relações de troca nesse território, e que elas ocorrem a partir de um viés antiutilitarista, não descartando, por isso, o viés economicista. As trocas realizadas unem os povos, e a presença do simbolismo acaba por particularizar uma localidade. Por isso, é necessário empreender mais esforços para que se perceba o desenvolvimento, por meio da articulação de seus vários adjetivos (econômico, social, ambiental, cultural, sustentável, outros), sob uma matriz de “mudança social”. A apreensão combinada desses elementos permitirá interpretar o desenvolvimento a partir da realidade das populações, ao contrário do seu significado usualmente empregado (enquanto crescimento econômico). “O desenvolvimento não é um ideal nem uma catástrofe; é principalmente um objeto de estudo” (OLIVIER DE SARDAN, 1995, p. 45).

Tudo isso justifica a importância do trabalho de campo, das contribuições da etnografia e da análise empírica. Os pesquisadores contribuem com o desenvolvimento de enfoques teórico-analíticos próprios que motivam uma nova forma de se repensar os estudos territoriais, resgatando o clássico trabalho de se acompanhar as sociedades. Não se trata de encaixar o fenômeno em modelos explicativos, em questionários pré-fabricados. É necessário, como salientou Mauss (2006), o ponto de vista do nativo e não apresentar uma visão reducionista, empirista ou empobrecida da realidade.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 16, n. 2, p. 35-64, 2004.
- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, P. F. (org.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis: Secco, 2010. p. 27-47.
- BENEDETTI, A. Claves para pensar las fronteras desde una perspectiva geográfica. *Geosp – Espaço e Tempo*, v. 22, n. 2, p. 309-328, 2018.
- CAILLÉ, A. Nem holismo nem individualismo metodológico: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 38, p. 5-37, 1998.
- CAILLÉ, A. O princípio de razão, o utilitarismo e o antiutilitarismo. *Sociedade e Estado*, v. 16, n. 2, p. 1-31, 2001.
- CAILLÉ, A. *Antropologia do dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CAILLÉ, A. *10 questões para Alain Caillé: entrevista concedida à Valéry Rasplus*. Nouvel Obs Blogs. Tradução Maíra Albuquerque, 2011.
- CEFAÏ, D. ¿Qué es la etnografía? Debates contemporáneos. Arraigamientos, operaciones y experiencias del trabajo de campo. *Persona y Sociedad*, v. 27, n. 1, p. 101-119, 2013a.
- CEFAÏ, D. ¿Qué es la etnografía? Inscripciones, extensiones y recepciones del trabajo de campo. *Persona y Sociedad*, v. 27, n. 3, p. 11-32, 2013b.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (org.). *Handbook of Qualitative Research*. 2. ed. Califórnia: Thousand Oaks, 2000.

- FLICK, U. Observação, etnografia e métodos para dados visuais. In: FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 147-170.
- GODBOU, J. Introdução à dádiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 38, p. 1-14, 1998.
- GODBOU, J. *O espírito da dádiva*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GODBOU, J. Homo donator versus homo oeconomicus. *Finance & Bien Commun*, v. 22, n. 2, p. 38-46, 2005.
- GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: the problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.
- GUMUCHIAN, H. *Entre forme et sens: le territoire comme objet géographique*. Les entretiens du Pradel. 2ème édition. Paris: Academie de l'Agriculture de France, 2002.
- GUMUCHIAN H. et al. *Les Acteurs, ces Oubliés du Territoire*. Paris: Anthropos, 2003.
- HOPPEN, N.; HOPPEN, N.; HAYASHI, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 6, p. 604-616, 2013.
- LAPLANTINE, F. *A descrição etnográfica*. São Paulo: Terceira Margem, 2004.
- LATOURETTE, B. *Reagregando o social: uma introdução a teoria ator-rede*. São Paulo: Edusc, 2012.
- LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LÉVESQUE, B. Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 2, p. 49-60, 2007.
- LÉVESQUE, B. Comentários: as bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável: convergências e aportes específicos. In: VIEIRA, P. F. (org.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis: Secco, 2010. p. 77-88.
- MAUSS, M. Esboço de uma teoria geral da magia. In: MAUSS, M. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: CosacNaify, 2003a. p. 47-178.
- MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: MAUSS, M. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: CosacNaify, 2003b. p. 183-294.
- MAUSS, M. *Manual de etnografia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- OLIVIER DE SARDAN, J-P. *Anthropologie et Développement: essai en socio-anthropologie du chagement social*. Paris: Karthala, 1995.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- RIVERO, O. *O mito do desenvolvimento: os países inviáveis do século XXI*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SANTO, A. L. O uso de fotografias e vídeos em pesquisa qualitativa: em busca de um novo olhar sobre os territórios fronteiriços. *Revista ADM.MADE*, v. 22, n. 2, p. 3-34, 2018.
- SANTO, A. L. et al. Tramas territoriais na comercialização de produtos agrícolas em territórios fronteiriços. *Mundo Agrário*, v. 19, n. 42, 2018.
- SERVA, M.; ANDION, C. Teoria das organizações e a nova sociologia econômica: um diálogo interdisciplinar. *Revista de Administração de Empresas*, v. 46, n. 2, p. 10-21, 2007.
- SMELSER, N. *The Sociology of Economic Life*. New Jersey: Prentice-Hall, 1976.
- SMELSER, N.; SWEDBERG, R. Introducing Economic Sociology. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (ed.). *The Handbook of Sociology Economic*. New York: Princeton University Press, 2005. p. 16-38.
- STEINER, P. *A sociologia econômica*. São Paulo: Atlas, 2006.
- SWEDBERG, R. Markets as Social Structures. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Princeton University Press, 2005. p. 233-253.
- VIZEU, F. D. Contribuições da Sociologia da dádiva aos estudos sobre organizações substantivas. *Organização e Sociedade*, v. 16, n. 50, p. 409-427, 2009.

Patrimônio Agrário como Estratégia de Desenvolvimento da Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha (Espanha) e sua Aplicabilidade à Microrregião de Canoinhas (Santa Catarina, Brasil)

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.91-104>

Recebido em: 25/5/2020

Aceito em: 18/8/2020

Alexandre Assis Tomporoski,¹ Vivian Lachman,² Julia Corrêa da Maia³

RESUMO

O objetivo deste artigo consiste em apresentar estudos realizados no território da Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha (Espanha), com o intuito de investigar estratégias de desenvolvimento pautadas no conceito de patrimônio agrário e, subsequentemente, prospectar bens agrários presentes na região do Contestado (Brasil), com vistas à elaboração de estratégias congêneres de desenvolvimento regional. A abordagem metodológica considerou o exame dos planos de desenvolvimento de Castilla-La Mancha, fundamentou-se em trabalhos de campo realizados em províncias daquele território espanhol e amparou-se na revisão de literatura sobre a categoria conceitual de patrimônio agrário. Conclui-se que a busca por estratégias de desenvolvimento pode se pautar em ações análogas realizadas em outros territórios e que sua efetivação exigirá a mobilização dos atores sociais e políticos da microrregião de Canoinhas.

Palavras-chave: Patrimônio agrário. Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha. Microrregião de Canoinhas. Desenvolvimento regional.

AGRARIAN HERITAGE AS A DEVELOPMENT STRATEGY FOR THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF CASTILLA-LA MANCHA (SPAIN) AND ITS APPLICABILITY TO THE MICROREGION OF CANOINHAS (SANTA CATARINA, BRAZIL)

ABSTRACT

The objective of this article is to present studies carried out in the territory of the Autonomous Community of Castilla-La Mancha (Spain), in order to investigate strategies of development based on the concept of agrarian heritage, and subsequently consider the agrarian assets of the region of Contestado (Brazil), with a view to the establishment of similar strategies of regional development. The methodological approach considered the examination of the plans for the development of Castilla-La Mancha, based on fieldwork carried out in the provinces of that Spanish territory and supported in the review of literature on the conceptual category of agrarian heritage. It is concluded that the search for strategies of regional development can be based on similar actions carried out in other territories and that their implementation will require the mobilization of the social and political agents of the micro-region of Canoinhas.

Keywords: Agrarian heritage. Autonomous community of Castilla-La Mancha. Canoinhas Micro Region. Regional development.

¹ Doutor em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/5928237651810241>. <https://orcid.org/0000-0002-3042-7844>. alexandre@unc.br

² Especialista em Educação pela Universidade do Contestado (UnC). Diretora Pedagógica da Secretaria de Educação do município de Canoinhas/SC. <http://lattes.cnpq.br/8074741298572682>. <https://orcid.org/0000-0002-9252-0788>. vivianlachman.educ@gmail.com

³ Graduanda em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). <http://lattes.cnpq.br/8074741298582861>. <https://orcid.org/0000-0002-1451-0584>. juliamaia04@outlook.com

O processo histórico de formação influencia sobremaneira o desenvolvimento de regiões, territórios ou países. Nesse contexto, insere-se a microrregião de Canoinhas, que compõe o território do Contestado, o qual se estende pelas regiões norte e centro-oeste do Estado de Santa Catarina.⁴

Em consequência de atividades historicamente relacionadas ao extrativismo de produção e à concentração fundiária, hodiernamente a microrregião de Canoinhas, comparativamente as 20 microrregiões que constituem o Estado de Santa Catarina, detém o terceiro pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Diante dessa conjuntura, concebem-se legítimas as propostas que visam a proporcionar estratégias alternativas de desenvolvimento.

É oportuno especificar a noção de desenvolvimento aqui adotada, que segue a orientação conceitual de Dallabrida (2015):

O desenvolvimento territorial é entendido como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população (p. 325).

A busca por estratégias alternativas de desenvolvimento perpassa pela análise das potencialidades de um determinado território. Além dos elementos endógenos – considerados aqueles recursos específicos – requer a participação ativa dos atores locais na fomentação do almejado processo de desenvolvimento, por meio da utilização dos elementos patrimoniais existentes no território que caracterizam sua identidade territorial (PLAZA; CAÑIZARES; RUIZ PULPÓN, 2017, p. 17).

Nos últimos anos, ampliou-se o debate acerca dos processos de patrimonialização, que permitem identificar, reconhecer, valorizar, preservar e difundir certos bens patrimoniais, e, em decorrência dessa abordagem, novas categorias e novos tipos de patrimônio vêm sendo criados. Neste artigo, pretende-se analisar o patrimônio agrário e suas potencialidades mediante exame de sua introdução na Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha, Espanha, visando à sua aplicação à microrregião de Canoinhas, tendo em vista que seu arcabouço teórico-metodológico se harmoniza com as características de ambos os territórios: valorização da atividade agrária e dos indivíduos envolvidos nesta atividade, com especial atenção aos elos mais frágeis do segmento: as práticas tradicionais e ambientalmente sustentáveis e seus executores – camponeses, criadores e pequenos proprietários – por intermédio de produção em base familiar. Em suma, o patrimônio agrário atende às demandas por desenvolvimento, pois incorpora uma finalidade tutelar distinta que consiste no aproveitamento produtivo ou acolhimento do patrimônio como fator de desenvolvimento. “Isto permite vincular o patrimônio a estratégias de desenvolvimento ou a atividades produtivas, especialmente no âmbito local” (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 57).

⁴ Versões preliminares do presente texto foram apresentadas em dois eventos: V Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional, realizado na Unioeste, em Toledo (PR), no ano de 2018, e International Academic Conference. International Institute of Social and Economic Sciences, em Paris, França, no ano de 2019.

Embora o propósito deste artigo consista em apresentar um estudo acerca da categoria conceitual de patrimônio agrário, instituída na Comunidade Autônoma de La Mancha (Espanha), com vistas à sua aplicabilidade à microrregião de Canoinhas (Brasil), convém descrever, inicialmente, os processos históricos concernentes à formação dos territórios sob análise. Subsequentemente, apresentar-se-ão os referenciais teóricos pertinentes à categoria conceitual de patrimônio agrário, os procedimentos metodológicos utilizados e os resultados e discussões atinentes à identificação e reconhecimento do patrimônio agrário na Espanha e, analogamente, as possibilidades latentes presentes na microrregião de Canoinhas (Brasil).

O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE CANOINHAS

O território do Contestado, no qual se insere a microrregião de Canoinhas, em seus primórdios, foi ocupado predominantemente por populações indígenas do grupo Xokleng, que não praticavam a agricultura, apenas a caça e a coleta como meio de sobrevivência. A partir das primeiras décadas do século 18, ocorreu o início da ocupação não indígena daquele território. Esse processo intensificou-se com a abertura do Caminho de Tropas.

A partir do ano de 1728, um conjunto de estradas que conectava São Paulo ao Rio Grande do Sul – que entrecortava a microrregião de Canoinhas – foi inaugurado. O Caminho de Tropas, como ficou conhecido, permaneceu ativo por quase 200 anos, o que favoreceu o processo de ocupação e colonização da Região Sul do Brasil.

Durante as primeiras décadas do século 19, em decorrência do Caminho de Tropas e da ampliação do comércio de erva mate, as primeiras levas de imigrantes foram assentadas na microrregião de Canoinhas. No ano de 1829, ocorreu a instalação de uma colônia de imigrantes em Rio Negro (atual município de Mafra).

Dentre as características peculiares da microrregião de Canoinhas, sobressaem as disputas fundiárias e os conflitos sociais relacionados à posse e uso da terra. No início do século 20, aquele território transformou-se no palco da Guerra do Contestado (1912-1916), um dos maiores movimentos sociais da história brasileira. Aquele conflito suscitou a resistência da população camponesa à destruição do seu modo de vida e à destinação de suas terras para companhias norte-americanas do setor ferroviário e madeireiro, além de grandes proprietários rurais. No auge dos combates, a população local chegou a enfrentar, à época, mais da metade do efetivo de soldados do exército brasileiro, cerca de 7 mil homens, além das polícias locais. A repressão estatal intensificou-se com a contratação, pelos latifundiários da região, de um contingente superior a mil homens armados. Ao término do conflito, estima-se que tenham sucumbido dezenas de milhares de pessoas.

Na atualidade, a microrregião de Canoinhas é constituída por 12 municípios localizados no planalto norte de Santa Catarina, Região Sul do Brasil: Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Santa Terezinha, Timbó Grande e Três Barras. Esse conjunto de municípios ocupa uma área total de 9.411,12 km², e acolhe uma população de 243.739 habitantes, dos quais aproximadamente 82 mil (cerca de 1/3 do total) vivem no meio rural, à medida que cerca de 162 mil (em torno de 2/3 do total) residem em áreas urbanas (IBGE, 2014).

É razoável delimitar três fatores vigentes na microrregião de Canoinhas que geram entraves à execução de estratégias de desenvolvimento territorial: (i) em decorrência do trauma associado ao conflito social e ao genocídio praticado contra os caboclos, durante a Guerra do Contestado, a população que reside naquele território imbuu-se de sentimentos de vergonha, que impuseram o silenciamento sobre o movimento e a luta dos camponeses; (ii) a expansão fundiária, outrora já vivenciada, que promove a concentração da propriedade da terra, sob controle de latifundiários e de empresas multinacionais; e (iii) a perpetuação de um modelo econômico que privilegia o extrativismo de base silvícola destinado à produção de papel e celulose.

O PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA COMUNIDADE AUTÔNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

A Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha, que integra o Reino da Espanha, é constituída por cinco províncias: Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara e Toledo, e ocupa uma área de 79.462 km² (INE, 2016), o que corresponde a 4,39% da área territorial da Espanha, acolhendo uma população de 2.041.631 habitantes, o que representa 15,70% da população espanhola.

A história de ocupação humana, no território onde localiza-se a Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha, remonta a milhares de anos, à época do período Paleolítico, ou seja, anterior a 10.000 anos a.C. Ao longo dos séculos, o território foi habitado por populações autóctones, celtas, ibérios, romanos, muçulmanos, etc., que contribuíram para a formação de sua história, técnicas e produção agrária (SÁEZ *et al.*, 2014, p. 393).

Na contemporaneidade, especialmente no decorrer do século 20, eventos que determinaram os rumos da sociedade espanhola também reverberaram sobre aquele território. A Guerra Civil (1936-1939) e a instauração de uma ditadura que se estendeu por quase quatro décadas, subjugaram a Espanha. Aquele período caracterizou-se pela repressão a direitos fundamentais e supressão de liberdades individuais, além de um incisivo processo de centralização, que influenciou, inclusive, o ordenamento territorial. O processo de transição democrática, desencadeado no final da década de 70 e início dos anos 1980, pôs fim ao caráter centralizador do período anterior, desenvolvendo-se um projeto de descentralização autonômica e territorial (LÓPEZ, 2007).

Naquele contexto, em decorrência do processo de transição democrática, reorganização estatal e descentralização territorial, ocorreu o advento da “Espanha regional” ou “Estado das Autonomias”. No ano de 1982 foi instituída a Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha.

Conquanto sua formação política e administrativa relativamente recente, as províncias que constituem a Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha possuem uma história milenar, fato que suscitou dificuldades de integração em razão da ausência de uma consciência regional, exigindo a consubstanciação de uma identidade de caráter regionalista.

O “novo” território de Castilla-La Mancha consistia em “Um espaço de discutível passado em comum, com uma conformação territorial que jamais havia existido (...) despossuído de referentes históricos sobre os quais cimentar-se” (LÓPEZ, 2007, p. 390).

Diante daquela realidade, a construção de uma nova identidade territorial representou intento peremptório à nova comunidade autônoma. A nova formação territorial, caracterizada pela originalidade e singularidade, exigia a elaboração de novos elos identitários. A consecução dessa árdua tarefa foi favorecida por um fator que contribuiu decisivamente: a riqueza patrimonial castellano-mancheiga.

A riqueza patrimonial de Castilla-La Mancha decorre de sua história milenar, caracterizada pela diversidade de povos e culturas que habitaram o território. Essa asseveração é corroborada pelo fato de a Unesco ter reconhecido, como Patrimônio da Humanidade, quatro sítios localizados naquele território: a Cidade Histórica de Toledo, a Cidade Histórica de Cuenca, o Parque Mineiro de Almadén e as Pinturas Rupestres. Além dessas quatro referências notórias, é possível citar parques arqueológicos, castelos, museus e numerosos remanescentes do período romano.

Desde a última década do século 20, esse amplo conjunto patrimonial territorial vem sendo progressivamente valorizado, incrementando significativamente a atividade turística. Convém salientar que acentuada parcela dos turistas que visita Castilla-La Mancha provém de regiões vizinhas, especialmente da capital, Madrid. A estrutura turística desenvolve-se em decorrência do aumento da demanda, o que permite inferir uma tendência de expressivo crescimento, haja vista o potencial territorial de La Mancha. Neste âmbito, o patrimônio territorial representa um recurso cultural e econômico (PILLET, 2011, p. 727), fato que proporciona ao setor turístico a capacidade de contribuir como estratégia de desenvolvimento territorial.

O CONCEITO DE PATRIMÔNIO AGRÁRIO

A categoria conceitual de patrimônio agrário foi essencialmente desenvolvida por um grupo de pesquisadores da Universidade Internacional de Andaluzia, em Granada, Espanha, ampliando a capacidade analítica das ferramentas acadêmicas disponíveis, e foi consolidada na Carta de Baeza (RUIZ, 2013), segundo a qual: “O Patrimônio Agrário está conformado pelo conjunto de bens naturais e culturais, materiais e imateriais, gerados ou aproveitados pela atividade agrária ao longo da história” (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 452).

A definição de patrimônio agrário incorpora um amplo conjunto de bens:

(...) bienes muebles (utensilios, aperos o herramientas utilizados para la labranza, transporte, almacenaje y manufactura de los cultivos y el ganado, documentos y objetos bibliográficos, etc.), bienes inmuebles singulares (elementos constructivos considerados singularmente: cortijos, huertas, centros de transformación agraria, graneros, cercados, eras, etc.), bienes inmuebles de conjunto o lineales (paisajes, asentamientos rurales, sistemas de riego, agroecosistemas singulares, vías pecuarias, caminos, etc.), patrimonio inmaterial (lingüística, creencias, rituales y actos festivos, conocimientos, gastronomía y cultura culinaria, técnicas artesanales, tesoros vivos, etc.) y patrimonio natural y genético (variedades locales de cultivos, razas autóctonas de animales, semillas, suelos, vegetación y animales silvestres asociados, etc.) (RUIZ, 2013).

Não obstante a Carta de Baeza se constituir em documento normativo que permite a difusão internacional do conceito de patrimônio agrário, viabilizando sua aplicação a bens agrários situados em quaisquer países do mundo, seja na comunidade autônoma de Castilla-La Mancha, na Espanha, ou na microrregião de Canoinhas, no Brasil, o

conjunto de investigações que estabeleceu os parâmetros considerados pela Carta, denominado de “Projeto PAGO: O patrimônio agrário: a construção cultural do território através da atividade agrária”, fora publicado em obra sob mesmo título (2015). Ao longo do texto, os autores explicam o objetivo do conceito de patrimônio agrário, que consiste em proporcionar uma visão integrada, contemplando bens dotados de valor agrário em seus aspectos inter-relacionais, conjuntamente, evitando-se o reconhecimento fragmentado e descontextualizado dos bens agrários. Os processos de singularização também podem suscitar empecilhos, pois, ao se privilegiar determinados aspectos de um produto em detrimento de outros, impõe-se um papel secundário à atividade agrária, subordinando-a e obscurecendo a importância do agrário (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 29). Tal é o caso, por exemplo, do vinho, pois, ao fixar o interesse no produto em si, desconsidera-se seu cultivo e os processos que o envolvem.

A Carta de Baeza (RUIZ, 2013) enfatiza valores agroecológicos e ambientais em sua contínua disputa – que ocorre em âmbito global e se manifesta em âmbito local – contra as práticas agrícolas predatórias, disseminadas pelo agronegócio, que “tantos efeitos destrutivos está tendo sobre o Meio Ambiente, sobre a biodiversidade cultivada, sobre a alimentação humana ou sobre os direitos dos agricultores e dos povos indígenas” (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 43).

A identificação, reconhecimento e valorização dos bens patrimoniais agrários, processo comumente denominado por “patrimonialização”, quando efetivado, poderá gerar benefícios a um determinado território. Tal processo de patrimonialização tende a incrementar medidas protetivas, além de medidas de fomento – por meio do aporte de recursos governamentais ou mesmo externos, a título de exemplo, dos países da União Europeia – e difusão dos referidos bens, inclusive do próprio território, propiciando a obtenção de uma perspectiva abrangente e integrada dos bens agrários, o que possibilita a formação de uma percepção ampla acerca das características e do potencial agrário de determinada sociedade. Este fato, que excede o potencial econômico, promove o reconhecimento e o fortalecimento da identidade territorial, seja pelas pessoas e instituições exteriores ao território, seja pelos próprios indivíduos que ali residem. No caso de trabalhadores envolvidos em atividades agrárias, tende a elevar a autoestima e o sentimento de pertencimento a um determinado lugar e sua respectiva identidade. Em relação aos demais indivíduos, não diretamente envolvidos com a atividade agrária – caso da população urbana do território, onde tais bens foram identificados – suscita uma valorização que desencadeia a conscientização e o respeito tanto pela atividade agrária quanto por aqueles que a realizam. Do mesmo modo, o reconhecimento e o fortalecimento da identidade territorial também pode promover a elevação dos níveis de capital social em determinada sociedade, condição *sine qua non* aos processos de desenvolvimento endógeno.

Dentre as exigências que incidem sobre os bens passíveis de patrimonialização, destaca-se a necessidade de existência de uma perspectiva histórica, ou seja, práticas agrárias e bens decorrentes das mesmas precisam possuir valor cultural, tendo percorrido um processo de (res)significação cultural, algo que apenas se manifesta com a passagem do tempo. Isto exclui bens do tempo presente e práticas recentes inseridas em determinado cenário produtivo.

Os bens que admitem patrimonialização, por intermédio do conceito de patrimônio agrário – conforme exposto anteriormente –, portanto, precisam possuir vínculos com a função agrária executada diretamente pelo agricultor, além de apresentar um caráter histórico. Naqueles casos em que o valor agrário sofreu significativa depreciação, tal valor será reconhecido a partir de seus atributos históricos concernentes à história da agricultura (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 37). Por outro lado, aqueles bens utilizados em práticas agrárias vigentes e produtivas também poderão obter proteção. Esta característica do conceito possibilita a proteção de agrossistemas vivos, suprimindo a ideia de que a patrimonialização exige um processo de fossilização do bem protegido. Neste caso, os agricultores, adicionalmente, mantêm os processos produtivos e a consequente valoração agrária dos bens.

O processo de patrimonialização de quaisquer tipos de bens tende a atrair a atenção da sociedade no entorno. As propostas de patrimonialização movimentam os atores sociais, políticos e econômicos de determinado território, e promovem a ampliação dos debates e estudos acerca dos bens em consideração. No caso específico do patrimônio agrário, o processo de patrimonialização permite a identificação, reconhecimento e valorização dos bens patrimoniais agrários, que se encontram integrados a outros elementos presentes no território. Assim, a curto prazo, tende a ocorrer uma conscientização da sociedade sobre a importância daquele bem, assim como a valorização da atividade agrária em geral – normalmente percebida como de baixo *status* socioeconômico – e, em última instância, o reconhecimento e a valorização das pessoas, mulheres e homens, que se dedicam ao trabalho no campo. O movimento inicial, executado a partir da proposta de aplicação do patrimônio agrário, portanto, contribui para atender a um dos aspectos elencados no conceito, necessário para justificar sua existência e reconhecimento: que a sociedade tome consciência da importância do bem a ser preservado. Esse fato também propiciará, a uma parcela significativa da população envolvida no debate, sua identificação com determinado bem agrário (seja material ou imaterial), permitindo a autoidentificação com aquele bem, com o território, com o grupo social diretamente responsável pelo bem e, no sentido amplo, com a história daquele território. Tem, então, condições de promover a potencialização dos elementos que compõem a identidade cultural daquele território, propiciando a ampliação do capital social e fomentando os processos de desenvolvimento.

Em decorrência da identificação, reconhecimento, valorização e conservação de um determinado bem, propende o aporte de algum tipo de recurso, inclusive financeiro, e, ao final, este bem – e o território em que está inserido – obtém visibilidade por meio da sua divulgação. Esse processo apresenta potencial para embasar outras alternativas, inclusive de ordem econômica, tal qual o turismo. Cabe ressaltar que o objetivo do patrimônio agrário não se confunde com a geração de bem ou serviço para atender a demanda de consumidores. Seu objetivo consiste na proteção e reconhecimento dos bens utilizados pela atividade agrária, com resultados não mercadológicos, que podem gerar benefícios coletivos significativos.

Assim sendo, pressupostamente o patrimônio agrário pode proporcionar uma série de benefícios a um determinado território, inclusive converter-se em recurso pragmático de desenvolvimento, haja vista possibilitar a organização social e comunitária no

entorno dos elementos patrimoniais agrários capazes de serem valorizados e protegidos, inclusive de forma institucional, a exemplo da Unesco, fomentando estratégias que visem à melhoria da qualidade de vida da população que ali reside.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada considerou o exame dos planos de desenvolvimento da Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha, fundamentou-se em trabalhos de campo realizados em várias províncias daquele território espanhol e amparou-se na revisão da literatura disponível acerca do conceito de patrimônio agrário. Por conseguinte, avaliou-se a aplicação desta categoria conceitual a bens agrários identificados na microrregião de Canoinhas (Brasil), com vistas à sua possível utilização em estratégias de desenvolvimento congêneres.

No Reino da Espanha, inicialmente analisou-se o Plano Estratégico de Turismo (2015-2019) de Castilha-La Mancha, intitulado “Missão, Visão e Objetivos Estratégicos. Desenvolvimento de Planos e Linhas de Atuação”. Além do plano em si, foi consultada literatura especializada e dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estadística, da Espanha. Paralelamente, realizou-se uma ampla revisão da literatura disponível (quase que exclusivamente produzida na Espanha) sobre o conceito de patrimônio agrário.

Posteriormente, visando a identificar as características, limites e possibilidades do processo de construção de identidade territorial a partir dos signos distintivos do território de La Mancha, foram avaliadas, por meio de trabalhos de campo, as características presentes naquele território espanhol, objetivando, dentre outros, identificar os monumentos que amparam o turismo artístico, avaliar as condições naturais que fomentam o turismo rural e de aventura, analisar as potencialidades que favorecem o turismo histórico e reconhecer as tradições, culturas e legados intrínsecos ao território de Castilha-La Mancha, capazes de viabilizar estratégias indutoras de desenvolvimento.

Na etapa seguinte, de posse do aparato teórico-metodológico relacionado ao conceito de patrimônio agrário e dos dados coletados, iniciou-se o processo de análise, de caráter qualitativo e exploratório, quanto às possíveis aplicações do conceito de patrimônio agrário à microrregião de Canoinhas (Brasil).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A adoção do conceito de patrimônio agrário, além de valorizar práticas agrárias tradicionais, pode fomentar estratégias alternativas de desenvolvimento.

Nesse contexto, convém apresentar os principais aspectos relacionados ao patrimônio agrário verificados na Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha (Espanha) e, posteriormente, aduzir elementos congêneres existentes na microrregião de Canoinhas (Brasil).

O Patrimônio Agrário da Comunidade Autônoma de Castilha-La Mancha

Este artigo considera, preponderantemente, os seguintes elementos presentes no território de Castilla-La Mancha relacionados ao patrimônio agrário: (i) as atividades de vitivinicultura e (ii) a Rota de Dom Quixote.

A valorização do patrimônio vitivinícola, em seu aspecto de produto turístico cultural e gastronômico, configura uma estratégia inovadora de desenvolvimento territorial. Sob esse enfoque, é razoável considerar que a Carta de Baeza representa a consolidação de uma metodologia voltada à ordenação e classificação de quaisquer atividades produtivas agrárias, inclusive os vinhedos (PLAZA; CAÑIZARES; RUIZ PULPÓN, 2017, p. 7).

Convém salientar que o conceito de patrimônio agrário admite sua aplicabilidade a bens vinícolas, pois a categoria incorpora qualquer atividade, objeto, ou mesmo produto, que seja realizado, criado ou produzido “pelo agricultor como parte do processo produtivo agrário” (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 30). Isto sugere que a atividade de cultivo da uva – conquanto o aumento progressivo da mecanização e a introdução sistemática do cultivo em espaldeira (que incrementa o uso da mecanização) – é passível de identificação e reconhecimento enquanto bem agrário.

No território de Castilla-La Mancha o cultivo de uvas consiste em atividade altamente relevante, ocupando uma área de aproximadamente 80 mil quilômetros quadrados – maior área do continente europeu destinada à produção de uvas, o que representa quase metade de todo o cultivo espanhol (46,1%), cerca de 13% de todo o cultivo europeu e em torno de 6% da área cultivada em âmbito global (PLAZA; CAÑIZARES; RUIZ PULPÓN, 2017, p. 4). A atividade vinícola vem recebendo importantes esforços de patrimonialização, objetivando incorporá-la ao circuito turístico.

Os processos de patrimonialização da vitivinicultura relacionam-se, de maneira geral, com a obtenção dos “selos de qualidade”, que, em última instância, permitem viabilizar a agregação de valor a um determinado produto – no caso do vinho – em conformidade com as exigências e demandas dos mercados globais. O processo de homogeneização, tanto cultural quanto de produção, entretanto, também subjaz ameaças, tendo em vista sua influência para a concentração das atividades agrárias. No caso de Castilla-La Mancha, os vinhedos geram demanda por extensas áreas territoriais, implicando acentuada redução da população economicamente ativa que trabalha na agricultura, condição que poderá ser agravada, por exemplo, com a adoção de novas técnicas – a exemplo da uva em espaldeira – e pelo avanço da mecanização no processo de cultivo da uva.

La morfología de un viñedo en espaldera es totalmente distinta al de uno en vaso. A la mayor distancia entre las hileras, se le añade la utilización de postes, de alambres y de conducciones de riego por goteo que condicionan la disposición emparrada de los sarmientos, facilitando las labores de mecanización (RUIZ PULPÓN, 2013, p. 256).

Além de sua patrimonialização, a valorização do produtor e das práticas tradicionais ainda em uso, ligadas ao processo de cultivo da vendimia – colheita manual –, possibilita privilegiar a sustentabilidade, pois os vinhedos cultivados diretamente sobre o solo, sem o estaqueamento, mitigam o consumo d’água, contribuindo para o equilíbrio ambiental. Após o produtor realizar a vendimia e destinar sua produção à vinícola, encerra-se a prática agrária do cultivo da uva e se inicia o processo agroalimentário de produção do vinho, o qual, por sua vez, não integra o rol de bens passíveis de patrimonialização, de acordo com o conceito de patrimônio agrário.

Acerca do patrimônio imaterial de Castilla-La Mancha, a significativa diversidade de bens percebidos como patrimonializáveis, exigiram novas formas de organização e gestão, implicando em discrepâncias interpretativas acerca dos bens culturais considerados “reais” e aqueles “criados artificialmente” (RUIZ; YANEZ, 2015, p. 55). Neste segundo grupo admite-se incluir, por exemplo, as rotas de Quixote.

A Rota de Dom Quixote teve início com a celebração, no ano de 2005, dos 400 anos de publicação da obra de Miguel de Cervantes. A rota atravessa 16% dos municípios da região de La Mancha, totalizando 2.500 quilômetros. Apesar dos esforços, ainda não obteve êxito no mercado turístico, fato que influenciou o Plano Estratégico de Turismo (2010-2014), o qual propôs o desenvolvimento de “Cenários de Quixote”, consistindo em “painéis visuais que criem vínculos tangíveis com episódios/cenas da obra” (PILLET, 2011, p. 735).

O Plano Estratégico de Turismo (2015-2019) considera a condição de Castilla-La Mancha destino turístico, capaz de competir em âmbitos nacional e internacional, utilizando estratégias de marketing como ferramenta para elevar a presença, permanência e gastos dos turistas.

Indubitavelmente, aqueles territórios que buscam alternativas de desenvolvimento econômico, dentre as quais a atividade turística, adquirem vantagem estratégica. A ampliação do turismo de massa, em decorrência da difusão do acesso à informação, por intermédio da mídia em geral, especialmente via internet, aliada à ampliação do alcance e minoração de custos de sistemas de transporte, tende a favorecer a expansão do setor. Neste contexto, a trajetória de Dom Quixote obtém enorme potencial, transformando-se em produto cultural que agrega altíssimo valor.

Além do aspecto mercadológico, outro fator adquire relevância: a elaboração de uma identidade territorial – uma carência de Castilla-La Mancha em decorrência de seu recente processo de formação política e administrativa – embasada na figura de Dom Quixote e nas referências territoriais presentes na narrativa da magistral obra de Cervantes. Não há como permanecer alheio à influência de uma história com mais de quatro séculos, que mantém uma relação bastante íntima com o território que lhe serviu de cenário. A valorização desse bem cultural permite promover o fortalecimento e a consolidação da identidade territorial de Castilla-La Mancha. Certamente este processo beneficia-se do suporte disponibilizado pelos poderes públicos, com exemplos que vão do mais trivial até o mais imponente e sofisticado.

No caso específico da Rota, cabe realçar ações já desenvolvidas para sua conservação e revitalização. Um exemplo consiste nos moinhos localizados nos Campos de Criptana, em Alcázar de San Juan, província de Ciudad Real. Além de representarem uma importante categoria patrimonial, do ponto de vista territorial, uma parcela deles, na condição de componente da Rota do Quixote, transformou-se em centro de interpretação territorial, o que agregou enorme valor científico e pedagógico ao roteiro.

O Patrimônio Agrário da Microrregião de Canoinhas

Com o intuito de propor aplicações do conceito de patrimônio agrário a elementos existentes na microrregião de Canoinhas, este estudo identificou, a partir da análise da literatura disponível sobre a microrregião em tela, um conjunto de bens agrários,

materiais e imateriais que admitem patrimonialização, selecionando os seguintes representantes: (i) a produção da erva-mate (patrimônio agrário material) e (ii) o pixirum (patrimônio agrário imaterial).

Antecedendo a discussão sobre os aspectos inerentes aos bens agrários selecionados, é conveniente discorrer sobre os demais elementos que poderão compor o conjunto patrimonial agrário da região sob enfoque.

No que concerne ao patrimônio agrário material, há a presença de um significativo patrimônio natural constituído por um ecossistema de relevante valor ambiental – a Floresta Ombrófila Mista (FOM) –, ecossistema oriundo de uma formação florestal integrante do bioma Mata Atlântica, também conhecida como mata de pinhais ou floresta de araucária. Em relação ao conjunto patrimonial imaterial diretamente ligado à atividade agrária, que agrega relevante valor sociocultural, podem-se citar os seguintes elementos: (a) prática religiosa denominada naquela região de fandango ou dança de São Gonçalo; (b) a tradição de São João Maria, santo popular que foi, na realidade, um peregrino italiano que atravessou aquela região durante o século 19; (c) patrimônio gastronômico, com variedades de pratos à base de pinhão, o fruto do pinheiro araucária, espécie de destaque naquele território, além de pratos que variam da comida cabocla tradicional àqueles de origem alemã, como o Einsbein (joelho de porco) e a cuca, e uma torta produzida com massa de trigo e frutas locais, algo desconhecido na culinária alemã.

Acerca da erva-mate, representante do patrimônio agrário material, trata-se de uma planta cujas folhas trituradas são consumidas sorvidas em água (quente ou fria), e seu uso remonta aos indígenas nativos da região. O consumo do chimarrão (nome da bebida elaborada com a erva-mate) difundiu-se por todo o sul do continente americano, com incidência da planta em uma área de 540 mil hectares, dos quais 450 mil encontram-se no Brasil, abrangendo a bacia do Prata (GERHARDT, 2013).

A erva-mate identifica-se secularmente com a microrregião de Canoinhas. Em determinado momento de sua história, o município de Canoinhas ostentou o título de “Capital Mundial da Erva-Mate”, tendo seu nome alterado para “Ouro Verde” durante parte da década de 30 do século 20. Além de constituir um bem agrário material, a erva-mate possui um componente imaterial, que se vincula ao seu uso e ao seu processo de produção. Desde épocas imemoriais, quando apenas populações indígenas habitavam o território, a erva-mate tem sido produzida e consumida sistematicamente. Seu processo de produção possui aspectos singulares, historicamente transmitidos de geração a geração. Estes motivos caracterizam a erva-mate como patrimônio agrário, que gera identidade cultural e possui representatividade em todo o território, indicando a necessidade de seu reconhecimento e valorização, algo que poderá ser obtido por meio do processo de patrimonialização.

Acerca do pixirum, representante de patrimônio agrário imaterial, relaciona-se às práticas historicamente desenvolvidas tendo por base o trabalho familiar ou coletivo não remunerado. Exemplarmente, pode-se citar uma referência encontrada em processo judicial tramitado no início do século 20, no qual se lê a seguinte descrição: “Todos os trabalhos são executados pelo próprio posseiro e seus vizinhos, que se auxiliam reciprocamente, trabalhando de parceria” (APESC, 1910, p. 86). Em decorrência do trabalho agrário coletivo não remunerado, edificava-se uma noção de unidade entre os membros da comunidade que o praticavam, estimulando a construção e a manutenção de

sua identidade territorial. Na microrregião de Canoinhas, o mutirão é denominado de pixirum. Essa prática agrária tradicional permite que tarefas árduas e morosas, difíceis de serem realizadas individualmente, possam ser executadas em poucos dias ou horas, como a construção de galpões, cercas, roçadas, limpeza de terrenos, colheitas e abate de animais.

Nas sociedades em que prevalece o auxílio mútuo, a colaboração contínua, a cooperação e as relações de trabalho são regidas por um contrato moral, consubstanciando os resultados positivos da rede de cooperação, pois confiar e usufruir das vantagens de confiar agrega mais confiança. Confiar, nesse contexto, tem por significado “a expectativa de reciprocidade que pessoas de uma comunidade, baseada em normas partilhadas, têm acerca do comportamento dos outros. Quem sente e sabe que pode confiar, recebe mais colaboração” (D'ARAÚJO, 2003, p. 33).

No caso do pixirum, convocar e ser convocado significa ter legitimidade perante aquela comunidade, e o fator primordial consiste no princípio da obrigação mútua, ou seja, aquele vizinho que fora beneficiado pelo trabalho dos membros do grupo deve retribuir a ajuda, atendendo imediatamente ao chamado quando convocado.

Dentre os elementos fundamentais que caracterizam o pixirum, encontra-se a obrigação intrínseca de fornecer a alimentação, tanto como necessidade para a continuidade dos trabalhos por períodos mais longos quanto como aspecto do comportamento do camponês. Ou seja, em retribuição à ajuda na roça, o beneficiário “só dá o almoço, a cachaça e faz o baile de noite” (Entrevista, Bueno, 2012). Enquanto os homens dedicam-se ao roçado, à carpida ou à colheita, as mulheres, coordenadas pela esposa do beneficiário, preparam a refeição. Normalmente carne assada e feijão são os ingredientes principais servidos no almoço (Entrevista, Rocha, 2012).

Ao final do longo e extenuante dia de trabalho, é chegada a hora mais aguardada por todos os presentes: o baile de pixirum. Essa celebração festiva, que demarca o encerramento dos trabalhos, congrega os trabalhadores envolvidos nas atividades do dia, suas esposas, outros parentes e vizinhos, e, inclusive, aqueles que não puderam comparecer ao trabalho.

A prática do pixirum não se vincula a um tipo específico de atividade produtiva agrária. Pode ser utilizado em praticamente todos os trabalhos realizados no campo, consistindo em relevante bem patrimonial imaterial existente na microrregião de Canoinhas, um bem de enorme valor sociocultural para a população camponesa, e, portanto, passível de patrimonialização, de acordo com o arcabouço proposto pelo conceito de Patrimônio Agrário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o reconhecimento e proteção de bens utilizados pela atividade agrária, a categoria conceitual de patrimônio agrário promove a fusão das dimensões cultural e biológica, contribuindo para a proteção ambiental de determinadas zonas patrimoniais. Por conseguinte, o patrimônio agrário é um instrumento de proteção da agricultura tradicional, dos povos tradicionais, das práticas agroecológicas, minorando os efeitos nocivos causados pelas relações e práticas pautadas na lógica do capital, representadas, no meio rural, pelo agronegócio.

Outrora, a região de Castilha-La Mancha era considerada um território inóspito, relegada ao esquecimento, percebida como um lugar de passagem. Nas últimas décadas, mediante estratégias pautadas em categorias patrimoniais, inclusive o patrimônio agrário, adquiriu visibilidade e tornou-se ponto de referência não apenas para cidadãos espanhóis, mas também para turistas estrangeiros de diferentes nacionalidades. É plausível afirmar que, em grande medida, tal transformação sucedeu-se a partir da elaboração de uma identidade territorial, amparada em elementos da monumental obra de Miguel de Cervantes, *O Engenhoso Cavaleiro Dom Quixote de La Mancha*, obra-prima da literatura universal e patrimônio da Humanidade (ROMERO, 2006, p. 211).

A aplicação do conceito de patrimônio agrário, além de permitir identificar, reconhecer, valorizar, preservar e difundir certos bens patrimoniais, ou seja, um procedimento prático, que integra tais bens em um conjunto passível de patrimonialização, também admite interpretações sob uma perspectiva alternativa, que acaba por expor não apenas suas potencialidades, mas, também, os limites e as consequências de sua aplicação. O objetivo do patrimônio agrário consiste em valorizar a atividade agrária, o agricultor e a agricultura tradicional, o que gera valorização do território e a promoção e proteção de práticas ambientalmente sustentáveis. Em última instância, pode ser considerado um instrumento de resistência local, que contraria a narrativa e a sujeição de todo e qualquer bem ao movimento global de mercantilização.

A busca por referenciais ao processo de patrimonialização pode se pautar em estratégias desenvolvidas anteriormente em outros territórios, que se fundamentem na identificação e valorização do seu patrimônio agrário como instrumento de desenvolvimento territorial. Exatamente este é o caso da Comunidade Autônoma de Castilla-La Mancha, na Espanha.

O conjunto de bens patrimoniais agrários, pertencente à microrregião de Canoinhas, permite vislumbrar um processo de busca por sua identificação, reconhecimento, proteção e valoração, o qual, além da importância sociocultural, pode configurar estratégia alternativa de desenvolvimento para o referido território. A viabilização desta estratégia dependerá de um processo constituído pelas seguintes etapas: (i) elaboração de um levantamento completo dos bens agrários presentes na microrregião de Canoinhas, suscetíveis de patrimonialização, sob a perspectiva do patrimônio agrário, contudo considerando também outras categorias; (ii) adoção de uma legislação patrimonial compartilhada pelos 12 municípios que compõem o território sob análise; (iii) mobilização dos atores sociais e políticos: as universidades da região, as associações civis, os poderes públicos municipais, etc.; (iv) promoção de conferências e audiências públicas, a partir das quais a população poderá atuar diretamente sobre o processo de patrimonialização, estimulando a ampliação do debate e o reconhecimento – ainda que informal – do patrimônio territorial, fortalecendo a identidade territorial e fomentando estratégias de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- BERNÁRDEZ GÓMESZ, M. J.; GUIADO DI MONTI, J. C. *“La “Mina Espejo”*. Um Proyecto de Musealización y Visitabilidad de las Minas romanas de “Lapis Spetacularis” de Cuenca” em Actuaciones sobre el patrimonio minero-metalúrgico. SESIÓN CIENTÍFICA, 3., Sociedad Española para la Defensa del Patrimonio Geológico y Minero. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2000.
- BLASQUEZ, J. M. *Ciclos y temas de la historia de Espana*. Madrid: Istmo, 1975.

- D'ARAÚJO, M. C. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- DALLABRIDA, V. R. *Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015.
- ENTREVISTAS: Gregório Rocha, 84 anos. Taquarizal, Canoinhas-SC; Miguel Cardoso, 50 anos. Pedras Brancas, Canoinhas-SC; Juca Bueno, 80 anos. Rio D'Areia do Meio, Canoinhas-SC.
- GERHARDT, M. *História ambiental da erva-mate*. 2013. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina; Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2013.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006/2010/2014.
- INE. Instituto Nacional de Estadística da Espanha, 2016.
- LÓPEZ, J. A. C. La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983). Proceso autonómico y construcción regional. *Colección Tesis*, n. 5, 2007.
- PILLET, F. "El turismo de interior y el patrimonio territorial en Castilla-La Mancha". *Cuadernos de Turismo*, n. 27, p. 725-741, 2011.
- PLAN Estratégico de Turismo 2015-2019. *Castilla-La Mancha*. Visión y Objetivos Estratégicos. Desarrollo de Planes y Líneas de Actuación. Disponível em: <http://www.turismocastillalamancha.es/PLAN-ESTRATEGICO-TURISMO-2015-2019.pdf>.
- PLAZA, J. J.; CAÑIZARES, M. C.; RUIZ PULPÓN, A. R. *Patrimonio, viñedo y turismo: recursos específicos para la innovación y el desarrollo territorial de La Mancha*, 2017.
- APESC. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina. *Processo de terra*. Moças, Canoinhas, SC: Southern Brazil Lumber & Colonization Company, 1910. (Gaveta 688. fl. 86).
- MATOS, L. A. C. Itinerário desde os confins setentrionais da Capitania do Rio Grande do Sul até a cidade de São Paulo, 1797. In: *Revista do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro*, 1858.
- ROMERO, M. L. C. "La explotación de la figura literaria del Quijote como recurso turístico: la ruta de Don Quijote". In: CAPDEPÓN, F. P.; TABASCO, J. P. *El espacio geográfico del Quijote en Castilla-La Mancha*. Cuenca: Ediciones de UCLM, 2006.
- RUIZ PULPÓN, A. R. "Producción agroalimentaria de calidad y postproductivismo agrario: el caso de los vinos de pago en Castilla-La Mancha". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, v. 33, n. 2, p. 137-154, 2013.
- RUIZ, J. C. (dir.). *Carta de Baeza sobre patrimonio agrario*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2013. Disponível em: <http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3428/2013%20cartabaeza.pdf>.
- RUIZ, J. C.; YANEZ, C. M. (coord.). *El Patrimonio Agrario: la construcción cultural del territorio a través de la actividad agraria*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2015.
- SÁEZ, J. A. O. L.; SÁNCHEZ, F. A.; COLINO, T. N.; GONZÁLEZ, F. M.; DÍAZ, S. P.; RUIZ, S. S. "Paleoambiente y sociedad en la Edad del Bonce de La Mancha: La Motilla del Azuer". *CPAG* 24, p. 391-422, 2014.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento – Seplan. Subsecretaria de Estudos Geográficos e Estatísticos. *Atlas Escolar de Santa Catarina*. Florianópolis; Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1991.
- SCHÄFFER, W. B.; PROCHNOW, M. *A Mata Atlântica e você: como preservar, recuperar e se beneficiar da mais ameaçada floresta brasileira*. Brasília: Apremavi, 2002.
- SEGRELLES, J. A. "Problemas ambientales, agricultura y globalización en América Latina". In: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Ciencias Sociales y Geografía*, Universidad de Barcelona, v. XVIII, n. 92, 1º jul. 2001. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-92.htm>.
- SEN, A K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVEIRA, M. C. B. A Espanha romana: conquista, colonização e desagregação. *Biblos*, Rio Grande, 13, p. 13-31, 2001.
- TABASCO, J. P.; SANCHEZ-MATEOS, H. S. M.; REY, R. U. G. "La ordenación del territorio en Castilla-La Mancha: estado de la cuestión y estudio de casos". *Cuadernos Geograficos*, 47, p. 493-522, 2010-2.
- TOMPOROSKI, A. A.; MARCHESAN, J. Planalto norte catarinense: algumas considerações sobre aspectos históricos, características físico-naturais e extrativismo. *Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 6, p. 51-63, 2016.

Organizational Practices in the Constitution of the Right to Culture and to the City Understanding the Struggle for the Rights of a Cultural Organization in Goiás City, Brazil

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.105-119>

Recebido em: 4/2/2019

Aceito em: 27/5/2020

Lara Rezende Ferreira Camargo,¹ Josiane Silva de Oliveira,² Euna Cristina Lima Mendes,³
Thayane Ramos Gomes,⁴ Gisele Bernardo⁵

ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss how the organizational practices in the field of culture constitute the development, promotion and access to rights to culture and to the city in Goiás city, Goiás, Brazil. We bring the theories of the field of Studies Based on Practices (SBP) closer to the Law in order to understand the non-institutionalized legal phenomena of the organizational processes. From a multi-sited ethnography carried out in the Historic Center of the city of Goiás, Goiás, a place classified as a World Heritage Site by Unesco between August 2014 and December 2015, we highlight the processes by which organizational practices, as producers of spaces in cities, constitute Rights when recognizing or neglecting the occupation of the urban space by certain social groups. We emphasize how the analysis of organizational processes can contribute to a debate on Rights from a perspective of legal pluralism from the daily life of cities and highlighting the relevance of understanding the occupations of urban spaces as a way of reconfiguring relations between the State and civil society.

Keywords: Practices of organization. Rights. Cities. Multi-sited Ethnography. Goiás.

PRÁTICAS DE ORGANIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO DIREITO À CULTURA E À CIDADE: COMPREENENDO AS LUTAS POR DIREITOS DE UMA ORGANIZAÇÃO CULTURAL NA CIDADE DE GOIÁS, BRASIL

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir como as práticas organizacionais no campo da cultura constituem o desenvolvimento, promoção e acesso aos direitos à cultura e à cidade na cidade de Goiás, Brasil. Aproximamos o campo de Estudos Baseados em Práticas (SBP) com o Direito para compreender os fenômenos jurídicos não institucionalizados pelo Estado dos processos organizacionais. A partir de uma etnografia multissituada realizada no Centro Histórico da cidade de Goiás, Goiás, localidade tombada pela Unesco como Patrimônio da Humanidade, entre agosto de 2014 e dezembro de 2015, destacamos os processos pelos quais as práticas organizacionais, enquanto produtoras de espaços nas cidades, constituem Direitos ao reconhecer ou negligenciar a ocupação do espaço urbano por determinados grupos sociais. Enfatizamos como as análises dos processos organizacionais podem contribuir para um debate sobre Direitos sob uma perspectiva do pluralismo jurídico a partir do cotidiano das cidades, destacando a relevância de se compreender as ocupações dos espaços urbanos como forma de reconfigurar as relações entre Estado e sociedade civil.

Palavras-chave: Práticas de organização. Direitos. Cidades. Etnografia multissituada. Goiás.

¹ Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). <http://lattes.cnpq.br/7592246782831899>. <https://orcid.org/0000-0002-5003-1716>. larareezende@gmail.com

² Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG). <http://lattes.cnpq.br/2439136270325511>. <https://orcid.org/0000-0002-7085-8921>. oliveira.josianesilva@gmail.com

³ Mestre em Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora do Instituto Federal de Goiás (IFG). <http://lattes.cnpq.br/1088741151537919>. eunamendes@hotmail.com

⁴ Graduada em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). <http://lattes.cnpq.br/3826398331546863>. thayane426@gmail.com

⁵ Graduada em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG). <http://lattes.cnpq.br/4796802876032851>. gisah.ninha13@gmail.com

Even though the field of Studies Based on Practices (SBP) within the area of Administration had been constituted and strengthened aiming at discussing how the organizations occur in different social contexts, such studies still lack theoretical deepening regarding their capacity of social, critical analysis (COURPASSON, 2017; CZARNIAWSKA, 2013). This is because both the theoretical and the methodological advances (BISPO, 2015; FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011) enabled through the SBP have allowed the organizational analyses to present the challenge of theoretical articulations with other fields of knowledge considering different social struggles in which organizations are produced.

The SBP have not quite approached the field of the Law and such convergence could enhance the range of social complexity in the organizational analyses scope. Although the Public Administration has already advanced regarding the constitution of this dialogue, as well as in the field of Fundamental rights and people with disabilities (SILVA; RUE, 2015), Habitation (LIMA, 2014), independence of the three powers of the republic (PINHEIRO; VIEIRA; MOTTA, 2011) or Property right (SIKOR; HE; LESTRELIN, 2017), this is a route yet to be built (GOMES *et al.*, 2015). However, these areas have focused on debates about laws and legislation not emphasizing how Rights are constructed by different organizational processes. Herrera Flores (2009), for example, is among the theorists of the Law who enabled the constitution of such dialogue considering that one is not able to seize the Law only as synonym of legality, but should perceive it as social struggles, such as in other fronts of the Law.

Schuch (2009) highlights the very own process of development of rights as a relevant dynamics of discussion since, as states Geertz (2009), this approach of studies emphasizes local knowledge, sense of justice and judicial sensibility present in different localities beyond both the institutional and the institutionalized scopes. This discussion reflects on the field of the SBP within organizational studies for emphasizing how different social groups organize collectively, which is object of research on the SBP and their possible articulations with other social categories (CUNLLIFFE; ALCADIPANI, 2016). By articulating these discussions with the field of Law in Brazil (WOLKMER, 2006; SCHUCH, 2009), the theoretical advance, which is also our proposal with this study, is to highlight the organizational practices in the development, access and promotion of rights beyond the institutional legal spaces or the legal institutional scopes of society, emphasizing the “social processes involving disputes and procedures adopted to assert rights and interests”, according to Cardoso de Oliveira (2012, p. 457).

In order to understand how everyday organizational practices (CERTEAU, 2008) constitute struggles for rights in cities, we adopted the multi-sited ethnography as methodological strategy (MARCUS, 1999). Characterized by a debate on how everyday developments and negotiations produce effects of global dimensions experienced by social subjects day by day (GAGNON, 2017), multi-sited ethnography seeks to trace lines and connections in the field survey allowing to understand mediations between spaces and social contexts by highlighting how macrosocial dynamics is articulated with the domain of local practices (MARCUS, 1995).

The multi-sited ethnography approach (MARCUS, 1999) was carried out in Goiás city, whose “historic center” was heritage listed in 2001 by the of the United Nations for Education, Science and Culture Organization (Unesco) as “Patrimony of Humanity” (DELGADO, 2005) resulting in a process of reconfiguration for social struggles in the city,

especially in such a space considered as the major location for collective and cultural manifestations of vilaboenses⁶. The study was carried out between the months of August 2014 and December 2015 by observing participants in cultural activities and organizations of the city, as well as by conducting life story interviews with 22 subjects who develop their organizational activities in the field of culture involving the locality, in addition to document search in order to follow chains, trajectories and network of everyday practices in the ethnographic field surveyed.

Along this process, we identified a cultural event which occurred in Goiás city on May 2015, called Afoxé,⁷ whose dynamics is the focus of this paper, leading us to discuss the extension of the action of cultural organizations in the city regarding the promotion of rights. Aiming at a wider nature of proposing an ethnographic study in Goiás city, we highlight that this paper will present a contour of this fieldwork as a way to understand the theoretical proposal included here. In order to present the results of this study, this paper has four sections in addition to this introduction. Firstly, we discuss the theoretical reference to the SBP considering the propositions by Certeau (2008) regarding the field of Law through Legal Anthropology. Next on, we describe how the fieldwork was carried out based on methodological proposals to conduct a multi-sited ethnography as well as the decision on the event and the organization researched. In the fifth section of the text, we debate the results of the field survey. Finally, we present the contributions of these debates to the area of Administration affirming that practices of organization are producers of Rights in daily life discussing how the organizational modes of the organizational processes directly or indirectly define who are the subjects of Rights in our society.

STUDIES BASED ON PRACTICES OF ORGANIZATIONAL STUDIES

The consolidation of the SBP in the area of Administration (GOLSHORKI *et al.*, 2010; SCHATZKI, 2006) has provided this field of studies with relevant debates in terms of defining the concepts of practices and their respective distinctions of theoretical approaches as well as emphasized the need of an advance of the critical analysis which the concept of practice may enable within the scope of organizational analyses. Regarding this last debate, many authors have sought an approach with theories from other disciplinary fields, such as Anthropology (OLIVEIRA; CAVEDON, 2017), Psychology (RECKWITZ, 2012), Philosophy (SANTOS; ALCADIPANI, 2015), and Social Sciences (GHERARDI, 2012), in order to achieve a theoretical advance in the concept of practices.

By adopting practice as the central concept of the organizational analysis, we highlight that the social life is produced as a process; therefore, these perspectives require the understanding on the everyday actions of social subjects (FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011). Feldman and Orlikowski (2011) emphasize the need to discuss the concept of practices in different theoretical approaches in the field of Administration and their effects on the sense of organizational dynamics. Bispo (2015) also highlights the relevance

⁶ Denomination attributed to those born in Goiás City, Goiás.

⁷ It is a practice of Candomblé, religion of African origin, characterized by the city walk in devotion to Orixá Oxum. Candomblé terreiro is the space of Yoruba religious practice. Youruba is an African ethnic group what was brought to Brazil during the period of enslavement of the black population in the country in the 16th century (SANTOS; CORREIA; OLIVEIRA, 2016).

of discussing how the different ways to understand the concept of practice influence researchers; however, the author also stressed the relevance of such debates in methodological terms.

In this paper, we adopted a theoretical approach to understand the practices considering that our debates encompass how they constitute in different social contexts, specifically in the constitution of Rights. We evaluate that the debates proposed by Michel de Certeau (COURPASSON, 2017) support these discussions, since they are the bases to the SBP, as well as the discussions on Anthropology of Law, which will be disputed along the next section of this paper.

Certeau (2008) points out the political conception of acting. For the author, social struggles organize the social space and the different ways to socially set the deviation operated by a practice. In order to discuss the concept of practices, Certeau (2008) also proposes to discuss how the tiny popular procedures play with the network of disciplines, with power relations and institutions in a way that the conformity with them is avoided and alterations are enabled. Therefore, the practices are “ways to do” which may either reintroduce plural mobilities of interests and pleasures in the social space, since no space is installed in the certainty of neutrality or delimit the capacity of action by others in this process (CERTEAU, 2008).

A space is “produced through the operations that guide, detail, temporalize and lead to function the mobile elements of a multipurpose unity of conflict programs or contractual proximities” (CERTEAU, 2008, p. 202). Whenever these relations are constituted through asymmetrical forces which stabilize the operations, these “ways to do”, or practices, produce what Certeau (2008) calls “places”. The characteristic of the places is “an order of distribution which shapes instant positions and stability” (CERTEAU, 2008, p. 201); therefore, the effect is the production of distinctive places. In order to be distinctive, a place must exert its force over another to capitalize the temporality in a space of mobility stabilizing the asymmetrical dynamics of power relations (CERTEAU, 2008).

This asymmetry of power relations of place is efficient for its technical capacity of practices, which Certeau (2008) calls strategies. Strategical practices circumscribe the places in order to enable the management of power relations which may isolate subjects (producing specific subjectivities in the places) or even knowledge (for the production of knowledge regarding the places), such as in business administration (CERTEAU, 2008).

“Tactics” is the term used by Certeau (2008) to refer to the practices of resistance to places. They are the practices which the strategy is not able to tame or domesticate due to their subversive character (BUCHANAN, 1999). The tactics operate through the absence of a distinctive place since they act on the field of the other and the respective controlled place (CERTEAU, 2008). They constitute the spaces by acting in order to appropriate the places to enable mobility, displacement, movement without the capitalization of temporality.

The concept of appropriation, according to Neubauer (1999), is an important contribution of Michel de Certeau to social analyses. Neubauer (1999) stresses that the appropriation makes the strategy understandable restoring our historical understanding

on its nature. From this point of view, the strategies of social discipline are not denied, but their importance and effects are related to the form of appropriation of the discipline by the subjects (NEUBAUER, 1999).

The objective of this paper is to deepen such debates by arguing that the practices producing the organizations support social struggles which also constitute rights. This is because, according to Certeau (2008), the spaces, including organizational ones, are not established in the certainty of neutrality. We raise the question of reflecting on how these practices of organizations, especially those appropriating established places, may change the established institutional dynamics, such as the rights.

If, as stated by Cardoso de Oliveira (2010), Herrera Flores (2009) and Schuch (2009), we should think of the Law as social struggles, how this interpretation can help us understand, in the scope of Administration, that the practices constituting the organizations and produced based on this political dimension of the society may also be thought to produce and promote rights? In order to move forward in this discussion, the next section of this paper presents a debate on the field of the Law from an anthropological approach.

AN ANTHROPOLOGICAL PERSPECTIVE OF THE LAW

According to Cardoso de Oliveira (2010, p. 456), “the emergence of conflicts in any relation is always a matter of time”. The author also understands that these conflicts just as the demands of rights in disputes would be analyzed through the Anthropology of the Law by emphasizing its symbolical dimension as well. Therefore, to discuss the Law is not only to observe a legal and institutionalized dimension of legality, but also to understand the political dimension of human actions (HERRERA FLORES, 2009). This understanding is linked to the debates proposed by Certeau (2008) when stating that social struggles organize the society, with an analysis focusing on the “ways to do” – in this context, the practices. Through the practices it is also possible to understand the social conflicts which produce, demand and promote rights (SCHUCH, 2009; KANT DE LIMA, 2014).

Geertz (2009) states that the Law is the local knowledge for it is constituted the same way that the social life which it develops organizes itself. In this context, the anthropological approach of the legal phenomena has highlighted how different populations cope with conflicts and disputes not only from a institutionalized dimension, but also based on the dynamics of the legal pluralism (SCHUCH, 2009). According to Cardoso de Oliveira (2010, p. 457):

The Anthropology of the Law is interested in all of the forms acknowledged by the actors as appropriated to equate conflicts, in many circumstances, as well as through social processes involving disputes and through procedures adopted in order to assert rights and interests.

The Law emerges from everyday social practices and sense of justice has always a local meaning (GEERTZ, 2009). The State and the legislating institutions claim and institutionalize the rights, but they are not the focus of their own construction (WOLKMER, 2006). That is the reason why the rights exist inside, outside and opposite to dogmatic laws considering the power relations in which they are imbricated – as discussed by

Wolkmer (2006), for example, from different legal perspectives. To perceive the Law as constituted by social practices is to demonstrate the legal pluralism nature not as a field of possibility, but as the primary condition of struggle to fight social ills, recognition of sociocultural diversity and as strategy against the hegemonic statement of socially emerging rights (WOLKMER, 2006).

Therefore, the legal pluralism acknowledges the Law from an anthropological perspective as produced through our social practices as well as “their own product, transcending state bodies, emerging from many centers of normative production and acquiring a multiple, heterogeneous nature” (WOLKMER, 2001, p. 46). The legal pluralism emphasizes the coexistence of different rules governing social life, even those non-institutionalized, due to the multicultural nature of society (WOLKMER, 2001) and the acknowledgment of the production of rights in the active social life (SCHUCH, 2009).

Colaço and Damázio (2010) state that the legal pluralism in the field of Legal Anthropology enables the development of criticism on both the formalistic and the positivist view of the Law, which conceive the idea of the legal linked to the state. This allows to recognize that the State is constituted from social struggles and the standardization established by it can be understood as legal; however, not as representative, especially of marginalized social groups which are not socially recognized as members of the society and represented by the State. In effect, both the Legal Anthropology and the Legal Pluralism overcome the understanding of the Law as dominance, resolution of conflicts or culture (SCHUCH, 2009) in order to conceive it as social practices belonging to the everyday life.

These debates approach the EPB by highlighting that such social practices constituting the Law, from the legal pluralism perspective, constitute organizations as well. This is because the practices, as central concept of the organizational analysis, also emphasizes that the everyday life produces the society and its effects, such as the emergence of rights. According to Certeau (2008), by producing and re-appropriating organized social spaces – implying power relations – the practices enable to break with the idea of understanding social phenomena only from the institutional and institutionalized bias demonstrating resistance mechanisms, which, in this paper, we regard as socially emerging rights, as highlighted by Wolkmer (2006).

It is such theoretical articulation as well as the field of studies which, for example, Feldman and Orlikowski (2011) stress by stating the interdisciplinarity of the SBP field regarding the political dimensions of its analyses, that is, its capacity to understand the power relations supporting the everyday life of organizational processes and effectively producing and reproducing the dynamics of the society, such as the Law.

This articulation between the SBP and the Law through the concept of social practices contributes to the area of Administration primarily for regarding the Law as practices and secondly, through a theoretical displacement, consider legal phenomena as a relevant element in the organizational processes. Effectively, it is possible to discuss and understand the Law from a plural perspective as well as a participator in the political dimension of organizations (OLIVEIRA; CAVEDON, 2017) by carrying out ethnographic studies as research method, for example, to understand the everyday life of social subjects.

A ETHNOGRAPHY MULTI-SITED ETHNOGRAPHY

Ethnography is a research method already integrated into the area of Administration, especially regarding the SBP (OLIVEIRA; CAVEDON, 2017); however, in the field of the Law it remains rarely employed (KANT DE LIMA, 2014; CARDOSO DE OLIVEIRA, 2012). By proposing to bring the field of Administration closer to the Law it is necessary to point out that the use of ethnography enables a methodological deepening regarding the use of ethnographic practice for the SBP as well as methodological advance for the field of the Law (KANT DE LIMA; BAPTISTA, 2014; SCHUCH, 2009).

Based on the discussions by Certeau (2008), Clifford (1997) states that the ethnographic research is produced from the social practices of the researcher in the context of the field. In both physical and intellectual terms, its functioning consists of the difficulties of translating the learning process of “what to say” and “what to do” in the ethnographic field (CLIFFORD, 1997). The reports of field diaries are carried out from the participants’ observations (DEWALT; DEWALT, 2011) as well as interviews conducted with subjects along the research. It is important to point out that despite the emphasis on the practices of intensive sharing in the field of study, according to Clifford (1997), it is necessary to resume the ethnographic procedure. This is because the objects of ethnographic study are constituted from connections of different social spaces and establishing their setting borders makes ethnography a complex, procedural task. To conduct participants’ observations means to “follow” and “learn” the dynamics of this movement in the fieldwork.

Marcus (1999) brings an important contribution to these studies by proposing a multi-sited ethnography as a research practice to enable both the reconnection to the everyday life of subjects and the macrosocial dynamics based on the mobility of people, ideas, practices, objects or even identities from their effects of location in different social spaces (MARCUS, 1999). In this context, ethnography consists of conducting participants’ observations and solid descriptions not about a specific location, but connection networks of the object of study (HORST, 2009).

From these assumptions of the multi-sited ethnography, we carried out a survey in Goiás City – location decided for having been heritage listed in 2001 by the United Nations for Education, Science and Culture Organization (Unesco) as “Patrimony of Humanity” (DELGADO, 2005) evincing its social disputes, especially regarding the organizations acting in the field of culture in the historic center of the city – main sector to its organizations.

The participants’ observations were conducted at the historic center of Goiás city from Thursday to Saturday, 6pm to 12am, from Tuesday to Wednesday, 2pm to 7pm, and on Sundays and Mondays along the afternoon at “Coreto” Square. The decision on the mentioned hours considered the most intensive dynamics of space utilization. In turn, the locations were chosen for constituting most part of the organizations located at the historic center, where the major collective cultural manifestations of vilaboenses take place. The participants’ observations consisted of their participation in cultural activities carried out in the city, use of bars and restaurants as consumers and regulars at Coreto Square, which was more common to the residents of the city.

We produced 205 field diaries and 22 interviews (FONTANA; FREY, 1994) with subjects who managed cultural organizations of vilaboenses analyzed interpretatively along with document researches (HODDER, 1994) involving material provided by the organizations, such as websites and publicity material for events. By reporting these activities in field diaries (CLIFFORD, 1997), we observed narratives on the relevance of the action of a vilaboense cultural organization for enlarging the access to Rights to culture and the city in Goiás.

We also observed that one of the cultural events at the historic center was not carried out in the sphere commonly used by the organizations: a meeting called Afoxé, produced by the cultural organization identified during the field survey to promote de policies of access to culture and the city and is located at the outskirts of the city. Thus, we decided to highlight this event from the ethnographic fieldwork to our analyses for its nature of displacement of the organizational practices normativeness in the city. The main results of the survey were categorized in two sections of this paper emphasizing the struggles for the right to culture and the right to the city from the organizational practices.

RESULTS AND DISCUSSIONS

We present two types of relations between practices and rights resulting from the occupation process of the city: the right to culture (regarding the possibility of access to cultural manifestations implicit in the power relations of the city) and the right to the city (as the process of appropriation of the social space).

The practices of organization of the Ilê: from the Afoxé to the Candomblé terreiro, from the Right to Culture to the Right to the city

One of the main locations in Goiás City to observe the power relations involving the organizational practices of different organizations is the use of Coreto Square at its historic center. Since the city has just over 24.000 residents (IBGE, 2015), it is at the central square that the production of everyday practices occur by different social subjects who constitute the organizations and, effectively, the city itself.

The official route of the historic center was used for the major cultural events of Goiás having the Coreto Square as the central reference of access, such as the Procissão do Fogaréu, the main vilaboense cultural event, carried out at Good Friday, when the vilaboense population doubles reaching 50.000 people because of the presence of tourists (FIELD DIARY, Setember 29, 2014). In this context, both the access and the mobility of the events at the square indicated how, when and who has the “right” to move around the space. This is because, according to Certeau (2008), the struggles which organize the space pave the way and delimit fields of action, including the organizations (GHERARDI, 2012).

Afoxé was one of the events which took place during the field survey allowed us to reflect on how the organizational practices articulate with the social struggles in the production and access to rights. On the second Saturday of the month of May 2015, while we were carrying out one of the stages of the field survey in the city, one of events taking place in Goiás did not follow the traditional course. It was an Afoxé passing

through the parallel tracks to the official route of the historic center and we were able to watch its development. Afoxé is about a street parade based on the traditions of Candomblé. As the Afoxé analyzed was performed in the month of May, which according to cultural traditions in Brazil é dedicated to all mothers, the procession paid tribute to Orixá Oxum,⁸ regarded as the mother of fertility in religious traditions of African origin (FIELD DIARY, MAY 9, 2015).

A cultural organization in this paper called Ilê was responsible for the parade and has been active in the city for 25 years, located in the edge of the city. All of its activities, in addition to candomblé, take place at a school attending children from five to twelve years old and functioning through a partnership with the municipal administration as well as donations, especially from international organizations – consisting the main support mechanism to culture promoted by the organization researched and acknowledged by vilaboense residents.

Along the procession, which has been occurring for 16 years, we saw ornaments, speech and singing in Yorubá as well as a tribute to Oxum and talked to members of the organization to understand not only the performance of the activity itself, but also the functioning of the organization and its relationship with the local cultural dynamics. The Afoxé lasted for approximately two hours along which we heard many stories about the traditions of Yorubás in Brazil, the resistance of the enslaved black population through its religious practices and especially the relevance of the cultural organization action in Goiás City. As we followed the Afoxé as a whole, we were also able to complete the activity at the candomblé terreiro, where the organization develops its religious practices, as well as to participate in the rituals developed there.

The organizational practices of Ilê appropriated the social space in order to reshape the social relations in Goiás City, especially by highlighting the cultural production of the outskirts of the city and the black population. This is what Wolkmer (2006) stresses by stating the necessity to understand the Law from the perspective of struggles and resistances which are not traditionally legal or judicial scopes. Therefore, it is important to have events such as Afoxé in Goiás, whose course enabled both followers and residents to know the organizational manners of Ilê, considering their own practices of organization:

We passed in front of Rosário Church, Cora Coralina's House Museum until we left on Vermelho River bridge. We kept on with the parade to the riverbank and reached the square of events in the city. At that moment, we understood that the parade would not pass through Coreto Square. In turn, at the square of events a meeting was occurring at a neo-Pentecostal church. Afoxé, which as we know has been performed since 2000 in Goiás, silenced the drums and the singing in a way that the Christian expressions of the event occurring simultaneously prevailed at that moment. We knew that such event had started after the beginning of the parade in the city and arranged along the course of the Afoxé. It was a form of territorialization of the space. Until we covered the entire route occupied by the Christians, we were instructed to remain in silence (FIELD DIARY, MAY 10, 2015).

⁸ Oxum is a Goddess of candomblé that is the religion of the ethnic group Yoruba brought compulsorily to Brazil during the period of enslavement of the black population in the country especially in century XVI (SANTOS; CORREIA; OLIVEIRA, 2016).

Certeau (2008) states that the action of walking through the city is a political act since it highlights the power relations of the social space production. In the case of Afoxé, the practices which constitute the organization for the performance of the event are one of the mechanisms used to accomplish its right to the city since by exercising it, the organization is faced with others whose goal is to enlarge their action by restricting the actions of other agents. The right to the city implies confrontations and disputes for the social space production. According to Wolkmer (2006), we should think of the Law from the perspective of the social struggles incorporating plural cultural manifestations. In this context, the disputes for the right are not conformed only at court, but also through the everyday life of social subjects. That is why the practices of organization in Ilê to develop the Afoxé articulated the promotion of the right to culture related to the right to the city.

The organizational practices reveal these social struggles since these “ways to do” in work-related situations point out what Kant de Lima (2014) discusses based on the works by Geertz (2009) on legal sensibilities. According to Geertz (2009, p. 262), these sensibilities have influence on the “social life, before other forms to think and feel (Toyota is said to have hired a thousand engineers and Ford a thousand lawyers after having faced antipollution laws)”. They are constituted from the acknowledgment of the other as subject of rights. The struggles in this process maximize the disputes on the social space production, for example. That is why the course of the Afoxé is challenged with other manifestations along the process of access to the “right of the city”. Beyond cultural differences, the Ilê acknowledges the other as subject of rights and renounces the confrontation as an expression of resistance when facing the conflict expected.

The practices adopted by Ilê, in this case, are related to the tactics described by Certeau (2008) to promote a silent confrontation with the constitution of the distinct places as mobile and improvised (CERTEAU, 2008). These practices demonstrate the political dimension of the organization action by producing their social spaces based on operations which configure according to what Certeau (2008) stresses as a blow-by-blow or throw-by-throw movement. Still about the understanding on the occupation and the right to the city, we followed with the Afoxé until it was finished at the *candomblé* terreiro of the organization.

In the outskirts of the city, we had the right to the city: it was possible for us to walk through the space since we were part of it based on our participation in the Ilê. In this context, we decided to understand the dynamics of action of this organization aiming at discussing this distinguished production of the city, which led us to conduct visits to the organization as well as interview its founder and manager. The practices of the organization Ilê, in addition to promoting the right to culture and to the city, have also the effect of re-evaluating the dynamics of Goiás. That is what Certeau (2008) stresses by stating that political games formulate and constitute the schemes of actions of the practices (CERTEAU, 2008) producing relational spaces as an effect of struggles of forces:

After having scheduled a visit to the organization, we reached early in the afternoon according our arrangement. The location was far from the center of the city, next to a monastery and the riverbanks. The reception had many artifacts of both African and Indigenous origin as well as some articles written by different newspapers on the activities developed in the organization encompassing the scopes of

education and cultural interventions. The secretary expressed satisfaction to receive us and told us that she had let João, manager of the organization, know about our arrival to interview with him. After the proper introductions, we followed to the dining room where we would have our conversation. Along the course, all of the colors, artifacts and decoration were related to Africa, including texts written over the walls, which, in addition to Yorubá, were also written in Guaraní. By realizing our appreciation of the environment, João stated that all of the activities carried out in the organization, including the school which they maintained, sought to move away the eurocentrism of Brazilian cultural production characterizing our formation. This does not mean to silence such influences, but to make emerge a discussion on other possibilities of formation since, according to João: “the cultural production in Brazil tends to be white and elitist. Popular arts, as well as Indigenous and African, are not regarded organically with our formation nor in the activities of cultural organizations” (FIELD DIARY, JUNE 19, 2015).

The centrality of this restriction to the right of popular culture, pointed out by João, was reflected on the process of heritage listing and acknowledgement of the historic center of the city, where no patrimony associated with the African/Indigenous cultural production had been heritage listed. One of the scenarios stressed by João to reverse this scenario, in addition to incorporating such cultural practices into our formation, is the action of public policies. He understands that notices, programs and remaining forms of cultural promotion are currently punctual and effected through a process of implementing public policies regarding culture, which would imply the continuity of activities of support to cultural organizations. The absence of a sense of procedure involving cultural policies ends up restricting the right to culture.

João states that one of the main difficulties of participating in the edits is the presence of qualified personnel to write the projects. As the state of Goiás does not count with qualified professionals for the demand of its cultural organizations, especially for cities in the interior of the state, the raising of funds ends up limited regarding the financial support to their activities. Even though, in order to implement the idea of the right to access to cultural production, the organization has a different production (CERTEAU, 2008). Followed by João, we could get to know all of these organizational structures; it was important for us to walk around the organization with him since we did not have the training required to understand the meaning of each construction in the location, always referring to practices of African and Indigenous traditions, especially Yorubás:

The *lote*, term used by residents of the state to refer to “plot of land”, occupied by the organization has several buildings. Those related to religious practices, such as the *terreiro* for the practice of *candomblé* and the “houses” for each *Orixá*, are separated from the locations destined to both cultural and educational activities: an effort for each aspect in their proper place. Near the structure of the school there are some buildings shaped like traditional indigenous houses. In this location, all of the writings are in Guaraní and the children of the school have classes in such space with teachers specialized in indigenous cultures, as well as indigenous individuals themselves (FIELD DIARY, JUNE 19, 2015).

João told us that not rarely the children, just like some of the adults, regarded as “problematic” by the society were advised to participate in the school and the activities of the organization. It is like the access to the cultural production in that organization was the space to host the transgressors of society, after all, its action proposal itself has

this goal since it emphasized the necessity to overcome the barriers to access to culture and the city, especially regarding its popular basis. This is what Certeau (2008) stresses about the arts of doing things which are not legitimated by the society in the eyes of productivist rationality for breaking with the normativeness established producing different spaces and displacing a set of activities which were balanced.

The everyday practices of the organization Ilê were characterized by the formation of transgression spaces, which is about what Certeau (2008) highlights by stating that the practices enable re-appropriations of organized spaces, such as the city, through the techniques of sociocultural production which politicized the ways to perform the routine. Therefore, no space is constituted in the certainty of neutrality (CERTEAU, 2008) and are exactly these social struggles which compose the dynamics of production and access to the rights and according to Wolkmer (2006), which are not necessarily institutionalized legally.

Referring back to the discussions by Feldman and Orlikowski (2011), Golshorki *et al.* (2010) and Czarniawska (2013) on the necessity to politicize the organizational analyses through the SBP, the effect of the acknowledgment of the practices of organization of Ilê as practices of transgression in Goiás City is the understanding on how the organizational processes also produce rights. In the case studied, these rights concentrated especially on the access to culture and to the city.

FINAL REMARKS

Aiming at understanding the organizational practices involved in the development and access to rights in Goiás City, this study proposed, from the theoretical point of view, to carry out an approach of the SBP with the field of the Law for providing important analytical elements of discussions on the effects of the organizational processes in the society. We designed a route of analysis based on the propositions by Certeau (2008) and Legal Anthropology, the organizational processes as spaces for disputes of production of rights. This was a critical point of theoretical development for the study since despite the field of SBP already emphasizes the political struggles as components of organizations, the legal effects from a pluralistic point of view are yet to be developed.

The silencing of the debates on the legal pluralism in the SBP as well as in the field of Administration has as a result the reproduction of the understanding of the Law as being laws, legalities or institutionalized material compensations by the power of the State. The Law is regarded based only on a dogmatic perspective as dominance or resolution to conflicts without considering what Wolkmer (2006, p. 113) observe on the “new emancipatory and counter-hegemonic forms of legitimation of the Law” including different organizational processes which produce and place into dispute rights in social relations. This allows us to think how different organizations influence the jurisdictional processes, for example.

In contrast, this limit of understanding the institutionalized Law restricts the interpretation of the political effects of the organizational practices in the society. According to our discussions along the text, in the organizational everyday life the subjects have to cope “with plural experiences of jurisdiction” (WOLKMER, 2006, p. 114), such as the route of the Afoxé, resulting in many forms of conflict resolutions and the ack-

nowledgment of rights in the routine which are not necessarily legalized, regulated or judicialized considering that they influence the organizational dynamics. To think of the relations between the organizational practices and the Law is to think about how the laws and the legal processes are inserted in social relations at the same time the former expresses and constitutes the latter, in addition to resist to them (SCHUCH, 2009).

The theoretical route presented in this paper sought to advance towards what Certeau (2008) highlights by stating that the practitioners play with the space which they do not see or try to silence its existence. Even though the institutional scopes may not SBP certain social groups as subjects of rights, the organizational practices, in their political dimension, can emphasize conflicts and divergence of interests which constitute the organizations and conduct the debate on the articulations among different scopes of organizational reclaiming, such as the field survey carried out in this study involving the right to culture, in this case, resulting in discuss the right to the city as well in the organization process of Ilê.

In methodological terms, our contribution to organizational studies was to discuss the use of multi-sited ethnography as a way to understand the organization and spacialization of organizational practices in social struggles of constitution of the Law in Goiás. We are aware of the limits decided for the field with the purpose of presentation in a paper, but we also consider that this delimitation may be fruitful for highlighting the depth and range of adopting this research method to understand the diffuse social phenomena in the cities as well as articulated with other social processes, as we emphasized in this study.

The field survey also enabled us to reflect on the scope of research in the area of Administration, deconstructing, sometimes, historical pre-concepts structurally formed in our society. To SBP an event of Afoxé carried out by a cultural organization linked to the practices of Candomblé is a form of making emerge the debate on non-hegemonic organizational processes in the area of Administration, silenced and discriminated in our everyday life, according to that we may realize recently by observing the attacks against Candomblé terreiros in the country.

It is important to improve and expand the discussions presented in this paper regarding other organizational processes as an attempt to highlight how the practices of organizations belonging to certain social groups, such as maids, result not only in the judicialization of demands, but also in the institutional proposition of legislations. Another possibility of debates is how the incorporation of new technologies reconfigures work relations as well as the processes of legal negotiation in the organizational routine. Still, it is also possible to discuss how certain organizational processes have their “own laws”. Effectively, we consider that the organizational practices demand new analyses to consider the struggles of social life production both from the symbolical and the material points of view, which also implies an approach with other fields of knowledge, such as the Law, as we proposed along this text.

REFERENCES

- BISPO, M. S. Methodological Reflections on Practice-Based Research in Organization Studies. *Brazilian Administration Review*, v. 12, p. 309-323, 2015.
- BUCHANAN, I. Non-places: space in the age of supermodernity. *Social Semiotics*, v. 9, n. 3, p. 393-398, 1999.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. *Revista de Antropologia*, v. 53, p. 451-473, 2011.
- CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CLIFFORD, J. *Route: travel and translation in the late twentieth century*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- COLAÇO, T. L.; DAMÁZIO, E. S. P. Um diálogo entre o pensamento descolonial e a antropologia jurídica: elementos para o resgate dos saberes jurídicos subalternizados. *Sequência*, v. 61, p. 85-110, 2011.
- COURPASSON, D. The Politics of Everyday. *Organization Studies*, v. 38, n. 6, p. 843-859, 2017.
- CUNLIFFE, A.; ALCADIPANI, R. The Politics of Access in Fieldwork: Immersion, Backstage Dramas, and Deception. *Organizational Research Methods*, v. 19, n. 4, p. 535-561, 2016.
- CZARNIAWSKA, B. Organizations as obstacles to organizing. In: CZARNIAWSKA, B. *Organization and organizing: materiality, agency and discourse*. New York: Routledge, 2013. p. 3-22.
- DELGADO, A. F. Goiás: a invenção da cidade "Patrimônio da Humanidade". *Horizontes Antropológicos*, v. 11, n. 23, 2005.
- DEWALT, K. M.; DEWALT, B. R. *Participant observation: a guide for fieldworkers*. Toronto: Altamira Press, 2011.
- FELDMAN, M. S.; ORLIKOWSKI, W. J. Theorizing practice and practicing theory. *Organization Science*, v. 22, n. 5, p. 1.240-1.253, 2011.
- FONTANA, A.; FREY, J. H. Interviewing: the art of science. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org.). *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 1994.
- GAGNON, T. Ethnography for a new global political economy? Marcus (1995) revisited, through the lens of Tsing and Nash. *Ethnography*, First Published, 6 Nov. 2017.
- GEERTZ, C. *Nova luz sobre a Antropologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- GHERARDI, S. *How to conduct a practice-based study*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.
- GOLSHORKI, D.; ROULEAU, L.; SEIDL, D.; VAARA, E. *Handbook of strategy as practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- GOMES, M. V. P.; BARROS, A. N.; GRIGOLETTO, F.; MATOS, L. Direitos humanos e administração: um estudo bibliométrico e uma agenda de pesquisa. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 29., 2015, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Anpad, 2015. p. 1-18.
- GHERARDI, S. *How to conduct a practice-based study*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.
- HERRERA FLORES, J. *A (re) invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.
- HODDER, I. The interpretation of documents and material culture. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 1994.
- HORST, C. Expanding sites: the question of "depth" explored. In: FALZON, M. A. *Multi-sited ethnography: theory, praxis and locality in contemporary research*. London: Ashgate, 2009. p. 119-133.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- KANT DE LIMA, R. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, v. 2, p. 25-51, 2010.
- KANT DE LIMA, R.; BAPTISTA, B. G. L. Como a antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? *Anuário Antropológico*, p. 9-37, 2014.
- LIMA, A. N. V. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 6, p. 1.431-1.450, 2014.
- MARCUS, G. E. Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography. *Annu. Rev. Anthropol.*, v. 24, p. 95-117, 1995.
- MARCUS, G. E. What is at stake – and is not – in the idea and practice of multi-sited ethnography. *Canberra Anthropology*, v. 22, n. 2, p. 6-14, 1999.
- NEUBAUER, J. *Cultural history after Foucault*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

- OLIVEIRA, J. S.; CAVEDON, N. R. Os circos contemporâneos como heterotopias organizacionais: uma etnografia multissituada no contexto Brasil-Canadá. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 142-162, 2017.
- PINHEIRO, I. A.; VIEIRA, L. J. M.; MOTTA, P. C. D. Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1.733-1.759, 2011.
- RECKWITZ, A. Affective spaces: a praxeological outlook. *Rethinking History: The Journal of Theory and Practice*, v. 16, n. 2, p. 241-258, 2013.
- SANTOS, L. L. S.; ALCADIPANI, R. Por uma epistemologia das práticas organizacionais: a contribuição de Theodore Schatzki. *Organizações & Sociedade*, v. 22, p. 79-98, 2015.
- SANTOS, A. L. N.; CORREIA, M. F. R.; OLIVEIRA, P. V. A Bahia e os seus fluxos e refluxos rumo à mpitica Mama África: um possível campo de exercício da cooperação Sul-Sul? *Cadernos CRH*, v. 29, n. 76, p. 87-100, 2016.
- SCHATZKI, T. R. On organizations as they happen. *Organization Studies*, v. 27, n. 12, p. 1.863-1.873, 2006.
- SILVA, R. L.; RUE, L. A. A acessibilidade nos sites do Poder Executivo estadual à luz dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 315-336, 2015.
- SCHUCH, P. Antropologia do Direito: trajetória e desafios contemporâneos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, v. 67, p. 51-73, 2009.
- SIKOR, T.; HE, J.; LESTRELIN, G. Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis revisited. *World Development*, v. 93, p. 337-349, 2017.
- STEENSMA, H. K.; CHARI, M.; HEIDL, R. The quest for expansive intellectual property rights and the failure to disclose known relevant prior art. *Strategic Management Journal*, v. 36, n. 8, p. 1.351-1.371, 2015.
- WOLKMER, A. C. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. *Seqüência*, v. 53, p. 113-128, 2006.
- WOLKMER, A. C. Os novos direitos: seus mecanismos jurídicos de proteção. *Juízes para a Democracia*, São Paulo, v. 1, p. 6, 2001.

O Impacto do Resultado do Banco Central do Brasil para o Cumprimento da Regra de Ouro

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.120-137>

Recebido em: 28/7/2019

Aceito em: 18/8/2020

Andre Nunes,¹ Patricia Garrone Figueira Falcão,² Noemia Monteiro,³
Alexandre Nascimento de Almeida,⁴ Celso Vila Nova de Souza Junior⁵

RESUMO

A Regra de Ouro, estabelecida no Brasil pelo artigo 167 da Constituição Federal de 1988, teve como objetivo melhorar a qualidade do gasto público, evitando que haja aumento de despesas correntes financiadas com a assunção de operações de crédito. Até o ano de 2000 observa-se no país constante desequilíbrio fiscal, ou seja, os gastos permaneceram superiores às receitas, impactando diretamente no crescimento econômico. Nesse contexto, foi editada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definindo critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial e criando novos mecanismos de controle dos gastos públicos. A forma como a Regra de Ouro foi instituída no Brasil, no entanto, permite seu cumprimento mesmo com o endividamento crescendo acima dos investimentos públicos. Isso ocorre porque o volume elevado de receitas financeiras de que dispõe o governo federal brasileiro, dentre elas o resultado positivo do Banco Central transferido ao Tesouro Nacional, contribuem para o seu cumprimento. O objetivo deste artigo é analisar os impactos da transferência dos resultados do Banco Central, no período de 2008 a 2019, no cumprimento da Regra de Ouro no Brasil. As análises sugerem que, em especial a partir de 2010, o repasse do lucro operacional e o repasse decorrente das operações cambiais do Banco Central contribuíram para que o Tesouro Nacional cumprisse o mandamento Constitucional. Como consequência, todavia, o controle do endividamento público e do equilíbrio fiscal restou prejudicado.

Palavras-chave: Finanças públicas. Regra de ouro. Resultado do Banco Central.

THE IMPACT OF CENTRAL BANK OF BRAZIL RESULTS ON FULFILLMENT WITH THE GOLDEN RULE

ABSTRACT

The Golden Rule, established in Brazil by article 167 of the Federal Constitution of 1988, aimed to improve the quality of public spending, avoiding an increase in current expenses financed by the assumption of credit operations. However, up to the year 2000, there is a constant fiscal imbalance in the country, that is, spending remained higher than revenues, directly impacting economic growth. In this context, Complementary Law 101/2000, known as the Fiscal Responsibility Law (LRF), defining criteria, conditions and limits for budgetary, financial and asset management and implementing new mechanisms for controlling public expenditures. However, how the Golden Rule was implemented in Brazil allows it to be fulfilled even with the indebtedness growing well above public investments. This is because the high volume of financial revenues available to the Brazilian federal government, among them, the positive result of the Central Bank transferred to the National Treasury, contributes to its fulfillment. In this sense, the objective of this article is to analyze the impacts of the transfer of the results of the Central Bank, in the period from 2008 to 2019, in compliance with the Golden Rule in Brazil. The analysis shows that, especially from 2010 onwards, the transfer of operating income and the foreign exchange operations of the Central Bank to the National Treasury contributed to the National Treasury demonstrating compliance with the Constitutional mandate. However, as a consequence, the control of public indebtedness and fiscal balance was impaired.

Keywords: Public finance. Golden rule. Central Bank Results.

¹ Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Universidade de Brasília (UnB). <http://lattes.cnpq.br/8684723387252795>. <https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>. andrenunes@unb.br

² Mestranda em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UnB). Auditora do Tribunal de Contas da União (TCU). <http://lattes.cnpq.br/9167424775127927>. <https://orcid.org/0000-0003-4640-9939>. falcao@tcu.gov.br

³ Mestranda em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UnB). Contadora da Controladoria Geral da União (CGU). <http://lattes.cnpq.br/6424752259272117>. <https://orcid.org/0000-0002-1823-6199>. noemia104a@gmail.com

⁴ Doutor em Engenharia Florestal pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade de Brasília (UnB). <http://lattes.cnpq.br/9028104786496275>. <https://orcid.org/0000-0002-9113-0729>. alexalmeida@unb.br

⁵ Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Universidade de Brasília (UnB). <http://lattes.cnpq.br/9496068959100116>. <https://orcid.org/0000-0003-3623-9251>. celso.vilanova@gmail.com

A Regra de Ouro é um dispositivo inscrito na Constituição Federal de 1988 que proíbe que os governos dos três níveis da federação realizem operações de crédito que excedam o montante das suas despesas de capital. O dispositivo, inspirado em práticas internacionais e consagrado na literatura tradicional de finanças públicas, estabelece um orçamento dual, separando gastos de capital e gastos correntes, permitindo apenas aos primeiros o financiamento por meio de operações de crédito. A separação dos orçamentos tem como objetivo estabelecer um controle rígido para o orçamento corrente a fim de forçar seu equilíbrio, ao mesmo tempo em que flexibiliza a execução de investimentos que fortalecem o patrimônio público e geram benefícios para as gerações futuras.

Segundo Couri *et al.* (2018), a lógica da Regra de Ouro é simples e fácil de entender: se o total das receitas públicas não for suficiente para cobrir o montante das despesas públicas, sejam essas primárias ou financeiras, isso configura um déficit que terá de ser coberto por novas operações de crédito. Caso ocorra o contrário, ou seja, o total das receitas públicas é maior que o montante das despesas públicas, ocorre, então, um superávit, o qual permitirá ao ente público quitar débitos antigos, reduzindo seu financiamento.

Confirmando a relevância para manter as finanças públicas em equilíbrio, o descumprimento da Regra de Ouro e de outros preceitos da LRF constituem crime de responsabilidade, punível com o impedimento do gestor público, mais conhecido pelo seu nome em inglês: o *impeachment*. Apesar disso, no ano em que a LRF comemora 20 anos o quadro financeiro dos Estados permanece tão crítico quanto o era quando da sua criação, justamente com o objetivo de ajudar os entes federativos a reequilibrar as contas (KAFRUNI, 2020).

Especialistas da área de finanças responsabilizam a contabilidade criativa e as diferentes interpretações dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), que aceitam a maquiagem fiscal apresentada pelos governos, pelo descumprimento da LRF ao longo dessas duas décadas. Nunes (*apud* KAFRUNI, 2020) ressalta que se a LRF tivesse sido respeitada muitos Estados não estariam na situação fiscal em que se encontram. Castello Branco (*apud* KAFRUNI, 2020) destaca que para a LRF ser mais efetiva é preciso uniformizar as metodologias de cálculo e mudar a forma de indicação dos ministros dos Tribunais de Contas. Salto (*apud* KAFRUNI, 2020) também destaca a LRF como um marco importante para as finanças públicas, pois estabeleceu um limite de gastos. O autor afirma que, no entanto, a LRF tem sido burlada pela interpretação dada pelos TCEs.

No caso da União, especialistas em finanças públicas ressaltam que a Regra de Ouro vem sendo cumprida com a ajuda de receitas extraordinárias que entram no caixa do Tesouro Nacional. É o caso, por exemplo, das amortizações e juros que o Tesouro Nacional recebe de seus devedores (em especial os governos estaduais e municipais) e de instituições financeiras do governo, como o BNDES, dos resultados positivos do Banco Central que são transferidos ao Tesouro Nacional e da remuneração de serviços do Tesouro Nacional (COURI *et al.*, 2018).

A Lei 11.803/2008 modificou a forma de apuração do resultado do Banco Central do Brasil (Bacen). A partir da edição da Lei, o resultado do Banco Central passou a ser apurado separadamente: por um lado, apura-se o resultado relativo às operações com reservas cambiais depositadas no Bacen e, por outro, o resultado com as demais operações, dando tratamento diferenciado para cada um deles.

Desde as alterações instituídas pela edição da Lei 11.803/2008, e, ainda, considerando o grande volume das reservas internacionais entre os ativos do Banco Central, especialistas da área financeira e fiscal vêm apontando os riscos decorrentes para o equilíbrio fiscal das contas no Brasil.

Couri *et al.* (2018) salientam que, em decorrência do volume elevado de algumas receitas financeiras, o Brasil vem cumprindo a Regra de Ouro, apesar de o volume de operações de crédito crescer muito acima do montante dos investimentos.

Rytenband (2016) destaca que as alterações postas pela Lei 11.803/2008 vão de encontro ao que recomendam as normas internacionais de contabilidade em relação ao tratamento a ser dado aos resultados de um Banco Central.

Franco (2016), por sua vez, destaca que a Lei 11.803/2008 gera, onde originalmente não havia nenhuma transferência financeira, um fluxo monetário para a Conta Única, em contrapartida a um aumento do estoque de títulos na carteira do Banco Central, ou seja, do endividamento público.

O objetivo deste artigo é analisar os impactos da transferência dos resultados do Banco Central, no período de 2008 a 2019, no cumprimento da Regra de Ouro no Brasil. Para isso, este texto inicia-se com esta breve introdução. O item a seguir apresenta a importância da instituição da Regra de Ouro para o equilíbrio das contas públicas no Brasil e em outros países. O item *As alterações na apuração do resultado do Banco Central do Brasil* aborda as alterações na apuração do resultado do Banco Central do Brasil, em razão da edição da Lei 11.803/2008, bem como a relação entre o resultado do Banco Central e o cálculo da Regra de Ouro no Brasil. O item *Impactos do resultado do Bacen no cumprimento da Regra de Ouro* demonstra, com base em análises de Quadros e Gráficos com dados de 2008 a 2017, o impacto no cumprimento da Regra de Ouro em decorrência da edição da Lei 11.803/2008. Por fim, são apresentadas as considerações finais deste estudo e as referências bibliográficas empregadas na pesquisa.

A BUSCA DO EQUILÍBRIO NAS CONTAS PÚBLICAS

O Brasil vem buscando, desde a década de 90 do século 20, uma forma de adotar um conjunto de regras fiscais com o objetivo de evitar o aumento do déficit público. Por meio do aperfeiçoamento da gestão fiscal, vislumbra-se a redução do papel da política monetária e da taxa de juros no controle da inflação. Assim, a partir do final da década de 90 foi promovido um ajuste fiscal baseado em uma meta rígida de superávit primário (AFONSO, 2010).

A LRF teve origem na Assembleia Nacional Constituinte, na forma de um código de finanças públicas. Foi só em 1998, porém, que a emenda constitucional da reforma administrativa trouxe um comando para que o presidente da República enviasse ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar de que trata o artigo 163 da Carta Magna. Surgiu, então, um amplo e ambicioso projeto, contendo princípios e regras de

finanças públicas, o qual gerou polêmicas durante sua tramitação. O Congresso Nacional aprimorou, assim, a proposta do Poder Executivo Federal, mudando a estrutura e ampliando o alcance, aprovando o substitutivo com quórum de emenda constitucional. Alguns meses depois, o Supremo Tribunal Federal rejeitou a ação que alegava a inconstitucionalidade da lei como um todo e de dezenas de seus dispositivos, sacramentando sua incorporação ao arcabouço de normas nacionais (AFONSO, 2010).

A LRF trouxe a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, criando novos mecanismos de controle dos gastos públicos. Mendes (2015) avalia a questão cíclica dos gastos, ressaltando a característica do conjunto de regras fiscais que foram adotadas: quando a economia e a arrecadação estão crescendo, induzem o crescimento da despesa pública. Ou seja, em períodos de bom desempenho econômico, o crescimento do PIB e da receita estimula a expansão da despesa, fato que impede que se faça uma poupança como prevenção para os momentos em que o crescimento seja menor. Por outro lado, quando há uma diminuição de arrecadação, tem-se despesas altas e crescentes, esgotando, assim, o período de expansão. Neste momento, é necessário que se realize o ajuste fiscal.

O objetivo principal da LRF é garantir que os gestores públicos tenham compromisso com o bom uso dos recursos públicos por meio de ação planejada e transparente, visando o equilíbrio das contas públicas mediante o estabelecimento de limites (NASCI-MENTO; DEBUS, 2002).

No mesmo sentido, Nóbrega (2002) elenca os objetivos da LRF: i) instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto e no endividamento; ii) prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção, por meio de punição aos administradores pelos desvios e modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, com ênfase na transparência no setor público, com maior divulgação e entendimento das contas públicas.

A busca do equilíbrio nas contas públicas foi determinada pela Constituição Federal de 1988, ao vedar, em seu artigo 167, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo quando as operações de crédito sejam autorizadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, por intermédio de créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa.

O artigo 167 da Constituição refere-se à chamada “Regra de Ouro”, que tem como objetivo melhorar a qualidade do gasto público, evitando que haja aumento de despesas correntes financiadas com a assunção de operações de crédito. O ideal é que haja aumento de despesas somente para cobrir investimentos e que o aumento das despesas correntes ocorra com parcimônia.

Segundo Pires (2019, p. 2),

O princípio econômico que justifica essa regra é que o investimento público, ao aumentar o estoque de capital público, beneficia várias gerações e não apenas a geração presente sobre a qual recai o ônus de financiar aquele investimento realizado na forma de impostos. Dessa forma, é desejável que os custos do financiamento desse tipo de despesa sejam absorvidos pelas várias gerações beneficiadas e não somente pela geração presente.

Por sua vez, a LRF introduz no seu texto regras a respeito das operações de crédito, estabelecendo, em seu artigo 12, §2º, que “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

A LRF reforça a ideia de equilíbrio na proposta orçamentária, de forma que as operações de crédito previstas não ultrapassem o montante das despesas de capital. A Constituição Federal trata a matéria em termos de execução orçamentária, apenas com o acréscimo da exceção, que permite a utilização de créditos suplementares ou especiais. Quando da elaboração da proposta orçamentária, é vedada a previsão de operações de créditos superiores às despesas de capital, e durante a execução orçamentária o Poder Legislativo poderá, por maioria absoluta, aprovar créditos adicionais (suplementares ou especiais) que resultarão em extrapolação das operações de crédito em relação às despesas de capital (TAVARES *et al.*, 1999).

A edição da Lei Complementar 101/2000 foi baseada em estudos e experiências de outros países, como Estados Unidos e Nova Zelândia, que adotaram normas visando a coibir o desvio e o desperdício de recursos públicos, tornando acessíveis à sociedade informações detalhadas sobre as finanças dos Estados e evidenciando a gestão de seus governantes (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

A Regra de Ouro foi instituída, com algumas variações, em diversos outros países, antes de ser incluída na CF brasileira de 1988. Na Alemanha, a Regra de Ouro foi introduzida na Constituição de 1969. Peculiaridades, no entanto, não impediram que o endividamento aumentasse de 17,5% do PIB quando foi efetivada, para 60% do PIB a partir de 2002. A crise financeira de 2008 tornou-se uma oportunidade para se criar outra regra de limite de endividamento (BAUMANN; DÖNNEBRINK; KASTROP, 2008).

No Reino Unido, a Regra de Ouro foi introduzida como uma forma de controle do endividamento público em 1997. No caso Britânico, era permitido aumentar o endividamento líquido, ou seja, abatendo-se a depreciação do estoque de capital. Ademais, o cumprimento da Regra de Ouro era verificado num período de ciclo econômico maior do que o exercício financeiro, o que conferia maior flexibilidade à regra (CHOTE; EMMERSON; TETLOW, 2009).

O Quadro 1 apresenta um resumo das ações realizadas em países que já buscavam o equilíbrio das contas públicas e realizaram estudos e aprovaram normativos para atingir tal fim.

As experiências de diversos países resumidas no Quadro 1 quanto ao estabelecimento de regras fiscais, contribuíram para que a reforma do Estado brasileiro incorporasse alguns princípios e normas fiscais parecidos ao instituído naqueles países. Como exemplo, a LRF tem traços da experiência da Nova Zelândia ao tratar da transparência; ou dos Estados Unidos, com a fixação de metas fiscais ou com a limitação de emissão de empenhos para garantir limites e metas orçamentárias (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Quadro 1 – Países que adotaram a Regra de Ouro

PAÍS	DOCUMENTO	ANO	OBJETIVO
Alemanha	Constituição Federal	1969	O limite de cumprimento da regra de ouro era o exercício financeiro, com possibilidades de “distúrbios no equilíbrio macroeconômico”. Este modelo dificultava o controle da dívida pela regra de ouro em razão da: 1) dificuldade para exercer o controle <i>ex-post</i> da regra, pois esta só era observada quando da elaboração do orçamento; 2) aplicação recorrente de excepcionalidades; 3) processo de unificação da Alemanha ocidental e oriental; e 4) falta de sanções ou de condições adicionais que assegurem a sustentabilidade.
	Aperfeiçoamento	2011	Criada uma regra de limite de endividamento, onde o déficit nominal estrutural (ajustado pelo ciclo econômico) estaria limitado a 0,5% do PIB, sendo 0,35% para o governo central e 0,15% para os governos regionais. Foi criada uma conta corrente em que desvios da meta possam ser compensados ao longo dos anos. Assim, um excedente gerado em um determinado ano pode ser utilizado para compensar uma frustração dessa meta em outro ano.
Estados Unidos	Budget Enforcement Act (Lei de Cumprimento do Orçamento)	1990	O <i>Budget Enforcement Act</i> (Lei de Cumprimento do Orçamento) buscava conter rigidamente a despesa. O reflexo deste documento na LRF pode ser visto no artigo 9º, que limita a emissão de empenho (<i>sequestration</i>) – proibição de empenhar com o propósito de garantir eficácia dos limites e das metas orçamentárias estabelecidas para as receitas e despesas. A compensação (<i>pay as you go</i>) decorre do princípio de que aumentos de despesas devem ser compensados com o aumento de receitas ou a redução permanente de despesas.
Comunidade Econômica Europeia	Comunidade Econômica Europeia (Tratado de Maastricht) – criação da União Europeia	1992	Com o objetivo de estabelecer uma cooperação econômica e política entre os países europeus por meio do estabelecimento de metas de uma relação estável entre dívida e produto interno bruto.
Reino Unido	Adota a regra de ouro, em 1997, assim que Gordon Brown ascendeu como Primeiro Ministro	1997	O endividamento somente era possível a partir de novos investimentos, deduzido da depreciação do estoque de capital e sem incorporação de despesas com amortização da dívida. A regra considerava o ciclo econômico, ou seja, era possível descumprir a regra ao longo do exercício orçamentário, mas que ela deveria ser verificada nesse período mais longo, o que cria mais flexibilidade para o funcionamento da política fiscal.
	<i>Office for Budget Responsibility (OBR)</i> ; e <i>Charter for Budget Responsibility (CBR)</i>	2008	Buscando regras fiscais mais flexíveis, foram criadas o OBR – responsável pelas projeções fiscais de forma independente – e o CBR, que é um contrato aprovado pelo parlamento que traz um conjunto de regras fiscais que define os objetivos para a política fiscal, inclusive para a dívida pública.
Nova Zelândia	Nova Zelândia (<i>Fiscal Responsibility Act</i>)	1994	Trazer transparência aos relatórios de finanças públicas no tocante às intenções do governo na área fiscal e encorajar os governos a levar em conta as consequências de longo prazo das decisões de política.

Fonte: LEITE, 2011. Elaboração própria.

O Quadro 2 demonstra a avaliação do cumprimento da Regra de Ouro no período compreendido entre 2008 e 2019. Da análise do Quadro 2 depreende-se que a Regra de Ouro vem sendo respeitada pela União, pois o montante de operações de créditos contratadas se realiza em valores inferiores às despesas de capital de cada ano. Observa-se que o exercício de 2012 foi o ano que apresentou a melhor margem de suficiência, com resultado de R\$ 283,62 bilhões, representando um excedente de despesas de capital em relação às despesas de operações de crédito realizadas no período. Em dezembro de 2017 o governo apresentou 28,8% de margem de suficiência, ou seja, 96,80% de despesas realizadas estão sendo cobertas com despesas com operações de crédito, o que acende o sinal vermelho para o cumprimento da regra de ouro para os próximos exercícios.

No exercício de 2019, no entanto, as operações de crédito superaram as despesas de capital, o que não acontecia desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Considerando-se o montante das operações de crédito de R\$ 1.057 bilhão, e as despesas de capital executadas no montante de R\$ 872 bilhões, houve um desequilíbrio de R\$ 185 bilhões, o que configura descumprimento da Regra de Ouro. A CF permite que o CN autorize excepcionalmente essa situação por meio da aprovação de crédito suplementar, o que ocorreu com a aprovação da Lei 13.843/2019.

**Quadro 2 – Avaliação do Cumprimento da Regra de Ouro
Em R\$ bilhões**

ANO	DESPESAS DE CAPITAL (a)	RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO ¹ (b)	MARGEM DE SUFICIÊNCIA (a - b)	% DESPESAS COBERTA COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (b/a*100)
2008	526,35	429,24	97,11	81,55
2009	597,91	405,42	192,49	67,81
2010	603,65	512,61	91,04	84,92
2011	667,15	567,36	99,79	85,04
2012	743,97	460,35	283,62	61,88
2013	712,49	552,31	160,18	77,52
2014	940,64	844,42	96,22	89,77
2015	863,63	801,48	62,15	92,80
2016	1.039,93	953,78	86,15	91,72
2017	898,98	870,18	28,8	96,80
2018	904,15	868,35	35,8	96,04
2019	871,67	1.056,97	-185,3	121,26

Fonte: www.tesourotransparente.gov.br.

Vale ressaltar que para o cálculo apresentado supra foi excluída do montante das despesas com operações de crédito a variação do “Colchão da Dívida”, conforme prevê o artigo 6º, §4º e §5º da Resolução do Senado Federal 48, de 2007. Tal exclusão é necessária, uma vez que tais recursos, por se tratarem do saldo agregado das fontes orçamentárias e financeiras, o qual tem como destinação o pagamento da Dívida Pública Federal – DPF –, representa uma reserva financeira estratégica que o Tesouro Nacional possui.

Seu objetivo é assegurar o pagamento dos vencimentos de um certo número de meses, colaborando, assim, para a redução da percepção do mercado quanto aos riscos da DPf. Ou seja, o cumprimento da Regra de Ouro não pode englobar tais recursos, uma vez que disso resultaria a falta de reservas para futuros resgates da dívida, o que poderia acarretar em novas emissões de títulos para recomposição da reserva (MENDES, 2016).

O Colchão de Liquidez é uma importante ferramenta para o gerenciamento da dívida pública. Ele é composto principalmente por recursos provenientes do refinanciamento da dívida de Estados e municípios, de receitas tributárias, da remuneração da Conta-Única e do resultado positivo do Banco Central. O Tesouro Nacional pode, também, recompor o Colchão por meio de emissões líquidas de títulos públicos (emissões superiores aos vencimentos).

AS ALTERAÇÕES NA APURAÇÃO DO RESULTADO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

A Lei 4.595, de 31/12/1964, estabelecia no parágrafo único do artigo 8º que os resultados obtidos pelo Banco Central seriam incorporados ao seu patrimônio. Apenas em 1987, por força do Decreto-Lei 2.376, de 25/11/1987, que dispõe sobre a dívida mobiliária interna da União, houve a alteração do parágrafo único do artigo citado, estabelecendo:

Os resultados obtidos pelo Banco Central do Brasil, consideradas as receitas e despesas de todas as suas operações, serão, a partir de 1º de janeiro de 1988, apurados pelo regime de competência e transferidos para o Tesouro Nacional, após compensados eventuais prejuízos de exercícios anteriores (Dec. Lei 2.376/87).

Com a publicação da LRF o dispositivo contido no parágrafo único do artigo 8º do Decreto-Lei 2.376 foi parcialmente alterado pelo caput e pelo parágrafo 1º do artigo 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe:

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

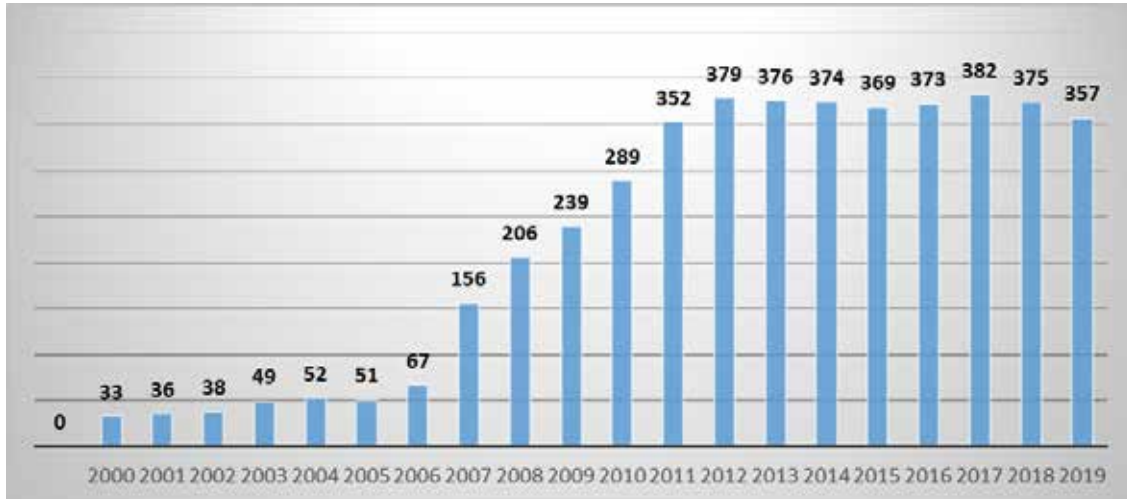
§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União (BRASIL, 2000).

O resultado do Banco Central será analisado em dois momentos: antes e depois da edição da Lei 11.803/2008, pois, desta forma, fica evidente o impacto dos mandamentos da Lei no cumprimento da Regra de Ouro.

O Banco Central detém, dentre outras competências, a de ser o único depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque (MENDES, 2016). A partir de 2007 observa-se um aumento expressivo no saldo das re-

servas internacionais em poder do Bacen, o que resultava em maior volatilidade do resultado do Banco em razão das oscilações na taxa de câmbio quando da apuração do estoque de reservas cambiais e derivativos. O Gráfico 1, a seguir, demonstra o montante desse aumento das reservas:

Gráfico 1 – Variação das Reservas Internacionais do Bacen
Em R\$ bilhões



Fonte: Demonstrações Financeiras do Banco Central do Brasil, de 2000 a 2019. Elaboração própria.

Da análise do Gráfico 1 depreende-se que, de 2006 a 2012, o montante das reservas internacionais em poder do Bacen aumentou em 567%. Essas reservas funcionam como uma espécie de seguro do país para lidar com momentos de alta ou queda expressiva do dólar, o que poderia prejudicar a economia brasileira (GOLLO, 2012).

Anteriormente a 2008, o resultado do Banco Central era calculado de forma unificada, e a constituição de reservas do Banco Central era regulada pelo artigo 2º e § 3º da Medida Provisória 2.179-36/2001, que estabelecia o limite de 25% para a constituição dessas reservas. Quando o resultado do Bacen fosse positivo, em obediência ao disposto no artigo 7º, efetuava-se a constituição de reservas de resultado no limite de 25% do resultado patrimonial. Assim, a reserva de resultado era apurada conforme a seguir:

$$\text{Reservas de Resultado} = \text{Resultado do BACEN} \times 0,25$$

A Lei 11.803/2008 trouxe inovações quanto à forma de apuração do resultado do Bacen, por meio da institucionalização da equalização cambial entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, com o fim de se obter maior transparência dos resultados das operações bem como reduzir a volatilidade do resultado. O artigo 6º da referida Lei estabelece:

Art. 6º O resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço, será considerado:

I – se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; e

II – se negativo, obrigação da União com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2008).

Dessa forma, diariamente passa a ser realizada a apuração do resultado financeiro com reservas cambiais e o resultado financeiro das operações com derivativos cambiais. Quando esse resultado for positivo, os valores serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (MENDES, 2016).

A metodologia de cálculo adotada após a edição da Lei 11.803/2008 separa as relações financeiras entre “Resultado de Demais Operações” e “Equalização Cambial”, de forma que, havendo lucro em cada uma dessas rubricas, o Banco Central transfere o resultado positivo para o Tesouro Nacional em dinheiro; em caso de prejuízo, o Tesouro Nacional disponibiliza títulos na carteira do Banco Central para compensar as perdas com as demais operações, bem como o prejuízo com a equalização cambial (MENDES, 2016).

A Lei 11.803/2008 não alterou a forma de constituição de reservas, que continuou limitada a 25% da soma do resultado apurado no balanço do Banco Central, somente acrescentando a este percentual o resultado do cálculo das operações cambiais e das operações com derivativos (MENDES, 2016).

Assim, temos que o cálculo para a constituição de reservas passou a ser efetuado da seguinte forma:

$$\text{Reservas de Resultado} = (\text{Resultado das Operações} + \text{Resultado da Equalização Cambial}) \times 0,25$$

Ressalte-se que a Lei 11.803/2008, ao separar o resultado do Bacen em duas partes, criando regras específicas para cada uma delas, criou uma situação em que, ao invés de haver uma única transferência de valores, considerando a soma dos dois resultados (equalização cambial + outras contas), são feitas duas transferências distintas. Ou seja, se o resultado da equalização cambial for positivo em R\$ 100 bilhões, enquanto no mesmo período houver um resultado negativo no mesmo montante relativo às demais operações, em vez de se considerar que o resultado total for zero, e não se realizar nenhuma transferência de uma instituição para outra, a Lei 11.803/2008 estabelece que haverá um pagamento do Bacen ao Tesouro no valor de R\$ 100 bilhões em dinheiro, e ainda uma transferência de títulos do Tesouro para o Bacen no mesmo valor. Tal situação acarreta um fluxo intenso de recursos entre as duas instituições, contrariando as boas práticas contábeis (MENDES, 2016).

Com a edição da Lei 11.803/2008, e a conseqüente separação do resultado das operações do Bacen do resultado da equalização cambial, verifica-se que os resultados do Banco Central, os quais desde 2000 constantemente apresentavam resultado negativo, passaram, a partir de 2008, a apresentar seguidos resultados positivos, com exceção dos anos de 2009 e 2016, conforme o Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Resultado do Bacen

Em R\$ milhões

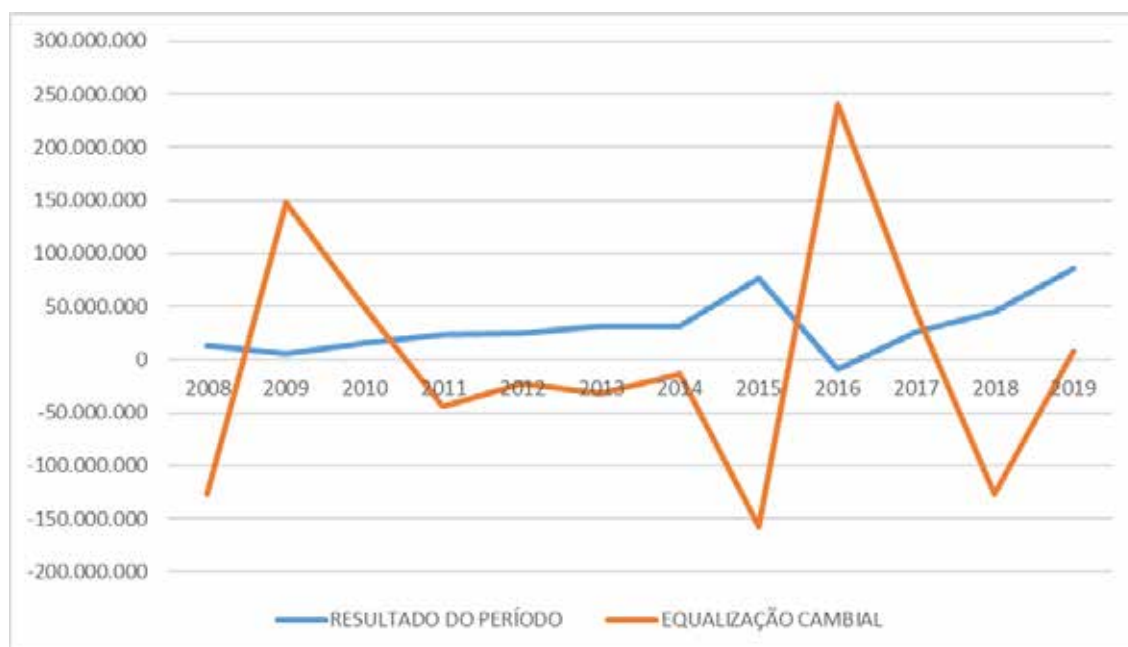
ANO	1º SEMESTRE	2º SEMESTRE
2008	3.172.740	10.172.653
2009	-941.601	6.550.645
2010	10.803.195	4.926.775
2011	12.230.706	11.240.704

2012	12.318.246	12.296.483
2013	17.688.071	14.267.811
2014	5.271.503	25.655.376
2015	35.184.659	41.521.539
2016	-17.308.089	7.780.387
2017	11.271.662	14.709.838
2018	19.665.292	25.554.330
2019	21.041.908	64.534.686

Fonte: Demonstrações Financeiras do Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

O Gráfico 2, na sequência, representa o resultado das operações do Banco Central em contrapartida ao resultado da equalização cambial, no período de 2008 a 2019.

Gráfico 2 – Comparação dos Resultados do Bacen
Em R\$ bilhões



Fonte: Demonstrações Financeiras do Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Do Gráfico 2 depreende-se que no período de 2008 a 2019 o Banco Central apresentou resultado negativo das demais operações somente em 2016, enquanto o resultado da equalização cambial no período apresentou, em sua maioria, resultados negativos. Ou seja, no período analisado houve, após a constituição de reservas, o repasse semestral ao Tesouro Nacional, por meio de depósito na conta única, decorrente do lucro com as operações do Bacen. Ademais, em relação ao resultado da equalização cambial, houve transferência de títulos do Tesouro Nacional para cobrir os prejuízos do Bacen, exceto em 2009 e 2016, quando o Bacen novamente transfere recursos, em dinheiro, para o Tesouro Nacional (MENDES, 2016).

Destaque-se que o volume de reservas internacionais em poder do Bacen, constituído em títulos públicos e, principalmente, moeda estrangeira, notadamente o dólar, é utilizado pela autoridade monetária para regular a política cambial e monetária, assegurando a estabilidade e o poder de compra da moeda brasileira. Isto é, a fim de regular o

regime de câmbio flutuante vigente no Brasil, o Bacen utiliza as reservas internacionais em seu poder em sentido contrário ao do mercado, vendendo dólar para evitar fortes valorizações do real (quer dizer, queda no valor do dólar), e comprando dólar em caso de forte desvalorização do real (isto é, aumento do valor do dólar).

Quando ocorre desvalorização do real em relação ao dólar, o valor das reservas internacionais, em reais, aumenta, gerando resultado cambial positivo para o Bacen. Quando ocorre o contrário, ou seja, quando o real se valoriza frente ao dólar, o Bacen registra resultado cambial negativo (ou prejuízo). A necessidade de o Bacen manter grande volume de reservas internacionais em seu patrimônio decorre dessa atuação da autoridade monetária (MENDES, 2016).

IMPACTOS DO RESULTADO DO BACEN NO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO

Couri *et al.* (2018) apresentaram um estudo detalhado da Regra de Ouro no Brasil em comparação com outros países, explicando como é possível estabelecer uma regra de controle do endividamento por 30 anos, desde a Constituição de 1988, a qual foi formalmente cumprida sob condições de investimentos estáveis (ou decrescentes), elevados déficits correntes e endividamento crescente no âmbito do governo federal.

Os autores supracitados (2018) destacam que uma das explicações para que a Regra de Ouro no Brasil seja cumprida, mesmo com o endividamento crescendo muito acima dos investimentos públicos, é justamente o volume elevado de receitas financeiras de que dispõe o governo federal brasileiro, dentre elas o resultado positivo do Banco Central transferido ao Tesouro Nacional. Outras receitas financeiras citadas pelos autores como disponíveis em grande volume no caso brasileiro são: i) as provenientes de amortizações e juros que o Tesouro Nacional recebe de seus devedores (governos estaduais e municipais e instituições financeiras oficiais, como o BNDES); ii) a remuneração das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional depositadas na sua conta única no Banco Central (COURI *et al.*, 2018).

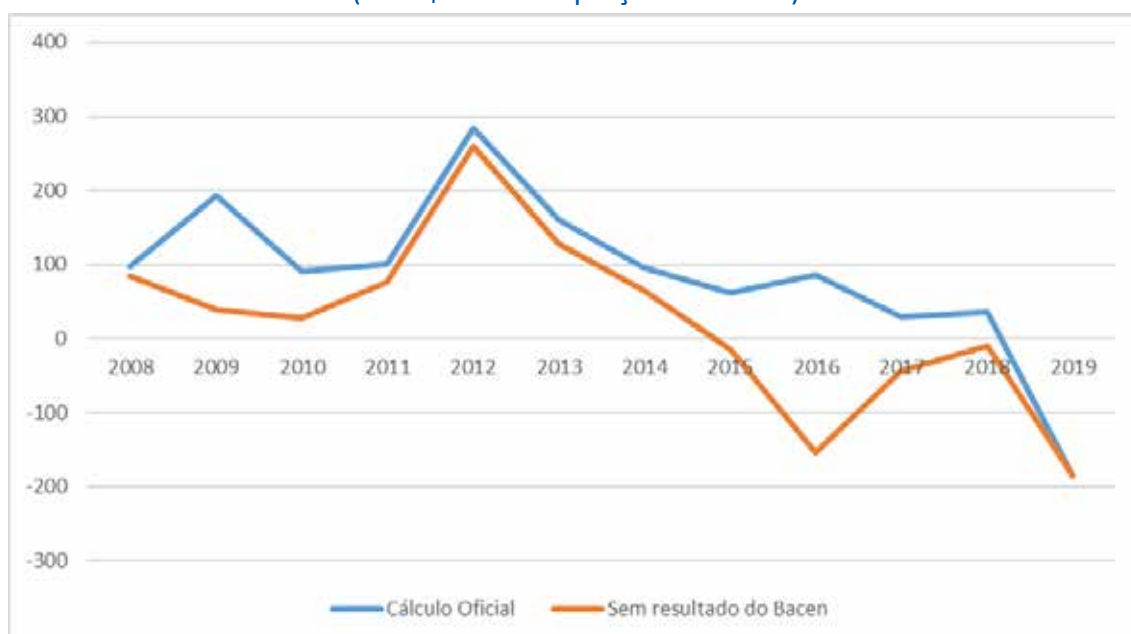
Além de receitas financeiras em volume elevado, outra peculiaridade da Regra de Ouro no Brasil que contribui para seu cumprimento mesmo com o volume de operações de crédito crescendo muito acima dos investimentos públicos, é a abrangência maior da definição de despesas de capital. Assim, incluem-se entre as despesas de capital, além das aquisições de ativos fixos do governo federal, as transferências de capital que financiam os investimentos dos governos subnacionais e instituições privadas sem fins lucrativos (COURI *et al.*, 2018).

Assim, a Regra de Ouro instituída no Brasil não exige equilíbrio do orçamento corrente, apenas fixa um teto para o déficit corrente em relação ao volume de receitas e despesas financeiras do governo federal. Considerando que ao longo dos anos, por motivos diversos, as receitas e despesas financeiras alcançaram volumes expressivos, isso elevou esse teto para o déficit corrente. Ou seja, a aplicação de uma Regra de Ouro conceitualmente mais ampla no Brasil permite seu cumprimento mesmo em períodos de elevado déficit corrente, desde que este déficit seja compensado por receitas ou despesas financeiras (COURI *et al.*, 2018).

Como agravante, Couri *et al.* (2018) indicam que parte considerável das fontes financeiras está relacionada a relações intra-setor público (como é o caso da relação Tesouro Nacional e Banco Central). Isso gera margem de manobra, flexibilizando o teto de déficit corrente. Lembrando que a configuração clássica da Regra de Ouro estabelece, simultaneamente, flexibilidade para a execução dos investimentos com controle rígido sobre o orçamento corrente.

A análise do Gráfico 3 demonstra o nível de influência da transferência do Resultado do Bacen no cumprimento da Regra de Ouro no Brasil. A linha azul representa a margem de cumprimento da Regra de Ouro de acordo com o cálculo oficial, ou seja, sintetiza em que medida as despesas de capital foram superiores ao fluxo de operações de crédito. A linha laranja representa a mesma margem sem incluir o resultado do Banco Central. Destaca-se, na análise do Gráfico 3, que haveria o descumprimento da Regra de Ouro desde 2015, caso não houvesse transferência de recursos relativa ao resultado do Bacen. As duas linhas encontram-se em 2019, uma vez que esse mecanismo foi alterado em decorrência da promulgação da Lei 13.820/2019, como será visto mais adiante.

Gráfico 3 – Contribuição do Resultado do Bacen para o Cumprimento da Regra de Ouro (Em R\$ bilhões a preços correntes)



Fonte: Tesouro Transparente e Demonstrações Financeiras do Bacen. Elaboração própria.

Em outras palavras, da forma como foi introduzida a Regra de Ouro no Brasil, quanto maior o volume das receitas financeiras, menor a necessidade de realização de novas operações de crédito, contribuindo para o cumprimento da Regra de Ouro. Dentre as principais fontes que compõem a receita financeira, destacam-se: i) o resultado positivo do Banco Central; ii) o retorno de operações de refinanciamento, como as devoluções por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES); iii) o pagamento de juros e amortizações por parte de Estados e municípios; e iv) a remuneração da conta única (COURI *et al.*, 2018).

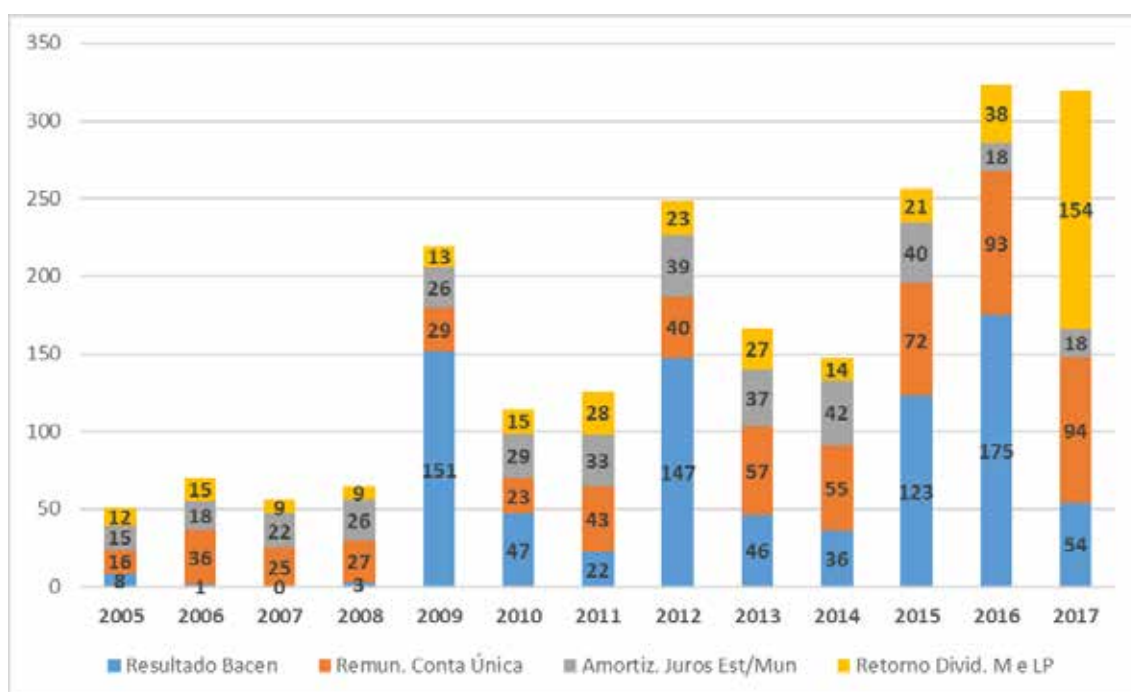
O Gráfico 3 demonstra a influência das quatro receitas financeiras listadas anteriormente. Nota-se, a partir de 2008, ou seja, após a edição da Lei 11.803/2008, o impacto do resultado do Bacen no montante total das receitas financeiras da União, contri-

buindo para o cumprimento da Regra de Ouro. A partir de 2009 é visível o crescimento do montante do repasse do lucro operacional e decorrente das operações cambiais do Bacen para o Tesouro, uma vez que tal período é marcado pela relevante desvalorização cambial, ao mesmo tempo em que o montante das reservas internacionais em poder do Bacen aumenta consideravelmente, conforme já visto antes (COURI *et al.*, 2018).

Em 2017 ressalta-se o montante do retorno de dividendos de médio e longo prazos para a União. Destaque-se que tal receita financeira inclui a devolução de recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que, em 2017, foi de R\$ 100 bilhões.

Em 2009 destaca-se o resultado do Bacen, em decorrência da forte desvalorização cambial resultante dos impactos da crise econômica de 2008, que se refletiu no Brasil em 2009.

Gráfico 4 – Evolução das Principais Receitas Financeiras da União
Em R\$ bilhões



Fonte: COURI *et al.*, 2018.

Vários autores apontam os impactos deletérios da Lei 11.803/2008 nas finanças públicas. Rytenband (2016) destaca que tais alterações ao longo do tempo geram contínua elevação do caixa da União, uma vez que os resultados cambiais do Bacen, que incluem os ganhos não realizados das reservas internacionais, são depositados semestralmente na Conta Única. Esses recursos, que anteriormente só poderiam ser utilizados para amortização do principal da dívida pública, a partir de 2008 podem ser também empregados para o pagamento de juros da dívida. Como consequência, o Tesouro aumenta sua margem de manobra nas despesas primárias, uma vez que os recursos que seriam utilizados para pagamento de juros podem ser redirecionados para outros fins.

Rytenband (2016) ressalta, ainda, que as alterações instituídas pela Lei 11.803/2008 vão de encontro ao que recomendam as normas internacionais de contabilidade em relação ao tratamento a ser dado aos resultados de um Banco Central.

Isso porque, ao separar o resultado do Banco Central em dois, um resultado operacional, e outro o resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, dando tratamento diferenciado para cada um deles, a Lei estabeleceu que as variações em reais nas reservas internacionais, apesar de não ocorrerem saídas ou entradas de recursos no caixa do Banco Central, e seus valores, quando positivos, são remetidos à conta única com o Tesouro Nacional.

Em outras palavras, é como se o Banco Central tivesse um ativo avaliado em R\$ 100 mil. Após um semestre, o ativo sofreu uma valorização e passa a valer R\$ 150 mil a valor de mercado. O Banco Central apura, então, um lucro de R\$ 50 mil e deposita este valor na conta única com o Tesouro, obviamente sem ter vendido o ativo, ou seja, não houve realização do ganho. Caso o mesmo ativo se desvalorizasse no mesmo período, passando a valer R\$ 50 mil no mercado, o Tesouro seria obrigado a repassar ao Banco Central títulos públicos equivalentes ao valor do prejuízo apurado. Isso ocorre apesar de não ter havido qualquer movimentação financeira na Conta Única no período, pois nem o lucro, nem o prejuízo, foram realizados (MENDES, 2016).

Ademais, ao separar o resultado do Banco Central em dois, a Lei 11.803/2008 produziu outra incoerência: caso haja um resultado positivo nas operações cambiais de R\$ 50 mil, e uma perda de R\$ 50 mil no resultado operacional no mesmo período, o resultado do Banco Central deveria ser zero, ou seja, o lucro em operações cambiais anularia o prejuízo nas outras operações do Banco Central. Como resultado, não ocorreria nenhuma movimentação financeira. Uma vez, porém, que a Lei 11.803/2008 determina a apuração dos resultados separadamente, o Banco Central depositaria R\$ 50 mil na Conta Única, e o Tesouro transferiria o equivalente R\$ 50 mil em títulos. Assim, em uma situação que originalmente não produziria qualquer transferência financeira, houve um fluxo monetário para a Conta Única, e um aumento do estoque de títulos na carteira do Banco Central, ou seja, do endividamento público (FRANCO, 2016).

Considerando o grande volume das reservas internacionais em poder do Bacen, os resultados deste oscilaram bastante, levando a um montante elevado de recursos creditados na conta do Tesouro Nacional, ao mesmo tempo em que houve grande montante de títulos emitidos pelo Tesouro para cobrir prejuízos do Bacen. Pierry (2018) alerta que a Regra de Ouro, criada com o objetivo de obrigar os governantes a manterem as contas públicas equilibradas, vem sendo atendida, desde 2005, com a ajuda do recebimento de receitas extraordinárias por parte do Tesouro Nacional, dentre elas os resultados positivos do Bacen, levando a um agravamento da deterioração da situação fiscal no Brasil.

Vários autores alertam, ainda, que a transferência de lucros e a compensação de prejuízos entre o Banco Central e o Tesouro Nacional configura financiamento implícito do Tesouro por parte do Banco Central, contrariando o parágrafo 1º do artigo 164 da Constituição Federal (NUNES; NUNES, 1999; FRANCO, 2016; MENDES, 2016). Ao analisar a questão, no entanto, o Tribunal de Contas da União (2011) considerou não haver qualquer inconstitucionalidade nos mandamentos da Lei 11.803/2008.

A fim de aprimorar os fluxos financeiros decorrentes do relacionamento do Tesouro Nacional com o Bacen, foi sancionada, em 2 de maio de 2019, a Lei 13.820/2019, que dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil. Tal Lei encerra a operação de equalização cambial, vigente desde 2008.

De acordo com a nova Lei, o resultado positivo, apurado no balanço semestral do Banco Central – após a constituição de reservas –, será considerado obrigação da referida entidade com a União, devendo ser objeto de pagamento até o 10º dia útil subsequente ao da aprovação do balanço semestral. Nesse ínterim, *o resultado positivo apurado relativo às operações com reservas cambiais e derivativos cambiais, será exclusivamente destinado à constituição da reserva de resultado*, a qual será utilizada apenas para cobrir os prejuízos do próprio Banco.

Desta forma, em caso de resultado negativo apurado no balanço semestral do Banco Central, este será coberto pela reversão da reserva de resultado constituída, oriunda do resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais ocorridas em exercícios anteriores. Alternativamente, os prejuízos do Banco poderão ser cobertos pela redução do patrimônio institucional do Banco Central, ocorrendo somente até que o patrimônio líquido do Banco Central atinja o limite mínimo de 1,5% do ativo total existente na data do balanço. Apenas depois de esgotadas as reservas, e após a redução do patrimônio líquido do Banco, o eventual saldo remanescente do prejuízo poderá ser coberto pela emissão de títulos da dívida pública, quando constituirá obrigação do Tesouro Nacional para o Bacen.

A Lei 13.820/2019 estabelece ainda que, excepcionalmente, em caso de restrições severas nas condições de liquidez, as quais podem afetar de forma significativa o refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Interna (DPMI), mediante prévia autorização do Conselho Monetário Nacional (CMN), os recursos existentes na reserva poderão ser destinados ao pagamento da DPMI.

As mudanças estabelecidas pela Lei 13.820/2019 buscam reduzir o volume dos fluxos financeiros entre as instituições, prevenindo que o Tesouro cubra resultados não realizados financeiramente pelo Bacen, como vinha ocorrendo desde 2008. A mudança favorece a condução da política monetária e a gestão da dívida pública, além de ir ao encontro das melhores práticas contábeis internacionais (SENADO FEDERAL, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Regra de Ouro foi prevista na CF de 1988 com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público, evitando que haja aumento de despesas correntes financiadas com a assunção de operações de crédito. A LRF reforçou a ideia de equilíbrio ao estabelecer que as operações de crédito previstas na proposta orçamentária não ultrapassem o montante das despesas de capital.

A Regra de Ouro não se trata de inovação brasileira, uma vez que, desde 1969 há, na Alemanha, regramento semelhante, restringindo as despesas correntes a um limite relacionado às despesas de capital. De fato, alguns dos princípios da LRF foram baseados em estudos e experiência de outros países, que adotaram normas visando a coibir o desvio e desperdício de recursos públicos e trazer maior transparência à gestão financeira dos Estados.

Apesar dos mandamentos constitucionais e da LRF, especialistas de finanças públicas destacam que a Regra de Ouro no Brasil vem sendo cumprida mesmo com o endividamento crescendo muito acima dos investimentos públicos. Este fato estaria re-

lacionado ao volume elevado de receitas financeiras de que dispõe o governo federal brasileiro, dentre elas o resultado positivo do Banco Central transferido ao Tesouro Nacional.

A edição da Lei 11.803/2008 trouxe inovações quanto à forma de apuração do resultado do Bacen, por meio da institucionalização da equalização cambial. Conforme foi demonstrado neste artigo, verifica-se o impacto que tais alterações trouxeram no que se refere ao cumprimento da Regra de Ouro. De fato, depreende-se da análise dos resultados do Banco Central que, após a edição da Lei 11.803/2008, passa a apresentar seguidos resultados positivos, com exceção apenas nos anos de 2009 e 2016.

Os resultados indicam que há relevantes impactos da transferência dos resultados do Banco Central, no período de 2008 a 2019, no cumprimento da Regra de Ouro no Brasil. Da análise da relação entre esses dois conceitos, o tratamento do resultado do Bacen e o cumprimento da Regra de ouro, infere-se que as alterações da Lei ao longo do tempo geram contínua elevação do caixa da União, uma vez que os resultados cambiais do Bacen, que incluem os ganhos não realizados das reservas internacionais, são depositados semestralmente na Conta Única. Esses recursos, que anteriormente só poderiam ser utilizados para amortização do principal da dívida pública, a partir de 2008 podem ser também utilizados para o pagamento de juros da dívida. Como consequência, o Tesouro aumenta sua margem de manobra nas despesas primárias, uma vez que os recursos que seriam utilizados para pagamento de juros, podem ser redirecionados para outros fins.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. Responsabilidade fiscal: uma memória da lei. FGV Projetos, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6941/364.pdf>. Acesso em: 2 maio 2020.
- BAUMANN, E.; DÖNNEBRINK, E.; KASTROP, C. *A concept for a new budget rule for Germany*. In: CESifo Forum. München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 2008. p. 37-45. Disponível em: <file:///Users/fernando/Downloads/SSRN-id2004444.pdf>. Acesso em: 1º maio 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar, nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de maio de 2000.
- BRASIL. *Lei, nº 11.803, de 5 de novembro de 2008*. Altera a Lei no 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de novembro de 2008.
- CHOTE, R.; EMMERSON, C.; TETLOW, G. The fiscal rules and policy framework. 2009. p. 81-112. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/budgets/gb2008/08chap3.pdf>. Acesso em: 1º maio 2020.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. *Com a nova lei, Tesouro pode resgatar R\$70 bi em títulos*. 2019. Disponível em: <https://cnf.org.br/com-nova-lei-tesouro-pode-resgatar-r-70-bi-em-titulos/>. Acesso em: 30 jun. 2020.
- COURI, D. *et al. Estudo especial regra de ouro no Brasil: balanços e desafios*. Instituição Fiscal Financeira; Senado Federal. 2018. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf. Acesso em: 1º maio 2020.
- LEITE, M. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e o combate ao crime de corrupção*. 2011. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/17922221.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.
- FRANCO, G. O jogo do Papagaio. *Jornal O Estado de São Paulo*, maio 2016. Disponível em: <http://itv.org.br/opiniaio/o-jogo-do-papagaio-por-gustavo-franco>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- GOBETTI, S. W. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. *Texto para Discussão*. 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121671/1/815273592.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.
- GOLLO, R. D. *Análise do nível de reservas internacionais dos países emergentes de 2000 a 2010*. 2012. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3285>. Acesso em: 25 jun. 2020.

- KAFRUNI, S. Lei de Responsabilidade Fiscal completa 20 anos enfrentando desrespeito. Autores da norma alertam que, não fossem estabelecidos esses limites em 2000, a situação estaria ainda pior. *Correio Braziliense*, mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/01/internas_economia,831272/lei-de-responsabilidade-fiscal-completa-20-anos.shtml. Acesso em: 1º maio 2020.
- MENDES, M. J. *A Lei 11.803/2008 e a Relação Financeira Tesouro* – Banco Central. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fev. 2016 (Texto para Discussão nº 189). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518437/TD189-MarcosMendes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 maio 2020.
- MENDES, M. J. *Gastos pró-cíclicos e crise fiscal*. Brasil economia e governo. Finanças públicas e gestão pública, jun. 2015. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/06/24/gastos-pro-ciclicos-e-crise-fiscal/>. Acesso em: 2 maio 2020.
- NÓBREGA, M. *Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- NUNES, S. P. P.; NUNES, R. *Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil*. Brasília: Esaf, 1999. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/ivpremio/divida/2afdpIVPTN/NUNES_Selene_NUNES_Ricardo.pdf.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei complementar n. 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.
- PIERRY, F. Governo “pedala” há 13 anos para cumprir regra que pode levar a impeachment. *Jornal Gazeta do Povo*, abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/governo-pedala-ha-13-anos-para-cumprir-regra-que-pode-levar-a-impeachment-55y78omhdIbx0zrjcoahfetk/>. Acesso em: 1º maio 2020.
- PIRES, M. *Uma análise da regra de ouro no Brasil*. 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36283/1/1809-4538-rep-39-01-39.pdf>. Acesso em: 1º maio 2020.
- ROSA, A.; NETO, A. G. *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal: conexões necessárias*. Florianópolis: Habitus, 2001.
- RYTENBAND, R. Mais contabilidade criativa: a relação entre Banco Central e Tesouro Nacional precisa mudar! *Site Dinheirama*, 2016. Disponível em: <https://dinheirama.com/contabilidade-criativa-relacao-banco-central-tesouro-nacional-mudar/>. Acesso em: 1º maio 2020.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Relatório Contábil do Tesouro Nacional: uma análise dos ativos e passivos da União*, 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-contabil-do-tesouro-nacional-rctn/2018/114>. Acesso em: 7 jul. 2018a.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Informe Dívida*, maio de 2018. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/regra-de-ouro>. Acesso em: 29 jul. 2018b.
- SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado (PLS) 314*. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7162995&disposition=inline>. Acesso em: 1º maio 2020.
- TAVARES, M. A. *et al.* Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. Brasília: Seminário Cepal, 1999.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1.259/2011* – TCU – Plenário. Relator ministro Walton Alencar. 2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=2137536&codPapelTramitavel=45742239>. Acesso em: 2 maio 2020.

Avaliação do Desempenho da Gestão Pública Municipal

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.138-165>

Recebido em: 18/12/2017

Aceito em: 28/7/2020

José Ribamar Marques de Carvalho,¹ Aila Katamara Queiroga Nóbrega,²
Clóvis Antônio Kronbauer³

RESUMO

O presente estudo propôs-se a desenvolver uma metodologia baseada na análise multicriterial composta por indicadores de desempenho capaz de avaliar a performance dos municípios quanto aos aspectos sociais, econômicos e ambientais. Para tanto, a classificação metodológica segue o seguinte raciocínio: pesquisa aplicada, exploratória e descritiva, bibliográfica e documental de natureza quantitativa. O recorte geográfico e o teste piloto para aplicação da metodologia foi realizado nos 17 municípios localizados na microrregião de Sousa, PB. Os resultados demonstram que a aplicabilidade do modelo PROMETHEE II como método para definição de uma escala de avaliação – ou índice – das condições da gestão pública, a partir das dimensões econômica, social e ambiental de municípios, traz resultados relevantes a esse contexto. Entende-se que a ordenação obtida pelo método enfatiza que existe desigualdade entre os municípios localizados nessa região, necessitando estratégias e políticas públicas alinhadas a cada realidade e ao contexto da temática estudada.

Palavras-chave: Gestão pública. Indicadores de desempenho. Análise multicritério.

PERFORMANCE ASSESSMENT OF PUBLIC MANAGEMENT MUNICIPAL

ABSTRACT

This study aimed to develop a methodology based on multi-criteria analysis consists of performance indicators able to assess the performance of the municipalities regarding the social, economic and environmental aspects. Therefore, the methodological classification follows the following reasoning: applied research, exploratory and descriptive, bibliographical and documentary quantitative. The geographic divisions and the pilot test for application of the methodology was carried out in seventeen municipalities in the micro de Sousa, PB. The results demonstrate the applicability of PROMETHEE II model as a method for defining a rating scale – or index – the conditions of public administration, from the economic, social and environmental dimensions of municipalities brings significant results in this context. It is understood that the order obtained by the method emphasizes that there is inequality between the municipalities in the region in need of public strategies and policies aligned to each reality and context of the studied subject.

Keywords: Public management. Performance indicators. Multi-criteria analysis.

¹ Pós-doutor em Ciências Contábeis pelo PPGCONT-Unisinos. Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). <http://lattes.cnpq.br/6335184086197610>. <https://orcid.org/0000-0003-3482-9231>. profribamar@gmail.com

² Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). <http://lattes.cnpq.br/0150846329517881>. <https://orcid.org/0000-0003-0250-6761>. aila_katamara@hotmail.com

³ Doutor em Contabilidad y Auditoría pela Universidad de Sevilla, Espanha. Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). <http://lattes.cnpq.br/9586157708831103>. <https://orcid.org/0000-0002-1454-9243>. clovisk@unisinos.br

A demanda por ferramentas que contribuam para a institucionalização e o aperfeiçoamento das atividades de monitoramento é notadamente crescente (GONÇALVES *et al.*, 2011). O interesse pela temática dos indicadores sociais, econômicos, ambientais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, vêm crescendo no país nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões (JANNUZZI, 2005).

Feitosa (2012) demonstra que o mundo vivencia simultâneas crises financeiras, sociais e ambientais, que proporcionam o aumento do ceticismo em relação às possibilidades de crescimento sustentável. Essa preocupação amplia as oportunidades de debate em torno de algumas questões fundamentais: Seríamos mesmo capazes de conciliar crescimento com sustentabilidade econômica, ambiental e social? Ou, ainda, como planejar a expansão de nossas cidades de forma a garantir justiça social e qualidade de vida para a população?

Diante do exposto, entende-se que uma forma usual de monitorar e avaliar as ações dos gestores públicos seja por meio do uso de indicadores. De acordo com Ramos e Schabbach (2012), a avaliação e o monitoramento das ações que permeiam a gestão pública são fases imprescindíveis do planejamento estatal, ocupando também espaço crescente nas pesquisas acadêmicas. Sua atualidade no debate em torno da eficácia e do impacto das políticas públicas em diferentes áreas, é evidenciada pelos vários fóruns, encontros e redes de especialistas que tratam da temática, pela demanda oriunda de órgãos públicos e pela profissionalização dessa atividade em escala internacional.

Mediante a avaliação e o monitoramento, gestores, pesquisadores ou outros agentes podem examinar como suas ações estão sendo realizadas, ou como seus objetivos definidos estão sendo alcançados, retratando quais problemas interferem nas práticas e processos executados (FARIA, 2005).

Nesse sentido, acredita-se que instrumentos de apoio à decisão, como o uso de indicadores e índices aplicados ao contexto da gestão pública, embasado nas técnicas empiricamente testadas e consolidadas da análise multicritério, podem ajudar a entender melhor o complexo processo de decisão que envolve esses cenários, seja em termos de aspectos sociais, econômicos ou ambientais direcionados à gestão de cidades. Podem, ainda, proporcionar resultados significativos para o estabelecimento de estratégias públicas, possibilitando redirecionar objetivos e até mesmo a reformulação de políticas mais alinhadas a cada região de análise (DINIZ; MACEDO; CORRAR, 2012; BEZERRA; CARVALHO, 2018; ALMEIDA, 2013).

Embora não exista consenso teórico e metodológico acerca de quais modelos ou ferramentas devem ser utilizados no processo de planejamento e gerenciamento da gestão pública em municípios, algumas discussões emergem dos questionamentos em torno dessa problemática, seja na escolha de quais dimensões farão parte da metodologia e variáveis de análise, ou qual o peso delas, ou, ainda, quais atores sociais atribuirão pesos a essas variáveis. Para tanto, entende-se ser interessante que na propositura de um sistema de indicadores para a gestão pública, se adote técnicas de apoio à decisão como maneira de contribuir para a melhor estruturação do problema por meio de um método não hierárquico de análise multicritério, na tentativa de compreender as

relações causais dos indicadores utilizados, melhorar a capacidade informativa desses índices, publicar os resultados alcançados e usar as medidas de desempenho como incentivos para a melhoria, conforme defendem Pekkanen e Niemi (2013).

Almeida (2013) reforça esse entendimento quando defende que existem diversas técnicas para subsidiar análises envolvendo várias dimensões e indicadores; dentre elas a análise multicritério. Essa técnica trata de problemas em contextos sem a possibilidade de externar resultados conclusivos por meio de um único critério ou variável, sendo necessário utilizar múltiplas variáveis que, se avaliadas em conjunto, tornam-se representativas de um resultado.

Sendo assim, a formulação de uma metodologia baseada em índices e indicadores focados na caracterização da dimensão social, econômica e ambiental por intermédio de critérios, funções de utilidade e de preferências, baseados na Teoria de Apoio à Decisão (*Multicriteria decision analysis – MCDA*), especialmente do Método PROMETHEE II (*Preference Ranking Method for Enrichment Evaluation*), apresenta-se como uma importante ferramenta capaz de contribuir para a melhoria da gestão desse panorama.

Acrescente-se, ainda, o fato de que dentro de um mesmo contexto geográfico, seja uma mesma região, localidade, Estado, etc., se pode perceber grandes diferenças nessas dimensões, o que comprova as diversidades existentes entre cada situação/conjuntura. É dentro deste aspecto que uma avaliação centrada em hierarquizar um problema decisório, com decisores de *backgrounds* diferenciados⁴ com base em informações sistematizadas em índices e indicadores, torna-se relevante para que se possa estimular o debate sobre o tema, com o intuito de propor melhorias nas regiões que apresentam acentuadas diferenças.

Nesse sentido, e dadas as colocações supra, fica estabelecido como premissa deste estudo o fato de que quanto maior for o esforço na identificação de diferentes formas de se calcular índices/indicadores, melhor será a construção de um sistema de indicadores para a gestão dos municípios, posto que algumas maneiras que foram adotadas e desenvolvidas, conforme pode-se constatar mais adiante (referencial teórico), apresentam limitações em lidar com medidas de natureza diversas em contextos e aspectos diferenciados.

Com base neste contexto, tem-se o problema que motivou esta pesquisa: Como desenvolver uma metodologia baseada na análise multicriterial composta por indicadores de gestão pública capaz de avaliar a *performance* dos municípios quanto aos aspectos sociais, econômicos e ambientais?

Expostos tais argumentos, e dada a importância da temática no contexto do monitoramento da gestão pública de municípios, o presente estudo justifica-se pelo fato de que pretende investigar essa temática envolvendo dimensões que adentram em questões de ordem econômica, social e ambiental, e se alinha à necessidade de avanços na pesquisa sobre Administração Pública focada nas políticas de gestão de recursos, uma vez que a gestão pública está passando de um modelo administrativo burocrático para um sistema gerencial (DINIZ; MACEDO; CORRAR, 2012).

⁴ Considera-se aqui as várias etapas de *brainstorm* que subsidiaram a escolha das variáveis do modelo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Avaliação de Desempenho na Gestão Pública

A avaliação de desempenho no setor público surge como parte de um conjunto de esforços em prol do uso eficiente de recursos públicos (RIBEIRO, 2008). O surgimento do conceito específico de avaliação do desempenho estatal origina-se após a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, o seu desenvolvimento se deu por meio da busca dos economistas em desenvolver métodos para analisar as vantagens e custos de programas públicos. Com o passar do tempo, e com o aumento da complexidade do setor público, as avaliações precisaram ser reformadas e assumir um caráter mais abrangente, indo além da visão contábil econômica (CONTANDRIOPOULOS *et al.*, 1997).

A medição de desempenho no setor público foi foco de Akim e Mergulhão (2015), quando apresentaram um panorama da produção intelectual no campo da medição de desempenho na gestão pública entre 1980 e fevereiro de 2013. Realizaram uma análise bibliométrica de citação e cocitação com o apoio dos softwares *Sitkis*, *Netdraw* e *CiteSpace II*. As bases de dados utilizadas foram a *ISI Web of Science (WoS)* – que reflete a pesquisa internacional –, e a *SciELO* – que reflete a pesquisa brasileira. O estudo na *WoS* identificou os autores, periódicos, pares de documentos e instituições de pesquisas mais importantes. Além disso, o estudo na base da *SciELO* mostrou que a literatura sobre o campo estudado é dispersa. De forma geral, os resultados obtidos revelam que a medição de desempenho na gestão pública é um campo emergente.

Ramos e Schabbach (2012) consideram que a avaliação de desempenho constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais.

Rua (2010) defende que a importância da utilização da avaliação no contexto da gestão pública é ressaltada pelos benefícios usufruídos pela própria administração governamental ao praticar o processo de avaliação. Alguns exemplos desses benefícios são: maiores níveis de aprendizagem institucional, maior legitimidade social e política ante a sociedade, maior promoção da transparência e do *accountability* e fomento à democratização da gestão pública.

Mokate (2002) já pontuava algumas barreiras que são detectadas como entraves e ocasionadoras de resistência ao processo de desenvolvimento e aplicação de avaliações no ambiente público: a complexidade dos objetivos sociais e o grande número de variáveis e condições que afetam a atividade estatal criam uma “mística de complexidade” ao redor da avaliação. Essa mística acaba promovendo resistência ao desenvolvimento de práticas avaliativas, uma vez que as avaliações não têm sido percebidas como ferramentas de gestão. Isso se dá especialmente pelo fato de as avaliações serem realizadas basicamente por avaliadores externos e com o sentido de fiscalização, controle ou auditoria. A autora defende que o gestor precisa superar essas barreiras e transformar a imagem da avaliação de um “monstro” para um aliado no desenvolvimento da gestão pública.

Dada a importância da avaliação de desempenho no contexto da gestão pública, é possível observar que diversos estudos, metodologias e ferramentas relacionadas ao uso de indicadores para subsidiar decisões e o monitoramento, foram desenvolvidos no contexto da gestão pública e envolveram aspectos sociais, econômicos ou ambientais. A seguir estão expostas algumas dessas experiências realizadas para avaliar a eficiência das políticas públicas nos mais variados segmentos.

Lima e Santos (2009) concentraram seu estudo na avaliação do desempenho da gestão pública em Entidades Federais indiretas do município de Manaus, com vistas a disponibilizar, para seus gestores e a sociedade em geral, informações que proporcionem um maior entendimento acerca da gestão dos recursos públicos. Os resultados encontrados possibilitaram avaliar os desempenhos orçamentário, financeiro e econômico, relativo ao exercício de 2006, além de permitir comparações entre as Entidades. Concluiu-se que a situação orçamentária nas quatro Unidades apresentou-se deficitária, enquanto a situação financeira indicou um pequeno déficit em uma Unidade e equilíbrio nas outras três. Os demais indicadores mostraram que houve aumento patrimonial em duas Entidades e nas outras duas houve redução.

Bogoni, Hein e Beuren (2011) utilizaram indicadores para investigar a relação existente entre o crescimento econômico, considerando o Produto Interno Bruto (PIB) e as variáveis que compõem os gastos públicos (em saúde e saneamento, gastos municipais em educação e cultura, conjunto de investimentos no município, gastos com habitação e com assistência e previdência) das maiores cidades da Região Sul do Brasil. O artigo apresenta um modelo matemático não linear multivariável que é avaliado empiricamente por meio de uma aplicação para os gastos públicos das maiores cidades da região Sul do Brasil. A partir da utilização do modelo, estimou-se o PIB para as cidades e comparou-se com os valores reais do PIB. Os resultados mostram um erro de estimação de 22,45% para uma confiabilidade de 85,16%. Conclui-se que os gastos dos governos locais têm um importante papel no crescimento econômico.

Zucatto *et al.* (2009) propuseram indicadores de desempenho na gestão pública, com foco em escolas do Ensino Fundamental de um município do Noroeste do Rio Grande do Sul. Os indicadores do estudo possibilitam que fossem traçados comparativos entre as escolas, visando a apontar qual a escola que apresenta indicadores maiores ou menores auxiliando na investigação dos fatos que nela estejam ocorrendo. Além disso, uma vez familiarizada com essa prática, a gestão do município em análise poderia expandir a aplicação dessa ferramenta para outras áreas. Para realizar o estudo, observou-se o que a lei prevê: a Lei de Responsabilidade Fiscal manda avaliar os programas de governo em termos de eficiência, eficácia e efetividade, porém no presente estudo consideraram-se somente os dois primeiros. A eficiência faz referência aos recursos empregados nas escolas e a eficácia ao cumprimento de metas, ou seja, ao número de alunos aprovados. Partindo desse pressuposto, encontrou-se, junto a Escolas Municipais de Ensino Fundamental, a oportunidade de instituir um sistema de acompanhamento de indicadores de desempenho, criando-os e comparando-os entre as mesmas.

Borges (2012) desenvolveu uma proposta de indicadores de sustentabilidade de energia elétrica para a gestão pública junto ao setor residencial paraense, que poderá servir de modelo para a gestão pública do setor elétrico também em outros Estados brasileiros. A metodologia desta investigação baseou-se no suporte teórico do modelo

PER, que envolve a relação pressão-Estado-resposta. Os resultados demonstraram que o aspecto econômico é o que melhor reflete o insumo elétrico nos domicílios paraenses. O aumento da renda média, reflexo da disponibilidade de eletricidade e do aumento do consumo desse insumo, teve papel importante na economia paraense. Já o aspecto socioambiental apresentou indicadores médios com tendência decrescente.

Zaman *et al.* (2012) investigaram o impacto dos indicadores financeiros sobre o desenvolvimento humano no Paquistão, usando dados anuais de 1975-2010. Os resultados revelam que indicadores financeiros estão intimamente associados com o crescimento econômico e o desenvolvimento humano no Paquistão, ou seja, existe uma forte correlação entre esses indicadores. Os indicadores financeiros estão intimamente associados ao crescimento econômico e ao desenvolvimento humano no Paquistão. A análise de decomposição por variância mostra que, entre todos os indicadores financeiros, a ampla oferta monetária exerceu a maior contribuição para as mudanças no capital humano.

Mendes *et al.* (2013) selecionaram indicadores de desempenho para avaliação do serviço de resíduos sólidos urbanos no município de Loulé, Portugal, por meio da adoção do *Balanced Scorecard*. As classificações gerais da avaliação do BSC foram de 51,7%, 66,1% e 70,1% para 2009, 2010 e 2011, respectivamente, indicando uma melhoria no desempenho geral do serviço ao longo do tempo. Os resultados demonstram que o monitoramento das variações sazonais nas regiões turísticas é importante, pois essas variações podem ajudar a explicar mudanças anuais nos fatores que afetam o gerenciamento de serviços de resíduos, seus impactos na qualidade geral do serviço e o melhor momento para as medidas serem aplicadas. Os resultados indicaram que a ferramenta BSC pode auxiliar na gestão de resíduos urbanos em áreas turísticas com forte sazonalidade.

Carvalho e Curi (2015) propuseram uma metodologia composta por indicadores de gestão dos recursos hídricos capaz de medir a *performance* de municípios. A proposta deste estudo mostra-se como uma ferramenta que pode ser adotada por gestores públicos e demais partes interessadas a visualizar um núcleo de alternativas viáveis para a solução de problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos em municípios, inerentes a fontes, demandas e gestão da água, gestão das cidades em relação à água, impactos sociais, econômicos e ambientais e preservação ambiental. A ideia básica esteve centrada em construir um modelo que apresente as características/propriedades dos indicadores e do índice, ser simples o suficiente para ser entendido e possa refletir mudanças nos contextos dos municípios. Há de se notar que esse modelo apresenta-se como um instrumento que pode ser adotado pela gestão dos recursos hídricos em cidades, considerando, principalmente, que nos dias atuais existem indícios de ineficiência da gestão pública, e maiores detalhes podem ser vistos no teste de viabilidade do modelo exposto no estudo de Carvalho (2013). As reflexões, as críticas e informações disponibilizadas neste trabalho propõem-se a ampliar a discussão em torno das políticas públicas na área da gestão dos recursos hídricos, de modo a consubstanciar resultados mais satisfatórios a esse contexto, seja por meio do entendimento e da ampliação das variáveis de decisão utilizadas no processo de construção de políticas relacionadas à gestão da água, seja para o aperfeiçoamento técnico dos órgãos gestores.

Silva e Crisóstomo (2019) analisam os efeitos da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico municipal. Utilizaram a análise envoltória de dados (data envelopment analysis – DEA) e regressão linear para analisar os 184 municípios cearenses, no período de 2007 a 2013. Os resultados indicam que a gestão fiscal e a eficiência da gestão pública influenciam positivamente o desenvolvimento socioeconômico municipal, sinalizando que os gestores públicos devem melhorar a eficiência de sua gestão e observar as regras de controle fiscal. Segundo os autores, a pesquisa contribui para a literatura da área de administração pública por aprofundar a discussão acerca das interações entre qualidade da gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico, considerando os avanços dos modelos de gestão pública, de modo mais acentuado a emergência do modelo gerencial, que propõe uma gestão mais focada em resultados e com níveis de eficiência e eficácia mais elevados.

A partir dos modelos supracitados, observa-se a necessidade de entender melhor a maneira como tais índices ou indicadores foram propostos no intuito de definir melhores formas de calcular e analisar o contexto da gestão pública, posto ser uma das características implícitas existentes quando da elaboração de metodologias ou ferramentas que utilizam indicadores com medidas diferenciadas e que necessitam de mecanismos mais consistentes de mensuração e síntese.

Embora os estudos sejam considerados relevantes e desenvolvidos com temáticas diversas e em contextos geográficos específicos, é possível inferir que as metodologias desenvolvidas no contexto da gestão pública e que envolvem variáveis econômicas, sociais e ambientais, estão sempre necessitando de melhorias.

Dessa forma, argumenta-se que uma das ideias do estudo em apreço se constitui em minimizar algumas das deficiências encontradas nos estudos expostos, de modo que possa se buscar uma melhor adequação aos requerimentos dando importância relativa às características intrínsecas e extrínsecas da gestão pública em municípios, a partir de uma combinação de técnicas multicriteriais, especialmente do Método PROMETHEE II.

Processo de Construção de Indicadores Baseados em Técnicas Multicriteriais

Dentro do processo de decisão, em geral, são estabelecidos conflitos de interesse a partir das visões distintas dos decisores, quer sejam econômicas, sociais, políticas, ambientais, etc. Dessa forma, e por serem pessoas diferentes, é ao menos razoável aceitar que suas habilidades são desenvolvidas de maneiras diferentes e com comportamentos desiguais. Nesse sentido, a construção dos indicadores de sustentabilidade, em contexto da gestão das águas, a partir dos métodos da análise multicriterial, pode proporcionar o tratamento simultâneo de vários aspectos dentro do processo decisório.

A abordagem da análise multicriterial na construção de indicadores, pode ser baseada nas colocações de Weber (2002), Jollivet e Pavé (2002), quando demonstram a importância da modelagem multicriterial principalmente por dois motivos principais: pela natureza dos problemas a serem considerados (extremamente complexos, com várias dimensões envolvidas) e pela multiplicidade dos campos de especialização disciplinar envolvidos.

Lucena (1999) já defendia, e hoje ainda é muito latente, que as decisões nos diversos setores da sociedade vêm sendo tomadas tradicionalmente com base em apenas um ou dois critérios, geralmente o econômico e/ou financeiro, por meio de técnicas monocritérios, por exemplo, as de otimização da pesquisa operacional. Nestes tipos de métodos não é simples levar em consideração a presença e a importância de fatores subjetivos, sejam eles quantificáveis ou não, conduzindo, muitas vezes, à escolha de uma alternativa que não seria a mais adequada para atender às prioridades socioeconômicas essenciais de uma comunidade.

Para Silva, Cabrera e Teixeira (2006), a sociedade está vivendo o tempo dos parênteses, o tempo das eras. Esse tempo dos parênteses ocorre quando a sociedade se move de uma era industrial, centralizada, para uma era em que o uso da informação se torna a chave para o sucesso. A partir de tais necessidades e exigências crescentes, o pensamento multicritério e multidecisor de tomadas de decisão começou a crescer e tomar forma.

Para Pompermayer (2003), muito se sabe a respeito de ações potenciais de conservação dos recursos naturais, principalmente daqueles em crescente escassez. Pouco se tem feito, no entanto, no sentido de evitar, num futuro próximo, sérios problemas diante das limitações desses recursos, particularmente os de natureza hídrica. Sendo assim, todo e qualquer esforço direcionado à recuperação, conservação e preservação dos recursos hídricos deve ser avaliado, para dar continuidade ao desenvolvimento econômico de forma sustentável, assegurando o bem-estar da humanidade.

Para a autora, várias são as ferramentas e métodos utilizados no campo do planejamento e gestão de recursos hídricos, como instrumentos de suporte às tomadas de decisão orientadas para a gestão contínua e integrada e o uso racional desses recursos. Vários são, também, os atores e agentes que, de uma forma ou de outra, estão envolvidos nessa questão e que atuam no processo de decisão, uma vez que a utilização de recursos hídricos envolve interesses múltiplos e, às vezes, conflitantes (POMPERMAYER, 2003).

Notadamente a problemática das tomadas de decisão nos dias atuais é caracterizada por um número crescente de alternativas e critérios conflitantes, dentre os quais os decisores necessitam selecionar, ordenar, classificar ou, ainda, descrever com detalhes as alternativas a serem selecionadas, considerando múltiplos critérios. Em razão dessa complexidade, a metodologia do Multicritério de Apoio à Decisão objetiva fornecer, a quem necessita tomar uma decisão, as ferramentas necessárias e suficientes para habilitá-lo nas soluções de problemas em que vários pontos de vista, até mesmo contraditórios, devem ser levados em consideração (ARAÚJO; ALMEIDA, 2009).

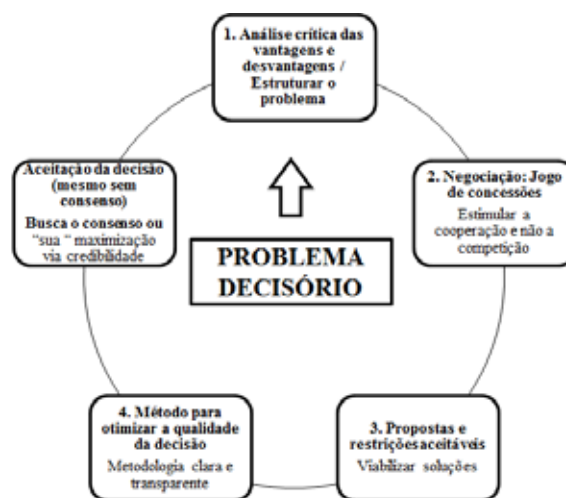
Braga e Gobetti (2002) destacam que, raramente, uma decisão é tomada em razão de um único objetivo. Mesmo em problemas corriqueiros do dia a dia, como a compra de um equipamento doméstico de informática, em geral não utilizamos puramente o critério de mínimo custo. Outros fatores pesam na decisão: durabilidade do produto, garantia de manutenção, etc. Segundo esses autores, o processo decisório envolve múltiplos objetivos e múltiplos decisores, com visões diferenciadas acerca das metas a serem adotadas no planejamento e na gestão.

A fim de lidar com os problemas que envolvem vários objetivos e alternativas de decisão simultaneamente ao processo decisório, de uma maneira lógica, os métodos multicriteriais de apoio à decisão procuram ir ao encontro de uma perspectiva holística, agregando toda a informação disponível, incluindo a de natureza subjetiva. O objetivo é alcançar uma maior transparência, sistematização e participação às decisões que serão tomadas (RANGEL; GOMES; MOREIRA 2009).

Os métodos multicritérios visam a apoiar o processo decisório (não necessariamente prover uma solução). Curi e Curi (2010) argumentam que os objetivos da análise multicriterial concentram-se basicamente em estruturar o problema e no processo de escolha entre duas ou mais alternativas de decisão. Na estruturação do problema, os maiores desafios estão na representação e organização formalizada do problema para aprendizagem, investigação/análise, discussão e busca da solução. Por sua vez, na escolha entre duas ou mais alternativas surgem alguns problemas, por exemplo: leva-se em consideração diferentes critérios (consequências); podem ser contraditórios; podem existir vários decisores e diferentes opiniões; incorpora-se os juízos de valores dos decisores; a solução pode não satisfazer a todos decisores; usa-se dados qualitativos ou quantitativos (até com diferentes ordens de grandeza); pode-se ter mais de uma “solução ótima”. A Figura 1 evidencia as fases da análise multicritério.

A Figura 1 pode ser bem mais explicada da seguinte forma: 1) dentro do processo decisório existe um problema que precisa ser analisado criticamente no intuito de identificar as vantagens e desvantagens no entorno da problemática; 2) necessidade de busca um estímulo para que exista a cooperação e não competição entre os decisores; 3) as propostas precisam ser bem analisadas para viabilizar as melhores soluções; 4) a ideia se apoia em dispor de uma metodologia clara e transparente. 5) finalmente, no último passo, aceitar a melhor decisão considerando as etapas anteriores, ou seja, buscando-se a melhor decisão ou o consenso entre as partes.

Figura 1 – Processo Decisório da Análise Multicriterial



Fonte: Adaptado de CURI; CURI (2010).

Nesse sentido, o que se pode perceber após tais entendimentos é que o processo de construção de indicadores como suporte à gestão pública de municípios pode levar em consideração o uso dessas técnicas multicriteriais, afinal envolvem múltiplos usuá-

rios e múltiplas variáveis, o que o torna algo complexo e de difícil resolução. Isso porque a tentativa de resolver problema(s) a partir de objetivos conflitantes e com vários entendimentos, pode acarretar uma abrangência diversa.

Na área da gestão pública os decisores, ligados ao desenvolvimento econômico puro e simples, entendem que a melhor decisão refere-se à maximização do benefício econômico líquido, uma vez que os valores econômicos expressam o interesse da sociedade. Por outro lado, os grupos ambientalistas radicais pregam a preservação do meio ambiente em sua forma natural e se opõem a qualquer intervenção que venha transformá-lo. Observa-se, portanto, que existe entre estas duas posições extremadas um conjunto de possibilidades para se tentar soluções de compromisso (BRAGA; GOBETTI, 2002).

Rotineiramente, tanto em nossa vida profissional quanto privada, deparamo-nos com problemas cuja resolução implica o que consideramos uma tomada de decisão complexa. De modo geral, tais problemas possuem pelo menos algumas das seguintes características, conforme Gomes, Gomes e Almeida (2009):

- os critérios de resolução do problema são em número de, pelo menos, dois e conflitam entre si;
- tanto os critérios como as alternativas de solução não são claramente definidos e as consequências da escolha de dada alternativa com relação a pelo menos um critério não são claramente compreendidas;
- os critérios e as alternativas podem estar interligados, de tal forma que um critério parece refletir parcialmente outro critério, ao passo que a eficácia da escolha de uma alternativa depende de outra alternativa ter sido ou não também escolhida, no caso em que as alternativas não são mutuamente exclusivas;
- a solução do problema depende de um conjunto de pessoas, cada uma das quais tem seu próprio ponto de vista, muitas vezes conflitantes com os demais;
- as restrições do problema não são bem definidas, podendo mesmo haver alguma dúvida a respeito do que é critério e do que é restrição;
- alguns critérios são quantificáveis, ao passo que outros só o são por meio de julgamentos de valor efetuados sobre uma escala;
- a escala para dado critério pode ser cardinal, verbal ou ordinal, dependendo dos dados disponíveis e da própria natureza dos critérios.

Várias outras complicações podem surgir num problema real de tomada de decisão, mas esses sete aspectos supracitados caracterizam a complexidade de tal problema. Em geral, problemas dessa natureza são considerados mal-estruturados (GOMES; GOMES; ALMEIDA, 2009).

Lyra (2008) argumenta que o uso dos métodos multicritério para apoio à decisão se baseia no princípio de que, para as tomadas de decisão, a experiência e o conhecimento são, pelo menos, tão valiosos quanto os dados utilizados. Estes métodos analisam problemas incorporando critérios, tanto quantitativos quanto qualitativos.

É certo que o aumento da complexidade do processo de decisão na escolha de indicadores ambientais se dá por meio da quantidade de variáveis envolvidas, volume de informações, critérios estabelecidos, etc. Tudo isso dificulta a elaboração de presunções confiáveis e adequadas. Nesse sentido, “[...] sem o uso de ferramentas quantitativas e

qualitativas adequadas ter-se-á, naturalmente, a perda de precisão e de relevância nas informações, pela limitação da capacidade humana de analisar todas as possíveis alternativas” (LYRA, 2008, p. 15).

Dentro desse contexto, entende-se que o uso dos métodos multicritério na área de recursos hídricos tem por finalidade auxiliar o processo de decisão, principalmente por ser um cenário em que vários critérios (indicadores) podem ser considerados (ambientais, sociais, econômicos, técnico operacionais, etc.), tornando o cenário complexo e de difícil decisão.

MATERIAL E MÉTODOS

Os procedimentos inerentes à execução da pesquisa são descritos a seguir, levando-se em consideração os seguintes aspectos: Classificação Metodológica da Proposta, Estrutura da Proposta, Recorte Geográfico e Temporal.

Tipologia da Pesquisa

No desenvolvimento do material e métodos que serão adotados, destacar-se-á inicialmente a importância da revisão bibliográfica na construção do quadro teórico do presente estudo com relação a conceitos inerentes à temática.

A pesquisa possui a seguinte classificação: quanto à finalidade, objetivos, procedimentos, natureza e quanto ao local de estudo.

Quanto à sua finalidade, classifica-se como uma pesquisa aplicada que objetiva gerar conhecimentos práticos e é dirigida à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais, tendo como propósito resolver um problema específico, que, provavelmente, resultará em um produto diretamente aplicado, buscando atender às demandas sociais (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007).

Quanto aos objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva. Exploratória, pois tem “como propósito de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (GIL, 2010, p. 27). Descritiva, porque serão descritas características dos municípios do Sertão da Paraíba, na qual se propõe investigar o “que é”, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal. Nesse sentido, são considerados objeto de uma situação específica, um grupo ou indivíduo (RICHARDSON *et al.*, 2007; GIL, 2010).

Quanto aos procedimentos, constitui-se como bibliográfica e documental. Gil (2010) apresenta muitos pontos de semelhança entre a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades utilizam-se dados já existentes. A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas. [...] O que geralmente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou base de dados.

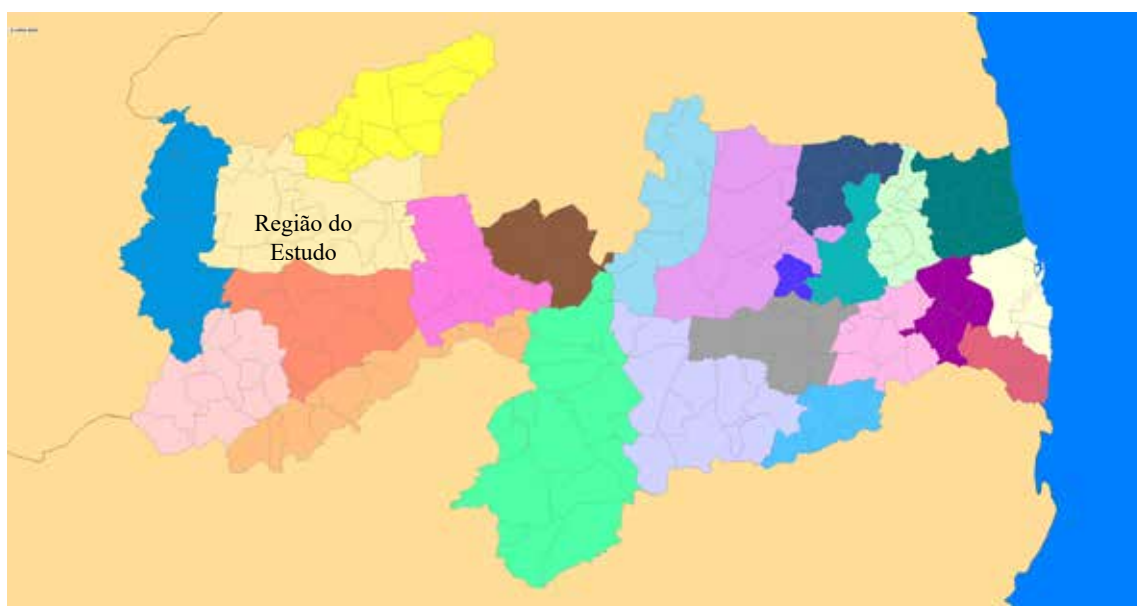
Quanto à natureza, classifica-se como quantitativa, uma vez que se pretende utilizar as técnicas para avaliação quantitativa e que o processo de construção de um trabalho científico, dependendo da natureza das informações, dos dados e das evidências

levantadas, poderá empreender uma avaliação quantitativa, isto é: organizar, resumir, caracterizar e interpretar dados numéricos coletados (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Notadamente, procurar-se-á por fatos e causas do fenômeno a ser estudado por meio de medições de variáveis. A pesquisa (ou o método) quantitativa caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples às mais complexas (RICHARDSON *et al.*, 2007).

Recorte Geográfico e Temporal do Estudo

O recorte geográfico do estudo focar-se-á em testar a viabilidade metodológica por intermédio de um estudo nos 17 municípios localizados na região da microrregião de Sousa, PB, que são: Aparecida, Cajazeirinhas, Condado, Lastro, Malta, Marizópolis, Nazarezinho, Paulista, Pombal, Santa Cruz, São Bentinho, São Domingos de Pombal, São Francisco, São José da Lagoa Tapada, Sousa, Vieirópolis e Vista Serrana. Observe a Figura 2.

Figura 2 – Mapa da Microrregião de Sousa, PB



Fonte: <http://geo.aesa.pb.gov.br/download.phtml>, 2015.

Essa região foi escolhida por conveniência e pelo fato de estar localizada em uma microrregião que apresenta grande representatividade econômica para o Sertão do Estado da Paraíba, e supostamente necessita de melhores estratégias de gestão pública para minimizar os efeitos da disparidade econômica, social e ambiental.

Além disso, o desenvolvimento da microrregião de Sousa é influenciado também por sua característica climática natural. Nos últimos anos tem vivenciado períodos de baixíssimas precipitações pluviométricas, o que impacta diretamente nos níveis de produção e na geração de emprego e renda. Além disso, a instabilidade política local e nacional pode afetar a intermediação entre as esferas municipal, estadual e federal na obtenção de recursos e projetos de desenvolvimento para os municípios, a fim de minimizar os transtornos decorrentes dos impactos climáticos e da frágil economia lo-

cal (BARBOSA, 2017). Configura-se, ainda, como uma microrregião que representa importância econômica e social para o Estado da Paraíba e, especialmente, para o Sertão Paraibano.

No que se refere ao recorte temporal, a metodologia foi desenvolvida e aplicada durante os meses de julho de 2014 a julho de 2015.

Procedimentos Estatísticos

O procedimento adotado para as comparações paritárias dos indicadores em relação aos municípios foi feito por meio do Método PROMETHEE II, que utiliza seis funções de preferências. A função de preferência utilizada na pesquisa foi do tipo Usual (tipo I) (Tabela 1).

Tabela 1 – Funções de preferência – Método Promethee

Função para o critério i	Gráfico b P _i a a P _i b	Parâmetros necessários
<p>Tipo I: Critério Usual</p> $P_I(x_i) = \begin{cases} 0 & \text{se } x_i = 0 \\ 1 & \text{se } x_i \neq 0 \end{cases}$		--
<p>Tipo II: Tipo U</p> $P_{II}(x_i) = \begin{cases} 0 & \text{se } x_i \leq q_i \\ 1 & \text{se } x_i > q_i \end{cases}$		q _i
<p>Tipo III: Tipo V</p> $P_{III}(x_i) = \begin{cases} x_i /p_i & \text{se } x_i \leq p_i \\ 1 & \text{se } x_i > p_i \end{cases}$		p _i
<p>Tipo IV: Tipo Escada</p> $P_{IV}(x_i) = \begin{cases} 0 & \text{se } x_i \leq q_i \\ 1/2 & \text{se } q_i < x_i \leq p_i \\ 1 & \text{se } x_i > p_i \end{cases}$		q _i , p _i
<p>Tipo V: Tipo V com indiferença</p> $P_V(x_i) = \begin{cases} 0 & \text{se } x_i \leq q_i \\ (x_i - q_i)/(p_i - q_i) & \text{se } q_i < x_i \leq p_i \\ 1 & \text{se } x_i > p_i \end{cases}$		q _i , p _i
<p>Tipo VI: Tipo Gaussiana</p> $P_{VI}(x_i) = 1 - e^{-\frac{x_i^2}{s_i}}$		s _i

Fonte: BRAGA; GOBETTI (2002).

Após a comparação paritária entre os municípios e os critérios, foram analisados os fluxos positivos (ϕ^+), negativos (ϕ^-) e líquidos (ϕ) das avaliações para, assim, identificar os desempenhos das cidades investigadas.

Para dar suporte à construção metodológica foram utilizados os seguintes softwares: SPSS (*Statistical Package for Social Science*) versão 8.0 para o cálculo das estatísticas descritivas, e o Software *Visual PROMETHEE*, versão 1.3.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir são apresentados os resultados do estudo realizado mediante a análise multicritério. São expostos os achados por meio do desempenho (*ranking* parcial), por dimensão e, posteriormente, o *ranking* global, que demonstra a situação da gestão pública dos municípios considerando as variáveis adotadas.

Parâmetros de escolha dos Indicadores de Gestão Pública Municipal

O modelo de análise, denominado Sistema de Indicadores para a Gestão Pública Municipal (SIGP), foi estruturado em 3 dimensões e 18 indicadores. Os parâmetros de seleção dos indicadores estão detalhados no Apêndice.

Procurou-se, nesta etapa, concentrar maior esforço em discutir exaustivamente os parâmetros de escolha de cada um dos indicadores, no intuito de construir um conjunto de informações interdependentes e interagentes combinadas em dimensões para que assim fosse possível analisar as formas de contribuição referentes à utilização de critérios de gestão pública municipal para avaliação da *performance* dos municípios quanto aos seus impactos econômicos, sociais e ambientais.

Desempenho dos Municípios: Dimensão Econômica

A dimensão econômica foi constituída por quatro indicadores (ver Tabela 2). Observa-se que os indicadores de Receita total *per capita* e FPM *per capita* apresentam médias elevadas de 2.565,19 e 1.300,68 respectivamente, e um desvio padrão também elevado de 821,32 e 608,42, demonstrando que, apesar da média elevada, os valores estão muito dispersos em relação à média. Obtiveram também os valores mínimo e máximo maiores em relação aos outros indicadores. Os municípios com melhores desempenhos em relação ao indicador receita tributária *per capita* foram: Sousa, Pombal, São Domingos de Pombal, Aparecida e Lastro. Na situação menos confortável em relação aos demais foram Nazarezinho, Marizópolis e Cajazeirinhas.

Os municípios de Lastro, São Domingos de Pombal e São Francisco apresentaram maior dependência econômica em relação às transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e com menor dependência *per capita* estão Sousa, Pombal e Paulista.

Os indicadores ICMS *per capita* e Receita Tributária Arrecadada *per capita* apresentaram médias baixas de 51,17 e 234,74 respectivamente, e um desvio padrão de 22,64 e 234,74, indicando que os valores apresentados não estão dispersos da média. Obtiveram também os valores mínimos e máximos menores em relação aos outros indicadores.

No que se refere ao indicador ICMS *per capita*, observa-se que as melhores posições dizem respeito aos municípios de Lastro, São Domingos de Pombal e São Francisco. Já as piores são destacadas nos municípios de Pombal e Paulista.

Quanto ao indicador receita total *per capita*, Lastro, São Domingos e Vista Serrana estão nas melhores posições, seguidos de Sousa, Pombal e Paulista nas piores posições deste indicador. É importante frisar que a efetividade de alocar recursos públicos nessa dimensão, conforme prioridades do gestor público, equivale necessariamente a mais utilidades públicas, uma vez que são essenciais para viabilizar as demandas da sociedade em termos de arrecadação tributária para atender às necessidades da população.

Para Marcello (2014), a causa dos efeitos financeiros de determinado local está ligada ao seu desenvolvimento, tendo uma certa relação com a gestão pública, pois é de fundamental importância para o bem-estar da sociedade a geração de emprego e renda no município. Assim, o gestor público pode promover ações que sejam favoráveis à geração de emprego para a população, incentivando novas organizações que produzam um ambiente favorável para atender aos anseios da gestão e da sociedade.

Tabela 2 – Estatística descritiva dos indicadores econômicos

Municípios	DIMENSÃO ECONÔMICA			
	Receita tributária <i>per capita</i>	FPM <i>per capita</i>	ICMS <i>per capita</i>	Receita total <i>per capita</i>
Aparecida	71,15	840,77	177,98	1914,38
Cajazeirinhas	37,12	1893,64	318,54	3105,72
Condado	27,30	1022,39	191,23	2121,70
Lastro	62,97	2465,91	393,24	4313,31
Malta	39,09	1211,01	225,75	2407,65
Marizópolis	26,32	1061,72	179,75	2292,65
Nazarezinho	24,68	937,58	178,79	2100,96
Paulista	47,00	753,81	137,85	1845,24
Pombal	94,51	560,72	130,38	1814,57
Santa Cruz	51,29	1045,09	198,11	2023,49
São Bentinho	33,68	1563,86	284,45	2470,70
São Domingos de Pombal	70,94	2267,40	356,63	4086,44
São Francisco	51,06	2032,08	336,21	3654,73
São José da Lagoa Tapada	35,36	895,44	174,67	2252,96
Sousa	97,92	401,70	178,61	1476,04
Vieirópolis	35,71	1306,06	216,16	2578,66
Vista Serrana	63,86	1852,42	312,21	3148,95
Média	51,17	1300,68	234,74	2565,19
Desvio padrão	22,64	608,42	81,33	821,32
Mínimo	24,68	401,70	130,38	1476,04
Máximo	97,92	2465,91	393,24	4313,31

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Uma avaliação parcial, combinando todos os indicadores da dimensão econômica (Tabela 2), demonstra que Lastro (0,84), São Domingos de Pombal (0,81), São Francisco (0,59), Vista Serrana (0,53) e Cajazeirinhas (0,37) se destacam, seguidos de Malta, São Bentinho e Vieirópolis, todos com fluxos líquidos positivos (*Phi*). Os municípios com fluxos líquidos negativos (*Phi*) maiores e, conseqüentemente, com as posições menos confortáveis, foram: Paulista (-0,59), Nazarezinho (-0,53), São José da Lagoa Tapada (-0,468), Pombal (-0,468), Sousa (-0,37), Condado (-0,34), Marizópolis (-0,28), Aparecida (-0,28) e Santa Cruz (-0,09).

Desempenho dos Municípios: Dimensão Social

Na dimensão social observa-se que os indicadores Gastos em Educação *per capita*, Gastos de Saúde *per capita*, Gastos em Urbanismo *per capita*, Gastos em Assistência Social *per capita* apresentam médias elevadas de 717,73, 477,80, 203,66, 111,79 respectivamente, e um desvio padrão também elevado de 236,36, 213,68, 89,15, 59,53, demonstrando que, apesar da média elevada, os valores estão muito dispersos em relação à média. Os mesmos indicadores também apresentam os valores mínimos maiores.

Em relação aos valores máximos maiores, destacaram-se os indicadores Gastos em Educação *per capita*, Gastos de Saúde *per capita*, Gastos em Urbanismo *per capita*, Gastos em Assistência Social *per capita* e Gastos em Cultura *per capita*.

Os indicadores IDH-M, Gastos em Segurança *per capita*, Gastos em Habitação *per capita*, Gastos em Transporte *per capita*, Gastos em Cultura *per capita*, apresentam médias baixas de 0,59, 2,32, 2,53, 11,47, 16,08 respectivamente, e um desvio padrão de 0,04, 8,05, 9,55, 19,89, 19,67, indicando que os valores expostos não estão dispersos da média. Obtiveram os valores mínimos menores, incluindo o indicador Gastos de Saúde *per capita*. Apresentaram, também, os valores máximos menores, exceto o indicador Gastos em Cultura *per capita*.

Como nota-se nos Gastos com Saúde, Cajazeirinhas e São Bentinho não apresentaram investimentos neste tipo de função. Lastro e São Francisco destacam-se.

Já os Gastos com Educação sobressaem nas cidades de São Domingos de Pombal, Lastro, Cajazeirinhas e Vieirópolis, enquanto os municípios com menores investimentos na educação foram Sousa, Pombal e Condado.

Os Gastos com Transporte em maior destaque em termos de investimentos são para os municípios de Marizópolis, Lastro, São Francisco e Pombal. Já o pior desempenho neste indicador foi evidenciado pelos dos municípios de Paulista, Cajazeirinhas e Vista Serrana, que não tiveram preocupação em investir ou evidenciar esse tipo de função. Esse cenário reforça o que Fernandes *et al.* (1998) já enfatizavam afirmando que o gasto social é aquele gasto voltado para a melhoria, a curto e longo prazos, das condições de vida da população.

Os municípios de toda a região investigada praticamente não investem em segurança, o que demonstra certa falta de zelo, conforme defende Bittencourt (2013), posto que se entende dever do Estado proporcionar os meios necessários à segurança pública, atrelado a isso a contrapartida relacionada à responsabilidade da sociedade. Bittencourt (2013) ainda argumenta que a competência da Guarda Municipal, mesmo sendo facultativa por parte da Administração Pública municipal, é importante na defesa da

ordem pública, dos interesses públicos e dos direitos fundamentais. Por ser um instrumento da atividade do Estado, a sua finalidade está alinhada a auxiliar as instituições democráticas e o exercício institucionalizado da democracia por meio da Constituição, garantindo harmonia social e coibindo arbitrariedades que lesem bens jurídicos importantes.

Os gastos municipais na função de urbanismo são melhores em Vista Serrana, São Francisco e Lastro, uma vez que se destaca em relação aos demais municípios no que se refere à função. Malta, São José da Lagoa Tapada e Sousa precisam concentrar melhores investimentos e estratégias de gestão pública para potencializar a realidade local municipal.

Os investimentos com Assistência Social são mais evidentes nas cidades de Lastro, São Francisco e Cajazeirinhas. O município de Sousa e Marizópolis apresentam as piores posições.

Os gastos com habitação ainda são incipientes em quase todos os municípios, exceto São José da Lagoa Tapada e Marizópolis. Já os gastos com cultura destacam-se em São Francisco, Vieirópolis e Condado. Lastro, São José da Lagoa Tapada, Marizópolis e Vista Serrana não têm focado estratégias neste tipo de função.

No que se refere à dimensão social, é possível verificar, na Tabela 3, que São Francisco, Lastro, São Domingos de Pombal e Santa Cruz se destacam, seguidos de Vieirópolis, Malta e Marizópolis, considerados com fluxos líquidos (Φ^*) positivos. Os municípios com fluxos líquidos (Φ) negativos foram: São José da Lagoa Tapada, Nazarezinho, Sousa, Cajazeirinhas, Aparecida, Condado, Paulista, Pombal, São Bentinho, Vista Serrana.

Desempenho dos Municípios: Dimensão Ambiental

Na dimensão ambiental (Tabela 4), observa-se que os indicadores apresentam coeficientes de Índice de Atendimento Total de Água, Domicílios particulares permanentes, Gastos em Saneamento *per capita* 59,41, 27,43, 14,32 respectivamente, e um desvio padrão também elevado de 22,89, 20,40, 17,32, demonstrando que os valores estão muito dispersos em relação à média. Observa-se que as rubricas, no geral, ainda são muito baixas para atender às demandas da sociedade; veja, por exemplo, o indicador gasto com saneamento básico *per capita* que, em nove cidades, o gestor público não alocou recursos, como é o caso de Cajazeirinhas, Condado, Marizópolis, Paulista, Pombal, Santa Cruz e São Bentinho. Os demais municípios os valores são relativamente baixos.

Os indicadores Existência de Aterro Sanitário no município ou se existe projeto de instalação e Gastos em Gestão Ambiental *per capita*, apresentaram médias baixas de 0,26, 2,36 respectivamente, e um desvio padrão de 0,30, 4,14. Os indicadores Gastos em Saneamento *per capita*, Gastos em Gestão Ambiental *per capita*, Existência de Aterro Sanitário no município ou se no município existe projeto de execução, apresentaram valores mínimos menores, e os indicadores Existência de Aterro Sanitário no município ou se no município existe projeto de estabelecimento de Gastos em Gestão Ambiental *per capita*, demonstraram valores máximos menores.

Tabela 3 – Estatística descritiva dos indicadores sociais

Municípios	IDH-M	DIMENSÃO SOCIAL							
		Gastos de saúde per capita	Gastos em educação per capita	Gastos em transporte per capita	Gastos em segurança per capita	Gastos em urbanismo per capita	Gastos em assistência social per capita	Gastos em habitação per capita	Gastos em cultura per capita
Aparecida	0,58	434,22	615,59	4,81	0,00	205,46	75,50	0,00	19,99
Cajazeirinhas	0,55	10,77	932,78	0,00	0,00	168,71	198,32	0,00	14,45
Condado	0,59	525,59	639,29	0,57	0,00	117,03	77,89	0,00	24,90
Lastro	0,53	786,37	1097,82	53,08	0,00	310,98	244,66	0,00	1,62
Malta	0,64	500,87	689,85	4,78	0,00	57,82	97,45	0,00	9,68
Marizópolis	0,61	372,86	672,75	65,53	0,00	188,76	53,07	32,96	1,51
Nazarezinho	0,56	457,31	650,97	3,91	0,00	132,99	82,60	0,00	7,16
Paulista	0,59	444,93	624,05	0,00	0,00	228,14	86,31	7,03	3,35
Pombal	0,63	625,66	437,47	10,72	0,00	151,77	69,03	0,00	7,38
Santa Cruz	0,62	466,53	564,64	5,30	0,00	224,51	112,00	0,00	20,36
São Bentinho	0,61	0,00	808,63	0,19	0,00	188,61	90,16	0,00	23,20
São Domingos de Pombal	0,55	692,34	1247,50	3,87	0,00	288,70	172,94	0,00	11,72
São Francisco	0,58	715,97	968,61	32,48	0,00	315,22	203,22	0,00	83,62
São José da Lagoa Tapada	0,53	436,70	524,28	5,16	39,38	126,62	57,42	3,06	0,94
Sousa	0,67	493,88	302,10	1,69	0,00	134,35	34,17	0,00	10,47
Vieirópolis	0,57	468,80	769,42	2,86	0,00	204,22	110,11	0,00	32,93
Vista Serrana	0,57	689,84	655,64	0,00	0,00	418,28	135,59	0,00	0,00
Média	0,59	477,80	717,73	11,47	2,32	203,66	111,79	2,53	16,08
Desvio padrão	0,04	213,68	236,36	19,67	9,55	89,15	59,53	8,05	19,89
Mínimo	0,53	0,00	302,10	0,00	0,00	57,82	34,17	0,00	0,00
Máximo	0,67	786,37	1247,50	65,53	39,38	418,28	244,66	32,96	83,62

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Silva e Silva (2015) afirmam que, se poucos recursos são direcionados a essas funções, como retrata os resultados deste estudo, como função de saneamento, gastos com gestão ambiental e não existência de projeto de aterro sanitário, entende-se que a gestão municipal não está preocupada com o bem público e sim com o interesse dos governantes. Como os investimentos nessas rubricas não proporcionam publicidade imediata à ação do gestor, eles não são considerados prioritários para influenciar as decisões de votos, afetando demasiadamente aspectos inerentes à gestão ambiental local que se apresenta como um problema da gestão pública e que necessita de maior investimento.

Tabela 4 – Estatística descritiva dos indicadores ambientais

Municípios	DIMENSÃO AMBIENTAL				
	Gastos em saneamento <i>per capita</i>	Gastos em gestão ambiental <i>per capita</i>	Domicílios particulares permanentes	Existência ou projeto de instalação de aterro sanitário no município	Índice de Atendimento Total de Água
Aparecida	15,48	0,00	4,20	0,50	56,14
Cajazeirinhas	0,00	0,00	11,40	0,00	42,41
Condado	0,00	0,00	37,00	0,00	83,56
Lastro	22,12	0,00	12,00	0,50	49,45
Malta	8,14	0,00	73,30	0,00	88,71
Marizópolis	0,00	10,96	14,70	0,00	90,13
Nazarezinho	28,40	0,00	18,30	0,50	43,73
Paulista	0,00	5,83	29,20	0,00	30,93
Pombal	0,00	14,26	60,00	0,50	91,41
Santa Cruz	0,00	0,00	27,50	0,00	61,30
São Bentinho	0,00	4,34	37,40	0,00	70,63
São Domingos de Pombal	26,41	1,65	25,60	0,00	Sem dados
São Francisco	41,40	2,69	13,20	0,50	Sem Dados
São José da Lagoa Tapada	0,03	0,00	16,30	0,50	44,38
Sousa	34,63	0,38	64,60	1,00	Sem Dados
Vieirópolis	57,27	0,00	1,60	0,50	19,51
Vista Serrana	9,48	0,00	20,00	0,00	Sem Dados
Média	14,32	2,36	27,43	0,26	59,41
Desvio padrão	17,32	4,14	20,40	0,30	22,89
Mínimo	0,00	0,00	1,60	0,00	19,51
Máximo	57,27	14,26	73,30	1,00	91,41

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Na Dimensão Ambiental é possível observar, no Tabela 4, que Sousa, Pombal e São Francisco se destacam seguidos de Malta, São Domingos de Pombal, São Bentinho e Nazarezinho, todos com o *Phi* positivos. Marizópolis apresentou fluxo líquido zero, uma vez que seus fluxos positivos foram iguais aos negativos. Os municípios com fluxos líquidos (*Phi*) negativos foram: Cajazeirinhas, Santa Cruz, Vista Serrana, Vieirópolis, Condado, Paulista, São José da Lagoa Tapada, Aparecida e Lastro.

Ranking Final do Desempenho da Gestão Pública Municipal obtido pelo SIGP

Diante dos resultados obtidos pelas análises de todos os indicadores, foi gerado o ranking final do desempenho dos municípios, conforme evidencia a Tabela 5.

Como pode-se observar, o *ranking* final obtido sinaliza que o município de São Francisco obteve o melhor desempenho, que o coloca em 1ª posição no *ranking*. Esse resultado explica-se pelo fato de o município ter obtido bons resultados nas três dimensões analisadas (econômica, social e ambiental). Os indicadores que contribuíram para esse bom desempenho foram: Receita Total *per capita*, Gastos em Educação *per capita* e Gastos em Saneamento *per capita*.

Tabela 5 – Ranking Final do SIGP

Ranking	Municípios	Phi	Phi+	Phi-
1	São Francisco	0,476	0,649	0,174
2	São Domingos de Pombal	0,323	0,569	0,247
3	Lastro	0,319	0,576	0,257
4	Malta	0,066	0,448	0,382
5	Vista Serrana	0,056	0,417	0,361
6	Vieirópolis	0,028	0,431	0,403
7	São Bentinho	0,017	0,427	0,410
8	Pombal	0,000	0,424	0,424
9	Santa Cruz	-0,010	0,399	0,410
10	Sousa	-0,035	0,406	0,441
11	Marizópolis	-0,056	0,413	0,469
12	Cajazeirinhas	-0,146	0,326	0,472
13	Aparecida	-0,153	0,340	0,493
14	Condado	-0,167	0,319	0,486
15	Paulista	-0,208	0,333	0,542
16	Nazarezinho	-0,240	0,299	0,538
17	São José da Lagoa Tapada	-0,271	0,330	0,601

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

O município de São Domingos de Pombal apresentou segunda posição no *ranking*. Esse desempenho deu-se pelo destaque dos mesmos indicadores do município de São Francisco, porém os resultados apresentados foram menores; assim, São Domingos de Pombal foi superado por São Francisco.

Lastro apresenta-se na terceira melhor posição. O resultado desse município foi considerado satisfatório, uma vez que só foi superado pelas cidades de São Francisco e São Domingos de Pombal, sendo os indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água os mais representativos.

O município de Malta, assim como Lastro, apresentou os indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água como mais relevantes, porém obteve valores menores, conseguindo alcançar quarta posição abaixo do município do Lastro.

Vista Serrana foi classificado na quinta posição, pelo destaque de desempenho dos indicadores de receita total *per capita*, gastos de saúde *per capita* e domicílios particulares permanentes.

Na sexta posição ficou Vieirópolis, contribuindo para tal posição os indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e gastos em saneamento *per capita*.

O município de São Bentinho ficou na sétima posição, refletido pelos indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Pombal apresenta-se na oitava posição, decorrente dos indicadores receita total *per capita*, gastos de saúde *per capita* e índice de atendimento total de água.

O município de Santa Cruz ficou na nona posição, sendo os indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água os mais representativos.

Na décima posição do *ranking* está o município de Sousa, quando os indicadores que tiveram relevância para obter tal posição foram: receita total *per capita*, gastos de saúde *per capita* e domicílios particulares permanentes.

Marizópolis, por sua vez, ficou na décima primeira posição, com destaque nos indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Cajazeirinhas alcançou a décima segunda posição com os indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Na décima terceira posição ficou o município de Aparecida, com os indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Condado apresenta-se com a décima quarta posição em virtude dos indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água em destaque.

O município de Paulista ficou na décima quinta posição no *ranking*, quando os indicadores que o levaram a tal posição foram: receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Nazareinho obteve a penúltima posição no *ranking* (décima sexta). Sendo assim, esse município foi superado por todos os demais com exceção de São José da Lagoa Tapada, que ficou na pior posição.

Na última posição do *ranking* ficou o município de São José da Lagoa Tapada, que não superou nenhuma cidade (décima sétima posição). Esse município necessita de maiores estratégias públicas, uma vez que os indicadores de gastos em habitação *per capita*, gastos em transporte *per capita*, gastos em saneamento *per capita* e gastos em gestão ambiental *per capita*, demonstraram inferioridade, necessitando, assim, de melhores esforços da gestão pública.

A seguir são apresentadas as considerações finais do trabalho, que objetivou desenvolver e aplicar uma metodologia baseada na análise multicriterial composta por indicadores de gestão pública, estruturados de forma sistêmica para auferir a *performance* da gestão pública municípios da região investigada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante a aplicação do método PROMETHEE II no estudo de caso, percebe-se que este método apresenta sensibilidade à variação dos parâmetros utilizados em razão dos tipos de critérios gerais adotados por ele e pelas funções de utilidade. As variações obtidas em cada dimensão apresentam resultados com níveis bem próximos, o que demonstra que, muito embora a situação em alguns municípios seja superior aos demais, necessitam de esforços tanto dos órgãos e gestores governamentais quanto das partes interessadas em busca da melhoria e da qualidade de vida da população, conforme defendem Carvalho e Curi (2014).

Os resultados obtidos pelo SIGP demonstram que a aplicabilidade do modelo PROMETHEE II como método para definição de uma escala de avaliação – ou índice – das condições da gestão pública, a partir das dimensões econômica, social e ambiental nos municípios, traz resultados relevantes a esse contexto. A ordenação obtida por meio do método enfatiza que existe desigualdade entre os municípios localizados nessa região, necessitando de estratégias e políticas públicas alinhadas a cada realidade e ao contexto da temática estudada.

Como observa-se, a situação mais confortável apresenta-se nos municípios São Francisco, São Domingos de Pombal, Lastro, Malta, Vista Serrana, Vieirópolis, São Bentinho e Pombal. No contraponto, os municípios em situação menos confortável em relação à gestão pública são: Condado, São José da Lagoa Tapada, Nazarezinho, Paulista, Aparecida, Cajazeirinhas, Marizópolis, Sousa e Santa Cruz.

As reflexões, as críticas e as informações disponibilizadas neste trabalho, propõem-se a ampliar a discussão em torno das políticas públicas na área da gestão pública de modo a consubstanciar resultados mais satisfatórios a esse contexto, seja por meio do entendimento e ampliação da participação popular no processo de construção dessas políticas sociais, econômicas e ambientais, seja para o aperfeiçoamento técnico dos órgãos gestores.

Torna-se relevante ressaltar que o modelo foi desenvolvido com a finalidade principal de propor e validar o emprego da metodologia, limitando-se à priorização dos municípios estudados (CARVALHO; CURI 2015). De maneira geral, é interessante salientar que, possivelmente, outros indicadores poderiam ter sido considerados na análise, como também outras alternativas de soluções incorporadas, o que, obviamente, modificaria o resultado final da análise.

Como limitação do estudo, aponta-se o fato de que outras variáveis poderiam ter sido incluídas/excluídas, uma vez que a subjetividade na escolha dos parâmetros de análise são sempre subjetivas e cabem interpretações diferenciadas. Também, adotar outras funções de utilidade do método, uma vez que se fez o uso apenas de uma das funções (Tipo I Usual). Outra limitação concentra-se no fato de que se adotou uma amostra por conveniência.

Sugere-se aplicar o modelo em outras regiões do Estado da Paraíba ou em todos os municípios, bem como em outros Estados brasileiros, no intuito de enfatizar sua aplicação para o delineamento de políticas públicas eficientes.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio concedido durante a realização do estudo na fase de execução do Projeto.

REFERÊNCIAS

- AKIM, É. K.; MERGULHÃO, R. C. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 49(2), p. 337-366, mar./abr. 2015.
- ALMEIDA, A. T. *Processo de decisão nas organizações: construindo modelos de decisão multicritério*. São Paulo: Atlas, 2013.
- ARAÚJO, A. G. de; ALMEIDA, A. T. de. Apoio à decisão na seleção de investimentos em petróleo e gás: uma aplicação utilizando o método PROMETHEE. *Gestão & Produção*, v. 16, n. 4, p. 534-543, 2009.
- BARBOSA, M. R. C. *Microrregião de Sousa-PB: um estudo sobre as condições de geração de emprego e renda*. 2017. Trabalho (Conclusão de Curso) – Universidade Federal da Paraíba, UFPB, 2017.
- BEZERRA, V. V. N.; CARVALHO, J. R. M. Avaliação de desempenho por funções de governo através do método Promethee II. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 16(3), p. 40-65, 2018.
- BITTENCOURT, D. R. A guarda municipal e o direito fundamental à segurança. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3.811, 7 dez. 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26050>. Acesso em: 28 dez. 2013.
- BOGONI, N. M.; HEIN, N.; BEUREN, I. M. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 1, p. 159-179, jan./fev. 2011.
- BORGES, F. Q. Administração pública do setor elétrico: indicadores de sustentabilidade no ambiente residencial do estado do Pará (2001-2010). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 3, p. 737-751, maio/jun. 2012.
- BRAGA, B.; GOBETTI, L. Análise multiobjetivo. In: PORTO, Rubem La Laina (org.) *et al. Técnicas quantitativas para o gerenciamento de recursos hídricos*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2002. p. 361-418.
- CARVALHO, J. R. M. de. *Sistema de Indicadores para a Gestão de Recursos Hídricos em Municípios: uma abordagem através dos Métodos Multicritério e Multidecisor*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande, 2013, 255 f.
- CARVALHO, J. R. M. de; CURI, W. F. Sistema de indicadores para a gestão de recursos hídricos em municípios: uma abordagem através dos métodos multicritério e multidecisor. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2014, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo, 2014.
- CARVALHO, J. R. M. de; CURI, W. F. Indicadores para a gestão dos recursos hídricos em municípios: uma proposta metodológica de construção e análise. *E&G Economia e Gestão*, Belo Horizonte, v. 15, n. 38, p. 4-28, jan./mar. 2015.
- CONTANDRIOPOULOS, A. P. *et al.* A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. M. A. (org.). *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas [on-line]*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997. p. 29-47. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/3zcf/pdf/hartz-9788575414033-04.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- CRISPIM, G.; ATHERTON, L.; FERREIRA, C. D. Opportunity of robust research in Accounting: a literary analysis on performance indicators in the management of municipal governments. *Contabilidad y Negocios*, v. 14, n. 28, p. 126-142, 2019.
- CURI, W. F.; CURI, R. C. *Método AHP – Analytic Hierarchy Process*. Material da disciplina de otimização em recursos naturais. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós-Graduação em Recursos, Campina Grande, PB, ago./out. 2010.
- DINIZ, J. A. D.; MACEDO, A. da S.; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. *Gestão & Regionalidade*, v. 28, n. 83, maio/ago. 2012.
- FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

- FEITOSA, F. da F. População, ambiente e mudanças climáticas: reflexões sobre o desenvolvimento do Centro-Oeste brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 29, n. 1, p. 209-211, 2012.
- FERNANDES, M. A. da C. et al. *Gasto social nas três esferas de governo* – 1995. Brasília: Ipea, 1998.
- GALERA, A. N.; RODRIGUEZ, D. O.; HERNANDEZ, A. M. L. Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government. *Public Management Review*, v. 10, n. 2, 241-262, 2008.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C. F. S.; ALMEIDA, A. T. de. *Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério*. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009. p. 324.
- GONÇALVES, É.; BRAGA, F. M. S. A.; CAMPOS, E. S. A. Avaliação executiva de indicadores no governo do Estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1.891-1.914, nov./dez. 2011.
- JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.
- JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. Meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 53-112.
- KUHLMANN, S. Performance measurement in European local governments: A comparative analysis of reform experiences in great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 2, p. 331-345, 2010.
- LIMA, M. S.; SANTOS, A. M. L. dos. Avaliação de desempenho da gestão pública baseada nos indicadores econômico-financeiros: um estudo de casos múltiplos em entidades federais indiretas do município de Manaus. *Gestão & Sociedade*, v. 3, n. 5, jan./jun. 2009.
- LUCENA, L. de F. L. A Análise multicriterial na avaliação de impactos ambientais. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 3., 1999, Recife. *Anais [...]*. Recife, PE, 1999.
- LYRA, R. L. W. C. de. *Análise hierárquica dos indicadores contábeis sob a óptica do desempenho empresarial*. 2008. Tese (Doutorado – Universidade de São Paulo, Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2008.
- MARCELLO, I. E. Análise dos indicadores sociais e econômicos nos municípios que possuem um câmpus da Universidade Federal da Fronteira Sul. *Rev. Ciênc. Empres.*, Umuarama: Unipar, v. 15, n. 2, p. 203-214, jul./dez. 2014.
- MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais e aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 247.
- MENDES, P. et al. Evaluating municipal solid waste management performance in regions with strong seasonal variability. *Ecological Indicators*, v. 30, p. 170-177. July 2013.
- MOKATE, K. M. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, 8(1), p. 91-136, 2002.
- MONTESINOS, V.; BRUSCA, I. Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government: the Case of Spain. *Local Government Studies*, v. 35, n. 2, p. 197-212, 2009.
- PARAÍBA. SIGAESA-WEB. Mapa da Microrregião de Sousa, PB. 2016. Disponível em: <http://geo.aesa.pb.gov.br/download.phtml>. Acesso em: 18 fev. 2016.
- PARK, J. H. Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting? *Public Performance & Management Review*, v. 42(2), p. 280-304, 2019.
- PEKKANEN, P.; NIEMI, P. Process performance improvement in justice organizations: Pitfalls of performance measurement. *International Journal of Production Economics*, v. 143, n. 2, p. 605-611, jun. 2013.
- POMPERMAYER, R. de S. *Aplicação da análise multicritério em gestão de recursos hídricos: simulação para as bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola, Campinas, SP, 2003.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1.271-1.294, 2012.
- RANGEL, L. A. D.; GOMES, L. F. A. M.; MOREIRA, R. A. Decision Theory With Multiple Criteria: An Application of Electre IV and Todim to SEBRAE/RJ. *Revista Pesquisa Operacional*, v. 29, n. 3, p. 577-590, set./dez. 2009.
- RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social métodos e técnicas*. 3. ed. 7 reimp. São Paulo: Atlas, 2007.
- ROGGE, N.; SELF, R. Measuring regional social inclusion performances in the EU: Looking for unity in diversity. *Journal of European Social Policy*, v. 29(3), p. 325-344, 2019.

- RUA, M. G. A avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias. 2010. Mimeo. Disponível em: <https://www.trabalhosgratuitos.com/Sociais-Applicadas/Pedagogia/RUA-G-M-Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-Programas-e-1514774.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- SILVA, J. T. M.; CABRERA, P. A. L.; TEIXEIRA, L. A. A. Aplicação do método de análise hierárquica no processo de tomada de decisão: um estudo com o empreendedor agrícola da Região de Divino/MG. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, a. 7, n. 14, p. 19-30, 2006.
- SILVA, C. R. M. da; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. *Revista de Administração Pública*, 53(4), p. 791-801, 2019.
- SILVA, M. C.; SILVA, J. D. G. Ranking de desempenho da execução orçamentária por funções de governo dos 50 municípios mais populosos do Brasil em 2013 e determinação de suas funções significativas. *InterScience Place – Revista Científica Internacional*, n. 3, v. 10, artigo nº 8, jul./set. 2015.
- SOUZA, A. C. de; FIALHO, F. A. P.; OTANI, N. *TCC – Métodos e Técnicas*. Florianópolis: Visual Books, 2007. p. 160.
- SPEKLÉ, R. F.; VERBEETEN, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance. *Management Accounting Research*, v. 25, n. 2, p. 131-146, 2014.
- STECOLINI, I.; SALITERER, I.; GUTHRIE, J. The role(s) of accounting and performance measurement systems in contemporary public administration. *Public Administration*, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2020.
- WEBER, J. Gestão de Recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução Anne Sophie de Pontbriand Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 115-146.
- ZAMAN, K. et al. The relationship between financial indicators and human development in Pakistan. *Economic Modelling*, v. 29, n. 5, p. 1.515-1.523, Sept. 2012.
- ZUCATTO, L. C. et al. Proposição de Indicadores de desempenho na gestão pública. *ConTexto*, Porto Alegre, v. 9, n. 16, 2º semestre 2009.

APÊNDICE – PARÂMETROS DE ESCOLHA DOS INDICADORES DO MODELO – SISTEMA DE INDICADORES PARA A GESTÃO PÚBLICA (SIGP)

SISTEMA DE INDICADORES DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL				
Dimensão	Indicador	Fórmula	Objetivo	Relação
Financeira	Receita Tributária Arrecadada <i>per capita</i>	$RTA \text{ per capita} = \frac{\text{Receita Tributária Arrecadada}}{\text{População total estimada 2014}}$	Avaliar a capacidade do gestor na arrecadação de impostos.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	FPM <i>per capita</i>	$FPM \text{ per capita} = \frac{\text{FPM arrecadado}}{\text{População total estimada 2014}}$	Avaliar a capacidade de captação de transferências constitucionais da União.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	ICMS <i>per capita</i>	$ICMS \text{ per capita} = \frac{\text{ICMS arrecadado}}{\text{População total estimada 2014}}$	Avaliar de captação de transferências constitucionais do Estado.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Receita total <i>per capita</i>	$\text{Receita total per capita} = \frac{\text{Receita total arrecadada}}{\text{População total estimada 2014}}$	Avaliar a capacidade de arrecadação total da administração pública.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
Social	IDH-M	O índice, considerado aqui como indicador, varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).	Esse indicador apresenta sua relevância, posto que fornece um retrato do nível de desenvolvimento por meio de aspectos de educação, longevidade e renda.	Fonte: IBGE Banco de dados @cidades, seleciona o município.
	Gastos de saúde <i>per capita</i>	$\text{Gastos de saúde per capita} = \frac{\text{Gastos em saúde}}{\text{População total estimada 2014}}$	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com saúde no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em educação <i>per capita</i>	$\text{Gastos em educação per capita} = \frac{\text{Total gastos em educação}}{\text{População total estimada 2014}}$	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com educação no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/

	Gastos em transporte <i>per capita</i>	Gastos em transporte <i>per capita</i> = Total gasto em transporte/População o total estimada 2014.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com transporte no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em segurança <i>per capita</i>	Gastos em segurança <i>per capita</i> = Total gasto em segurança/População o total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com segurança no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em urbanismo <i>per capita</i>	Gasto em urbanismo <i>per capita</i> = Total gasto em urbanismo/População o Total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com urbanismo no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em assistência social <i>per capita</i>	Gasto em assistência social <i>per capita</i> = Total gasto em assistência social/População Total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com assistência social no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em habitação <i>per capita</i>	Gasto em habitação <i>per capita</i> = Total gasto em habitação/População o Total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com habitação no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em cultura <i>per capita</i>	Gasto em cultura <i>per capita</i> = Total gasto em cultura/População Total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com cultura no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
Ambiental	Gastos em saneamento <i>per capita</i>	Gasto em saneamento <i>per capita</i> = Total gasto em saneamento/População Total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com saneamento no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/
	Gastos em gestão ambiental <i>per capita</i>	Gasto em gestão ambiental = Total gasto em gestão ambiental/População o Total.	Avaliar os gastos <i>per capita</i> com gestão ambiental no município.	Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres <i>on-line</i> . Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/

	Existência de aterro sanitário no município ou se no município existe projeto de construção.	(0) Não tem aterro sanitário (0,5) Em fase de discussão ou estabelecimento (1) Existe aterro sanitário.	A existência de aterro sanitário é fundamental na avaliação das condições de saúde da população. O uso desse indicador justifica-se pelo fato de o aterro sanitário ser o local adequado para armazenar o lixo coletado, capaz de inibir a proliferação de problemas ocasionados pela má gestão do lixo, o que supostamente pode afetar a qualidade da água, caso não haja um manejo adequado dos resíduos.	Relação: Positiva (Maximizar). Fonte: Informação disponibilizada pelo órgão responsável no município ou Atlas de saneamento. Origem dos dados: Primários.
	Domicílios particulares permanentes – tipo de saneamento – totais – adequados	Percentual de domicílios particulares permanentes – tipo de saneamento.	Seu uso justifica-se, uma vez que revela fragilidades que podem ser discutidas e melhoradas quando se apresenta baixos níveis desse percentual, denotando a necessidade de definir políticas públicas mais alinhadas à gestão de resíduos sólidos do município.	Relação: Positiva (Maximizar). Fonte: IBGE, Censo Demográfico/Indicadores Sociais Municipais, 2010. Origem dos dados: Secundários.
	Índice de Atendimento Total de Água	População Urbana Atendida com Abastecimento de Água/População Urbana do(s) Municípios(s) Atendida(s) com Abastecimento de Água.	Identifica o percentual da população total do município abastecida.	Relação: Positiva (Maximizar) Fonte: SNIS, 2013. Disponível em: http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERter=105

Companies Participation in Developing Sustainability in Local Communities A Literature Review

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.166-182>

Recebido em: 28/1/2020

Aceito em: 4/9/2020

Luciane Silva Franco,¹ Simone Soares,²
Sérgio Luis Dias Doliveira,³ Edicreia Andrade dos Santos⁴

ABSTRACT

It is observed in the world literature that sustainability has been receiving a significant interest in recent years from several researchers who revealed several results related to organizations, their stakeholders and the local community. This article purpose to highlight the characteristics of the sustainability literature that involves organizations and the development of the local community, offering the reader a refined and formal look at the main research trends, keywords, authors, among other bibliometric information. To this end, a systematic review of the literature was carried out based on the Methodi Ordinatio, which guided the search, collection, selection and systematic reading of 28 complete articles available in the Scopus and Web of Science databases. Among the results obtained, the importance of the relationship between the organization and stakeholders is emphasized, especially community involvement. The assessment using the stakeholder approach will not only create a holistic assessment of the process, but will also help to promote a sense of ownership of the community engagement program. It is concluded that the engagement between company and community brings benefits to both parties and contributes to community development.

Keywords: Stakeholders. Sustainability. Community. Engagement.

PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO DESENVOLVIMENTO DA SUSTENTABILIDADE NAS COMUNIDADES LOCAIS: UMA REVISÃO DE LITERATURA

RESUMO

Observa-se na literatura mundial que a sustentabilidade vem recebendo nos últimos anos um interesse significativo de diversos pesquisadores que revelaram vários resultados relacionados às organizações, seus *stakeholders* e a comunidade local. Este artigo tem como objetivo evidenciar as características da literatura de sustentabilidade que envolvem as organizações e o desenvolvimento da comunidade local, oferecendo ao leitor um olhar apurado e formal acerca das principais tendências de pesquisa, palavras-chave, autores, entre outras informações bibliométricas. Para tal, realizou-se uma revisão sistemática de literatura operacionalizada a partir do Methodi Ordinatio, que orientou a busca, coleta, seleção e leitura sistemática de 28 artigos completos disponíveis nas bases de dados Scopus e Web of Science. Entre os resultados obtidos enfatiza-se a importância do relacionamento entre a organização e *stakeholders*, principalmente o envolvimento da comunidade. A análise usando a abordagem das partes interessadas não apenas criará uma avaliação holística do processo, mas também ajudará a promover um senso de propriedade do programa de envolvimento da comunidade. Conclui-se que o engajamento entre empresa e comunidade traz benefícios para ambas as partes e contribui para o desenvolvimento comunitário.

Palavras-chave: *Stakeholders*. Sustentabilidade. Comunidade. Engajamento.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). <https://orcid.org/0000-0001-6830-1684>. <https://orcid.org/0000-0001-6830-1684>. luciane.unicentro@gmail.com

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). <http://lattes.cnpq.br/2595149246400810>. <https://orcid.org/0000-0002-0282-2599>. simosoares@gmail.com

³ Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). <http://lattes.cnpq.br/6877990196326427>. <https://orcid.org/0000-0001-9957-225X>. sldd@uol.com.br

⁴ Doutora em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR). <http://lattes.cnpq.br/5067383145419853>. <https://orcid.org/0000-0001-8745-3579>. edicreiaandrade@yahoo.com.br

Understanding a company's interface with the community has become essential in the evaluation process, which uses the stakeholder approach not only to propose an opinion of the method but also to help promote a sense of ownership of the community development program (RAMACHANDRA; MANSOR, 2014). However, even though low institutional capacity may restrict the success of the process and the effective participation of the community, it was evidenced that the proposals with the participation of the stakeholders guaranteed greater effectiveness, efficiency, equity, flexibility, legitimacy, sustainability, and replicability that increased the performance (RAMACHANDRA; MANSOR, 2014).

Thus, stakeholder engagement can be seen as a significant activity within management, as it denotes a differentiated look with emphasis on the needs and value of dialogue with the community (CALDER; BECKIE, 2013). Although each community is unique in terms of needs and resources, major transformations occur in the community from a conversation between citizens and government, the local and general community, and the public / private sectors and technical spheres (CALDER; BECKIE, 2013).

According to the researched literature, the theme sustainability has received worldwide attention. A study in China concludes that social responsibility aligned with sustainability, the community, customers, suppliers, employees can play a significant role in organizations, and the dissemination of these activities has positive effects on sustainable development (WAHEED; YANG, 2019). In the United States, however, research by Buta, Holland and Kaplanidou (2014) revealed the importance of understanding the social environment within communities and the importance of natural resource protection programs for sustainable development. Ngo, Lohmann, and Hales (2018) showed in Australia that corporate social responsibility (CSR) actions aimed at sustainability can balance commercial viability objectives with community development. It is noteworthy that the perspective of sustainability is complex and dynamic since it emerges with different meanings due to the specific optics of stakeholders, which leads to changes in paradigm.

According to Larsen, Gunnarsson-Östling, and Westholm (2011), stakeholders have a duty to participate in local, global forums and deliberative processes for sustainable community development in order to convey the insights collected on people's needs and possibilities to improve the lives of these citizens. Considering the importance of information disclosure, in Brazil, the Brazilian Institute of Statistical Geography disclose reports that show the panorama of sustainability and how sustainable development progresses. Private companies also provide information on companies' environmental and social performance through their integrated reports, which are an important channel to meet the demands of stakeholders (BUCHHOLZ; ROSENTHAL, 2005; LAPLUME; SONPAR; LITZ, 2008).

However, the Sustainable Development Indicators in Brazil show that the country is going backwards in specific areas, mainly in the environmental aspect. Currently, environmental control in Brazil presents threats to the ecosystem in the face of government leadership systems, which end up not maintaining the goals achieved by ECO-92 from the period 2004 to 2012 (PEREIRA *et al.*, 2020). This scenario harms aspects such as cli-

mate change, development of the social environment within communities, investment in technology by companies to promote sustainability, among others (ALMEIDA; GONÇALVES, 2018).

Abessa, Famá and Buruaem (2019) still emphasize that in terms of the environment, there is a dismantling of Brazilian environmental legislation and this can compromise global sustainability. Corroborating with the authors' finding, data from the National Institute for Space Research show that deforestation in the Amazon rainforest grew by 63.75% in April 2020, compared to the same month last year (2019) (ABESSA; FAMÁ; BURUAEM, 2019).

Mascarenhas, Nunes, and Ramos (2014) fully agree on the importance of having an indicator, note that it must be local, and defined by region. Wassmer, Paquin, and Sharma (2014) complement that companies develop strategies, structures and capacities to manage and balance social, environmental and economic aspects in the performance of growing demands for sustainability and highlight the importance of stakeholder engagement with the community and the company. However, this issue is still a major challenge for sustainability in community networks and the importance of stakeholder engagement that seems to be a necessary but not sufficient condition for sustainable operation (MICHOLIA *et al.*, 2018).

Based on the above, this article aims to highlight the characteristics of the sustainability literature that involves organizations and the development of the local community, offering the reader a refined and formal look at the main research trends, keywords, authors, among others, other bibliometric information. Based on this problem applied to a specific context, this literature study aimed to investigate the literature that addresses assessing the engagement of stakeholders and the impact on the development of the sustainability of local communities, which seeks to meet human needs, enable good-being and improving people's long-term quality of life (KLARIN, 2018). This research is believed to contribute to the literature since no studies were found that related these topics together as evaluated in the present work.

For better understanding, the theoretical framework is initially presented and then the methodology used in conducting the research is exposed, followed by the main results and discussions, which led to the study's conclusions.

THEORETICAL BACKGROUND

Relationship between stakeholder engagement and sustainability

Since 1930s, stakeholder engagement was the first aspect established and applied in the field of business management; only in 1990 did the topic gain relevance for the implementation of sustainability policies and from the 2000s, a growing wave of interest in the issues of sustainable gained visibility (QUE *et al.*, 2018).

From this perspective, stakeholder engagement as a technique is used to investigate the behavior and preference of individuals who share similar characteristics (Que *et al.*, 2018). Their results can be used to organize their preferences and thus promote the progress of decision-making (QUE *et al.*, 2018). It is possible to gain an improved understanding of stakeholder wishes and thus formulate sustainability policies that are

more in line with community needs. However, there are some difficulties in the relationship with these actors, among them stands out, how to explain to the community the development of the projects and the possible impacts, as they use technical terms which difficult the dialogue (QUE *et al.*, 2018).

Roseland, Cureton and Wornell (2005) and Markey, Connelly, and Roseland (2010) state that the main goal of sustainability planning is the transformation of the community through democratic dialogue and decision-making in which all citizens participate. Cooper, Vargas and Vargas (2004) pointed out that dialogue brings legitimacy, transparency, and accountability to the process. Thus, communication is fundamental for creating public awareness, dialogue, and strategic development, as well as designing and implementing institutional practices that mobilize a community toward sustainability (WELP *et al.*, 2006).

Thus, assessing the implications and relationships of the authors, sustainability is a complex concept surrounded by innumerable challenges that must be discussed and resolved based on the democratic engagement between the interested parties, aiming at the transformation of the community in the environmental, economic and social aspects. Among these challenges, the initiatives of stakeholder engagement for the development of sustainability in local communities stand out, a theme to be discussed in the next topic.

Stakeholder engagement initiatives focused on developing sustainability in local communities

The introduction of sustainability management in organizations is believed to have great potential for transforming organizations that implement these policies and somehow benefit communities (ZEEMERING, 2018). In other words, sustainability is essential to define practices that demonstrate to stakeholders the commitment to sustainable development.

Zeemering (2018) commented that the Brundtland commission popularized the concept of sustainable development by arguing that it should meet the needs of the present without compromising the ability of future generations. Cohen, Kligerman and Barcelos (2011) stated that the practice of organizational management results in sustainable development, which impacts on stakeholders. For better understanding, Freeman (1984) explains that a stakeholder is any group or individual that can affect or is affected by the achievement of a corporation's goal. This highlights the importance of partnership among partners, including the community, corporate leaders, organizations and others for better development of sustainability in communities (ACHARYA; PATNAIK, 2018).

In this sense, there are authors who agree that multi-stakeholder engagement maximizes and benefits the development of sustainability, but it is not clear how this process should be carried out as the structure of a sustainability project still remains complex (CORNELIUS *et al.*, 2008; JAMALI; ZANHOOR; KESHISHIAN, 2009).

Researchers such as Lawal, May and Stahl (2017) suggest that the first step in developing a successful sustainability action is to engage a committed stakeholder group with well-known and politically active community leaders. Subsequently, the authors

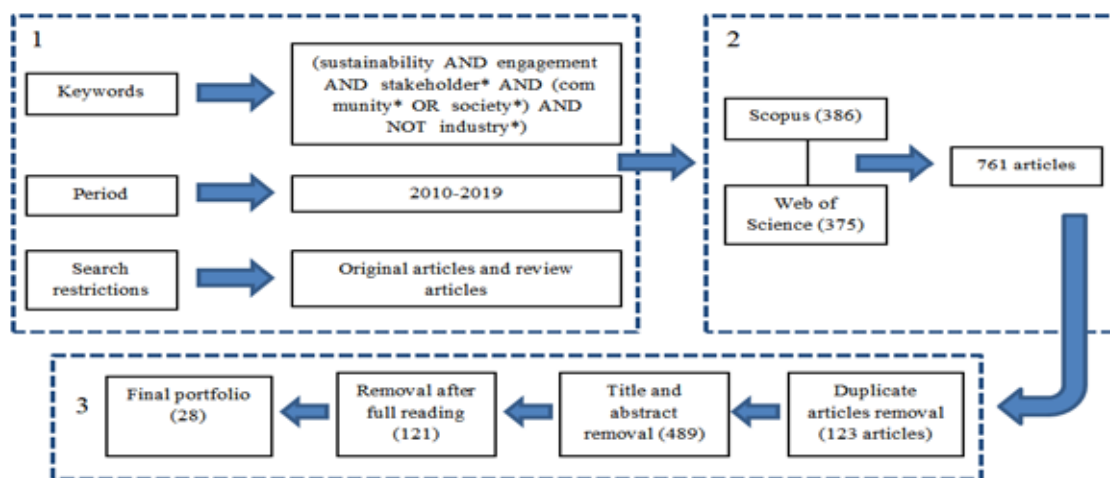
point out the need to develop trusting relationships where there is open space for dialogue between implementers and stakeholders, as well as educational meetings, providing explanatory material and financial support. All this optimizes the relationship process and implementation of new sustainability actions in the community. However, managers are concerned about the costs related to these sustainability projects and state that their implementation is currently the biggest challenge faced by the organization (LAWAL; MAY; STAHL, 2017).

METHODOLOGY

To perform the theoretical framework, which consists of a systematic literature review, we chose the methodology for the systematic literature review proposed by Pagan, Resende and Kovalski (2015), the Méthodi Ordinatio. This methodology is based on nine steps: (i) Establishment of research intent; (ii) Preliminary search with the keywords in the databases; (iii) Definition of the combination of keywords and databases to be used; (iv) Final search in the databases; (v) Filtering procedures; (vi) Identification of impact factor, year of publication and number of citations; (vii) Ranking the papers using the InOrdinatio; (viii) Finding the full papers; (ix) Final reading and systematic analysis of the papers

We used the Scopus and Web of Science databases for research papers, with a defined time period from 2010 to 2019. To define the keyword group, symbols and boolean operators were used as follows: “(sustainability AND engagement AND stakeholder* AND (community* OR society*) AND NOT industry *)”. After searching the databases, a result of 761 articles was obtained. Subsequently, 123 duplicate articles were excluded, resulting in a result of 638. Filtering by title and abstract was performed, eliminating those studies that were not related to this search, thus obtaining 149 articles. After the complete reading, other articles not aligned with the topic of interest were found and, therefore, 28 articles remained in the final portfolio. Figure 1 shows the summary of the literature review steps:

Figure 1 – Summary of literature review steps



Source: Authors (2020).

To perform this method, the software Mendeley, Jabref and Microsoft Excel were used to accomplish data entry. The Méthodi Ordinatio suggests an equation formula that relates the number of citations of the article, IF (impact factor) and year of publication. Google Scholar was used to define the number of citations, for the impact factor was considered JCR 2018 (Journal Citation Reports), these data were obtained in September 2019. In Ordinatio coefficient is considered the year of publication and a score (α) rated from 1 to 10 by the author, where the closer to 10 is considered the importance of the actuality of articles in relation to the year of publication. The authors' choice was a score of 10, as it provides a time limit as the authors perform a five-year time frame. For the 28 articles, the following formula was applied:

$$\text{InOrdinatio} = (\text{Fi} / 1000) + \alpha * [10 - (\text{YearPesq} - \text{YearPub})] + (\sum \text{Ci}).$$

Where:

Fi: Periodic impact factor;

α : Coefficient attributed by the researcher, usually 10;

YearPesq: Year of research;

YearPub: Year of publication of the paper; and

Ci: Citation number of the article in other studies.

The InOrdinatio equation provides an aid in the decision-making procedure regarding the definition of the scientific representativeness of each paper. No paper was eliminated at this stage since, with the application of the equation, no article with negative index was returned. In addition, visual maps were constructed using VOSviewer software.

RESULTS AND DISCUSSION

To perform the analysis, Table 1 shows characteristics such as the categories for selecting high-impact articles and the InOrdinatio coefficient. Table 1 is ordered according to the classification determined by the InOrdinatio formula.

Table 1 – Result of Systematic Review

Article	IF	Ci	InOrdinatio	Reference
1 The role of common local indicators in regional sustainability assessment	4,49	178	188	Mascarenhas <i>et al.</i> (2010)
2 Firms and sustainability: Mapping the intellectual origins and structure of the corporate sustainability field	10,427	120	160	Linnenluecke and Griffiths (2013)
3 Social impacts of community renewable energy projects: Findings from a woodfuel case study	4,88	103	133	Rogers <i>et al.</i> (2012)
4 The Engagement of Firms in Environmental Collaborations: Existing Contributions and Future Directions	5,013	76	126	Wassmer, Paquin and Sharma (2014)
5 Stakeholder engagement in adaptation interventions: an evaluation of projects in developing nations	4,797	75	125	Sherman and Ford (2014)
6 The impact of institutional and social context on corporate environmental, social and governance performance of companies committed to voluntary corporate social responsibility initiatives	6,395	61	121	Ortas <i>et al.</i> (2015)

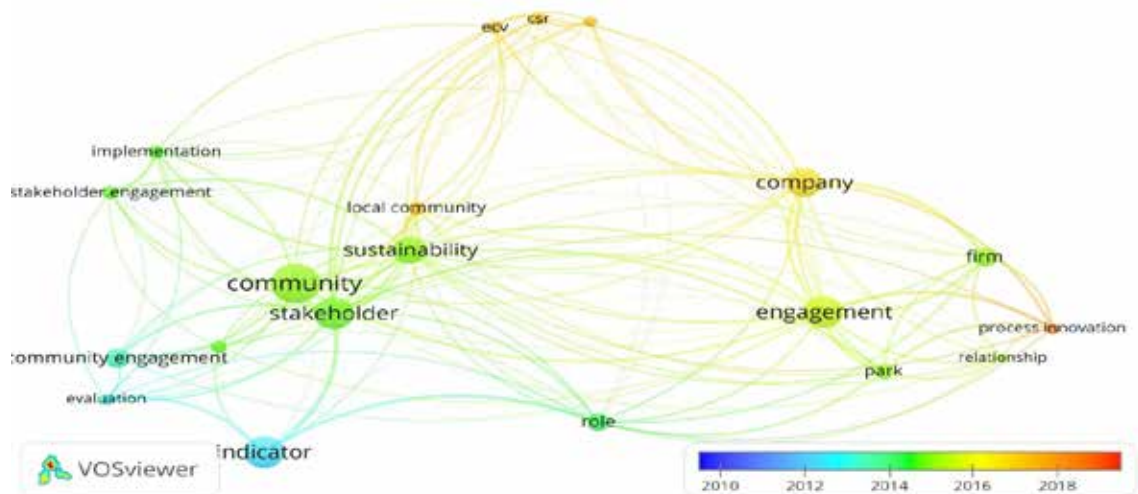
7	Local communities and protected areas: The mediating role of place attachment for pro-environmental civic engagement	0	63	113	Buta, Holland and Kaplanidou (2014)
8	Community networks and sustainability: A survey of perceptions, practices, and proposed solutions	22,973	15	105	Micholia <i>et al.</i> (2018)
9	Effect of corporate social responsibility disclosure on firms' sales performance: A perspective of stakeholder engagement and theory	5,513	3	103	Waheed and Yang (2019)
10	Co-producing urban sustainability transitions knowledge with community, policy and science	7,514	11	101	Frantzeskaki and Rok (2018)
11	Process innovation and environmental sustainability engagement: An application on technological firms	6,395	11	101	Moyano-Fuentes, Maqueira-Marín, and Bruque-Cámara (2018)
12	Environmentally driven community entrepreneurship: Mapping the link between natural environment, local community and entrepreneurship	3,815	10	100	Gurau and Dana (2018)
13	Engaging a rural agricultural community in sustainability indicators and future scenario identification: case of San Luis Valley	1,676	0	100	Dubinsky <i>et al.</i> (2019)
14	Sustainability management, strategy and reform in local government	3,162	8	98	Zeemering (2018)
15	Collaborative marketing for the sustainable development of community-based tourism enterprises: voices from the field	3,4	6	96	Ngo, Lohmann and Hales (2018)
16	Corporate social responsibility in community development and sustainability: Rourkela Steel Plant, a unit of SAIL, India	0	5	95	Acharya and Patnaik (2018)
17	Corporate social responsibility in resource companies - Opportunities for developing positive benefits and lasting legacies	3,185	14	94	Fordham, Robinson and Blackwell (2017)
18	The status of the local community in mining sustainable development beyond the triple bottom line	0	2	92	Que <i>et al.</i> (2018)
19	Exploring the self-assessment of sustainability indicators by different stakeholders	4,49	37	87	Mascarenhas, Nunes and Ramos (2014)
20	The Significance of Corporate Social Disclosure for High-Tech Manufacturing Companies: Focus on Employee and Community Aspects of Sustainable Development	5,513	6	86	Lawal, May and Stahl (2017)
21	Community Engagement Strategies for Implementation of a Policy Supporting Evidence-Based Practices: A Case Study of Washington State	2,681	4	84	D'Angelo, Pullmann and Lyon (2017)
22	An application of stakeholder theory to advance community participation in tourism planning: the case for engaging immigrants as fringe stakeholders	3,4	20	80	Khazaei, Elliot and Joppe (2015)
23	Managing sustainable development through people Implications for multinational enterprises in developing countries	1,362	14	74	Newenham-Kahindi (2015)

24	Sustainability, education and local government: insights from the Australian state of Victoria	1,848	0	70	Thomas and Millar (2016)
25	Sustainability of community engagement - in the hands of stakeholders?	0	15	65	Ramachandra and Mansor (2014)
26	The sharing city as a platform for a more sustainable city environment?	0	5	65	Harmaala (2015)
27	Environmental scenarios and local-global level of community engagement: Environmental justice, jams, institutions and innovation	2,214	32	52	Larsen, Gunnarsson-Ostling and Westholm (2011)
28	Community engagement and transformation: Case studies in municipal sustainability planning from Alberta, Canada.	0,725	10	50	Calder and Beckie (2013)

Source: Own Authorship (2020).

The results are presented according to the final portfolio of the 28 high impact articles, after having passed the criteria in the selection process described in the methodology. Using text data, a visual map was constructed considering title and summary, complete counting method, with a minimum number of 5 occurrences, thus 24 terms out of a total of 779 met the criteria, as shown in Figure 2.

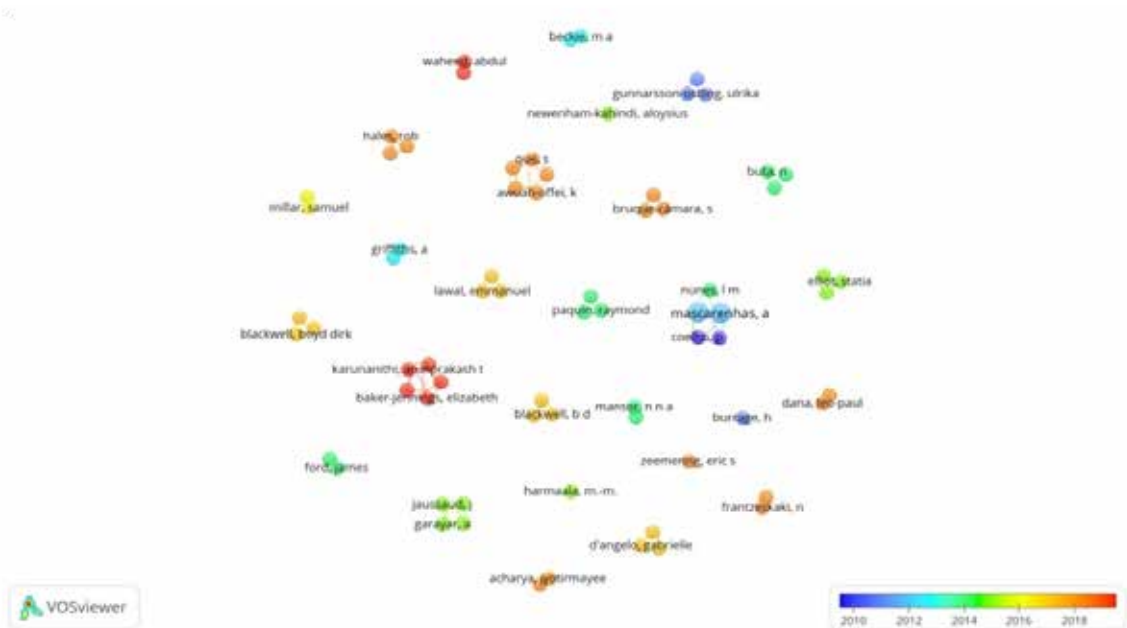
Figure 2 – Co-occurrence of terms – final portfolio



Source: Own Authorship (2020).

In terms of competition of terms and their interrelations, it can be seen that the terms community engagement, evaluation and indicators (in blue tones) appear in the early years. In addition, the terms process innovation, company, local community, CSR (in orange tones) appear in studies in recent years. However, it is clear that the high-impact research between 2016 and 2017 was directed towards the implementation of corporate social responsibility in companies and the impact on local communities as an innovation process, starting in 2018, and these surveys, in addition to the corporate social responsibility theme, present studies of the community and company relationship as an innovation process. Figure 3 shows the co-authorship map.

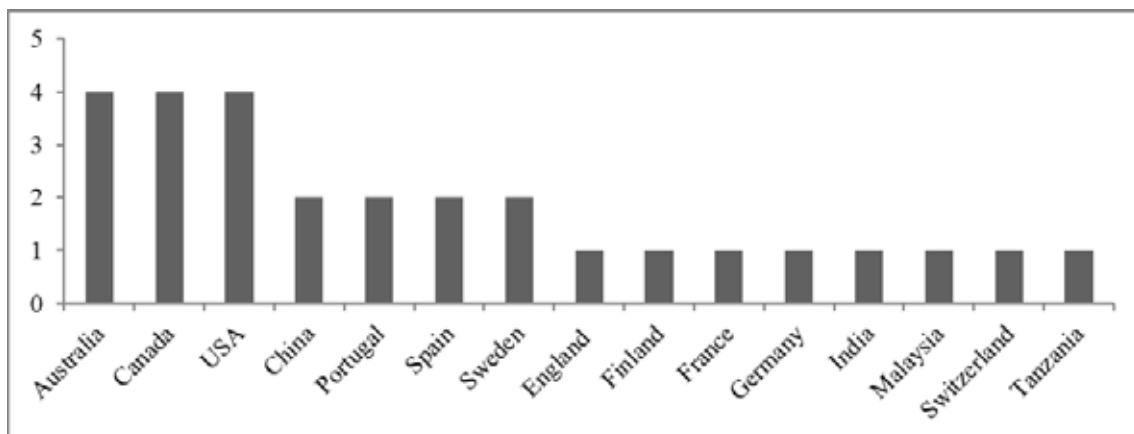
Figure 3 – Co-authorship – final portfolio



Source: Own Authorship (2020).

The co-authorship map was based on bibliographic data, type of co-authored analysis, and unit of analysis by authors and complete counting method. The network found was made up of 71 authors and co-authors, with the formation of 27 clusters (authors who carried out jute studies) with 74 ties. Thus, it is clear that within this theme there is a beginning of a relationship between the authors. The classification of publications by countries is shown in Figure 4.

Figure 4 – Number of publications per country



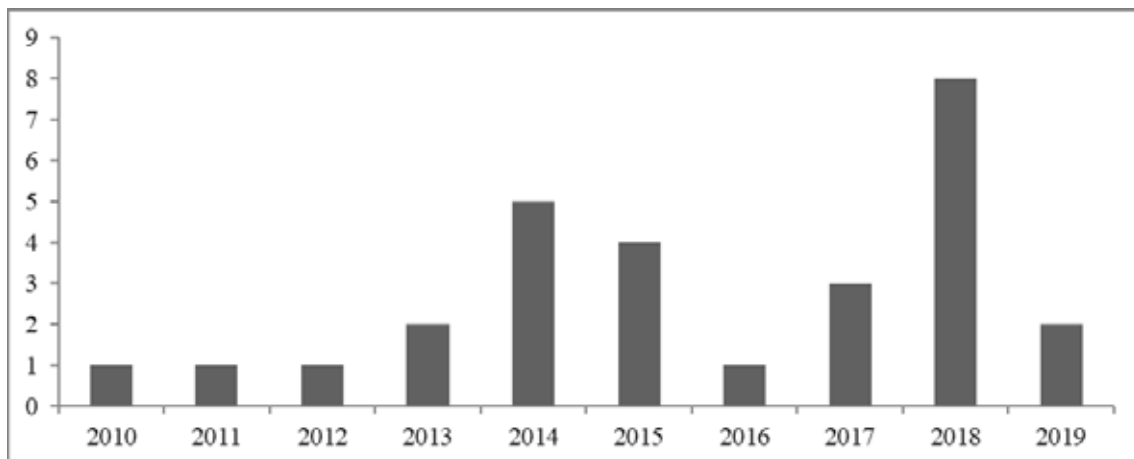
Source: Own Authorship (2020).

It can be seen, according to Figure 4, that this approach occurs mainly on the continents of Europe and America, with greater emphasis on Europe, since 11 of the 28 studies analyzed are European. The countries with the largest contribution are Australia, Canada and the USA with 4 publications each.

Australia develops collaborative marketing work where the objectives of the viability of trade and the development of communities present a balance that provides better sustainability for companies (NGO; LOHMANN; HALES, 2018). In addition, organizations in the country carry out CSR work with their employees, affected communities and stakeholders, including a focus on building the capacities and skills of local communities so that they can benefit from CSR programs (FORDHAM; ROBINSON; BLACKWELL, 2017). This CSR work in Australia is similar to other approaches also implemented by organizations in the USA and Canada, to which companies present training actions for greater involvement of the local community (WASSMER; PAQUIN; SHARMA, 2014; ZEE-MERING, 2018; DUBINSKY *et al.*, 2019).

Studies carried out in India and Tanzania have not been highlighted in the area of CSR and stakeholder engagement. Multinationals develop few sustainability initiatives for the development of rural communities, requiring strategies to incorporate actions aimed at engaging their employees with communities (NEWENHAM-KAHINDI, 2015; ACHARYA; PATNAIK, 2018). Figure 5 shows the number of publications per year.

Figure 5 – Number of publications per year



Source: Own Authorship (2020).

It appears that the year 2018 had the highest number of publications in the last ten years, with increasing publications from 2016 to 2018. The increase in the publication of studies on the engagement of organizations and the impact on the sustainability of local communities highlights the importance of research on the subject in the academic area. The search in the databases was by the mid-2019s, for this reason, the low number of publications found, compared to 2017 and 2018.

To complement the analysis, Table 2 shows the analysis of the 28 paper that were selected in the literature according to the InOrdinatio method from 2010 to 2019, regarding the engagement of organizations and the impact on the development of sustainability in local communities, relating authors, the country, methodology and the main results of the research.

Table 2 – Organizations and Sustainability in Local Communities

	Organizations and Sustainability in Local Communities	Reference	Country	Methodology
1	Most of the surveyed municipalities fully agree on the importance of developing a minimum common local indicator defined for the region.	Mascarenhas <i>et al.</i> (2010)	Portugal	Literature review
2	The four genealogies comprise only one focused research scope. There is very little integration and citation of work in other disciplines, areas such as ecology or environmental science. The existing literature has a strong focus on empirically examining the relationship between a company's environmental and / or social performance and its financial performance. Finally, there is little consideration of the managerial implications and consequences of climate change in corporate sustainability literature.	Linnenluecke and Griffiths (2013)	Australia	Systematic review (bibliometric analysis)
3	The use of biomass for heating provides a more economical and environmentally sustainable way to decarbonize the UK economy. Research should help policy decisions assess the benefits of providing support for projects and allow an informed analysis of their contribution to energy policy.	Rogers <i>et al.</i> (2012)	UK	Case study
4	The survey offers a perspective on how companies develop strategies, structures and capabilities to manage and balance environmental and economic aspects in meeting the growing demands for environmental sustainability from various stakeholders and society.	Wassmer, Paquin, and Sharma (2014)	Canada	Literature review
5	The involvement of stakeholders in the community and the implementation of the project led to greater effectiveness, efficiency, equity, flexibility, legitimacy, sustainability, and replicability. Although low institutional capacity restricts project success and effective community participation, projects that have hired international staff to assist with implementation have seen an overall performance increase.	Sherman and Ford (2014)	Canada	Systematic review
6	The economy assumes that large transnational companies tend to have similar priorities related to CSR activities, although different voluntary CSR recommendations are adopted. The conclusions of this research show that CSR is a meta-construction that comprises different social and ethical concepts, and can vary between different institutional and social schemes.	Ortas <i>et al.</i> (2015)	Spain	Case study
7	This study reveals the importance of understanding the social environment within communities and showing that social perceptions can shape the attachment to be protected. The implications for the pro-environmental civic management beliefs, programs for the protection of natural resources designed to increase the location are highlighted.	Buta, Holland, and Kaplanidou (2014)	USA	Literature review
8	The research addressed the issue of sustainability in community networks, answering the various political questions, socio-cultural and economic perspectives of its participants and stakeholders.	Micholia <i>et al.</i> (2018)	Switzerland	Literature review, interviews and questionnaires
9	It is concluded that CSR activities, that is, responsibility for the environment, community, customers, suppliers, employees, and responsibility for government rules and regulations, can play a significant role in optimizing organizations' sales.	Waheed and Yang (2019)	China	Literature review, interviews and questionnaires

10	Collaborative learning, collective and individual training, as well as inter-institutional connections are extremely valuable for any community and can accelerate urban sustainability. It is argued that the researchers intervene, not only acting as facilitators but also paying attention to the whole process.	Frantzeskaki and Rok (2018)	Germany	Literature review
11	It is evident that as companies accumulate years of operating in a science and technology park, the relationship between process innovation and engagement in environmental sustainability becomes negative. These findings suggest that there is a strong link between process innovation and engagement in sustainability. Companies tend to satisfy both economic constraints imposed by a competitive environment and institutional pressures exerted by their stakeholders, although in a way that is not evenly distributed over time.	Moyano-Fuentes, Maqueira-Marín and Bruque-Cámara (2018)	Spain	Literature review, interviews and questionnaires
12	The analysis of three case studies of environmentally oriented companies provides interesting insights into the structures and processes implemented by these organizations. These initiatives redefine the relationship between territorial communities and natural resources, increasing awareness of their dynamic interdependence, and acting as guardians, educators, and boundaries, reshaping the perception, beliefs, and values of human actors.	Gurau and Dana (2018)	France	Case study
13	The research aims to use local data to update specific regions with models of greenhouse gas emissions and water consumption. A community was found where the engagement process was successful both in terms of its usefulness in conducting the research, as well as its impact on the community stakeholders involved in this project.	Dubinsky <i>et al.</i> (2019)	USA	Case study
14	Sustainability is the strategy that the local government can offer researchers as an opportunity to differentiate cities and to change their organizations that will leave the concept behind yet another fad.	Zeemering (2018)	USA	Systematic literature review
15	The results of this study reveal a long-term collaborative marketing approach among stakeholders. The objectives of commercial viability and community development are balanced; it can lead to better sustainability.	Ngo, Lohmann and Hales (2018)	Australia	Case study
16	The results indicate that the brand can create a long-term positive commercial impact and create a responsible corporate citizen.	Acharya and Patnaik (2018)	India	Literature review, interview and questionnaire
17	The findings provide valuable lessons for public and private companies as they stimulate partnerships and potentially have broader implications for the development of solutions for sustainability in rural and remote communities.	Fordham, Robinson and Blackwell (2017)	Australia	Literature review, interview
18	The study on sustainability and mining shows that in addition to economic balance, environmental and social aspects, the mine owner and the local community were directly involved. The negotiation cycle starts with the mine owner and goes back and forth between the owner and the site / community until an agreement is reached; a balance is achieved when profit is maximized for both sides.	Que <i>et al.</i> (2018)	China	Literature review

19	The results show several disagreements between the different participants; in some cases, each group makes different interpretations of sustainability indicators. Different response patterns were identified among local stakeholders in different municipalities in the region. It was also possible to identify which indicators require improvements and what types of improvements are needed, namely to improve the indicators' communication capacity.	Mascarenhas, Nunes and Ramos (2014)	Portugal	Case study
20	Greater corporate social disclosure, with an emphasis on the actions of employees and the community, is positively related to the increase in the company's financial performance. In addition, considering specifically the rise in the technology development sector, it is emphasized that innovation will play a significant role in the company, essentially in financial performance.	Lawal, May and Stahl (2017)	Switzerland	Bibliographic and documentary research
21	There are new opportunities for researchers, policy makers, the community and suppliers to collectively educate themselves and some of the needs and gaps in the state of Washington's readiness to adopt the EBP (Operations Specialist Program). However, these engagement strategies can be successful if strategic planning and stakeholder input are carried out.	D'Angelo, Pullmann and Lyon (2017)	USA	Literature Review and Case Study
22	In accordance with the normative and instrumental assumptions for sustainable tourism development, training of members of the marginal community in planning processes and advancing to higher levels of participation should be an integral part of any long-term strategy and vision of planning and decision-making.	Khazaei, Elliot and Joppe (2015)	Canada	Literature review
23	This study suggests that if MNCs (multinational mining companies) want to leverage sustainability initiatives in rural communities, they should consider implementing a locally oriented strategy in their overall business activities that incorporate significant engagement initiatives with their employees and with communities.	Newenham-Kahindi (2015)	Tanzania	Case study
24	LG has an important element in education and in the engagement of sustainability. The surveyed employees are closely involved in activities within their LG organization, but are less engaged with specific educational institutions, organizational sectors and the wider community.	Thomas and Millar (2016)	Australia	Literature review, interview and questionnaire
25	The assessment using the stakeholder approach will not only create a holistic assessment process, but will also help to promote a sense of ownership of the community involvement program.	Ramachandra and Mansor (2014)	Malaysia	Literature revision
26	While it is not clear whether the adoption of collaborative business models and the shared economy in city planning will result in sustainability, it is clear that sustainability cannot be achieved without the involvement of cities and their residents. If, the evidence points out, the collaborative economy can increase participation, involvement and engagement, it may be just what is urgently needed.	Harmaala (2015)	Finland	Literature review

27	The importance of local and global forums and deliberative processes for community involvement was verified, in order to incorporate the perceptions of interested parties about the future options for living with low carbon, traveling and consuming services and products. We also recognize the importance of the local and global level of deliberative processes aimed at sustainable urban futures.	Larsen, Gunnarsson-Ostling and Westholm (2011)	Sweden	Literature Review and Case Study
28	This study emphasized the need and the value of dialogue as a facilitating agent for change and local decision-making. The processes and transformations of the community, through citizen involvement and the development of a shared vision.	Calder and Beckie (2013)	Canada	Case study

Source: Own Authorship (2020).

It can be seen that CSR in recent years has received significant interest from several researchers who revealed the results of CSR disclosure in relation to organizational performance worldwide (BUTA; HOLLAND; KAPLANIDOU, 2014; ORTAS *et al.*, 2015; WAHEED; YANG, 2019)

According to Ortas *et al.* (2015), in a database survey conducted in Spain, France, and Japan, showed that the study results provided relevant implications for improving various processes, such as: (1) for academics because differences between countries require new CSR research that make it possible to better understand the complex reality, (2) for professionals, because they will be able to properly manage sustainability and social development issues and, more specifically, to improve ESG (environmental, social and governance) performance in transnational companies.

It is noticed that several studies associate the importance of the behavior of stakeholders based on concerns associated with sustainability in environmental, social and economic perspectives. Therefore, sustainability is the search for stakeholders in an attempt to have a healthy relationship with natural and social resources, while considering the economic factor (QUE *et al.*, 2018; MICHOLIA *et al.*, 2018; RAMACHANDRA; MANSOR, 2014; LAWAL; MAY; STAHL, 2017).

According to Micholia *et al.* (2018), the economy is part of the sustainability goals. Therefore, economic sustainability is a challenging issue, which appears to be a necessary, but not sufficient, condition for sustainable operation. A sustainable operation means the identification and implementation of solutions to optimize the engagement of the stakeholders involved. It is noteworthy that the best practices and lessons learned, together with the challenges of nature's technical and regulatory standards for sustainability are a paradigm shift in the long run. The authors Ngo, Lohmann and Hales (2018), emphasize that marketing is used as an unconventional economic tool, but a strategic mechanism to achieve sustainability. However, in order to successfully achieve the integration of collaborative marketing and sustainability, it is necessary to bridge the gap between theory and practice and reconcile divergent perspectives between stakeholders.

According to Frantzeskaki and Rok (2018), intersectoral connections within a company protect spaces with various stakeholders of daily politics, at least in its first fragile period. If multi-stakeholder engagement spaces fulfill their promise to equip their participants with new knowledge, for action and a better understanding of the transition

dynamics, they can continue without the protection of science and find their own ways of influencing a broader local context. Zeemering (2018) also highlights that through the development of partnerships between scholars of public administration and local government professionals, the exploration of propositions can create new evidence about which management actions generate the clearest benefits for government sustainability place.

The results of the study by Mascarenhas, Nunes and Ramos (2014), show a notion that an assessment of sustainability performance by stakeholders can be used as an indirect way of assessing the strengths and weaknesses of the sets of technical indicators and extracting conclusions about its general utility and social value. Lawal, May, and Stahl (2017) show through documentary analysis that the size of the company will have a positive relationship with the extent of corporate social disclosure, that is, larger companies in the high-tech sector are more likely to involve and disclose the highest level of CSR involvement.

Management and business research has been criticized because of its lack of involvement with pressing issues, such as climate change, despite a large number of publications on corporate sustainability topics in recent years (LINNENLUECKE; GRIFFITHS, 2013). The research carried out by Larsen, Gunnarsson-Ostling, and Westholm (2011) discuss the representativeness of local and global forums and deliberative processes for community involvement. Political transformations in the planning of low-carbon societies are described, the study concludes with three observations on the importance of citizen participation for understanding local conditions of change, internationalization processes and new roles for countries facing the challenge of change climate change.

FINAL CONSIDERATIONS

This article aimed to highlight the characteristics of the sustainability literature that involves organizations and the development of the local community, offering the reader a refined and formal look at the main research trends, keywords, authors, among other bibliometric information. With final portfolio of 28 papers, we analyzed the relationship between organizations, sustainability and the local community. According to the research, it is noted that companies are implementing sustainability actions, either under pressure from investors or from the population itself, which no longer tolerates corporate hypocrisy and wants to be heard. In this sense, companies develop actions that address the three dimensions of sustainability with the aim of improving the quality of life of residents of local communities, as well as preserving the planet's resources.

The results of this research conclude that the environmental dimension of sustainability is the best known and referenced mainly where companies that extract resources from nature operate. The social aspect had an emphasis on communities that are more dependent on CSR initiatives, especially in the health and education sector. Regarding the economic issue, the most discussed issue was the payment of fair wages. In view of the above, the importance of the engagement of companies with communities and other interested parties is perceived to alleviate the issues that the government does not solve alone. Finally, the findings reinforce the relevance of partnerships between stakeholders in community development.

REFERENCES

- ABESSA, D.; FAMÁ, A.; BURUAEM, L. The systematic dismantling of Brazilian environmental laws risks losses on all fronts. *Nature Ecology & Evolution*, 3(4), p. 510, 2019.
- ACHARYA, J.; PATNAIK, S. N. Corporate social responsibility in community development and sustainability: Rourkela Steel Plant, a unit of SAIL, India. *Asian Journal of Business Ethics*, 7(1), p. 53-79, 2018.
- ALMEIDA, S. C. C.; GONÇALVES, L. M. Indicadores de sustentabilidade urbana: panorama das principais ferramentas utilizadas para gestão do desenvolvimento sustentável. *Revista Científica ANAP Brasil*, 11(22), 2018.
- BUCHHOLZ, R. A.; ROSENTHAL, S. B. Toward a contemporary conceptual framework for stakeholder theory. *Journal of Business Ethics*, 58(1-3), p. 137-148, 2005.
- BUTA, N.; HOLLAND, S. M.; KAPLANIDOU, K. Local communities and protected areas: The mediating role of place attachment for pro-environmental civic engagement. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 5, p. 1-10, 2014.
- CALDER, M. J.; BECKIE, M. A. Community engagement and transformation: case studies in municipal sustainability planning from Alberta, Canada. *Community Development*, 44(2), p. 147-160, 2013.
- COHEN, S. C.; KLIGERMAN, D. C.; BARCELOS, M. R. B. Espaços saudáveis e sustentáveis, biossegurança e resíduos. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, 24(3), p. 274-283, 2011.
- COOPER, P. J.; VARGAS, C. M.; VARGAS, C. *Implementing sustainable development: From global policy to local action*. Lanham, Maryland, EUA: Rowman & Littlefield, 2004.
- CORNELIUS, N.; TODRES, M.; JANJUHA-JIVRAJ, S.; WOODS, A.; WALLACE, J. Corporate social responsibility and the social enterprise. *Journal of Business Ethics*, 81(2), p. 355-370, 2008.
- D'ANGELO, G.; PULLMANN, M. D.; LYON, A. R. Community engagement strategies for implementation of a policy supporting evidence-based practices: a case study of Washington state. *Administration and policy in mental health and mental health services research*, 44(1), p. 6-15, 2017.
- DUBINSKY, J.; BAKER-JENNINGS, E.; CHERNOMORDIK, T.; MAIN, D. S.; KARUNANITHI, A. T. Engaging a rural agricultural community in sustainability indicators and future scenario identification: case of San Luis Valley. *Environment, development and sustainability*, 21(1), p. 79-93, 2019.
- FORDHAM, A. E.; ROBINSON, G. M.; BLACKWELL, B. D. Corporate social responsibility in resource companies – Opportunities for developing positive benefits and lasting legacies. *Resources Policy*, 52, p. 366-376, 2017.
- FRANTZESKAKI, N.; ROK, A. Co-producing urban sustainability transitions knowledge with community, policy and science. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 29, p. 47-51, 2018.
- FREEMAN, C. Inovação e ciclos longos de desenvolvimento econômico. *Ensaio FEE*, 5(1), p. 5-20, 1984.
- GURAU, C.; DANA, L. P. Environmentally-driven community entrepreneurship: Mapping the link between natural environment, local community and entrepreneurship. *Technological Forecasting and Social Change*, 129, p. 221-231, 2018.
- HARMAALA, M. M. The sharing city as a platform for a more sustainable city environment? *International Journal of Environment and Health*, 7(4), p. 309-328, 2015.
- JAMALI, D.; ZANHOOR, M.; KESHISHIAN, T. Peculiar strengths and relational attributes of SMEs in the context of CSR. *Journal of Business Ethics*, 87(3), p. 355-377, 2009.
- KHAZAEI, A.; ELLIOT, S.; JOPPE, M. An application of stakeholder theory to advance community participation in tourism planning: The case for engaging immigrants as fringe stakeholders. *Journal of Sustainable Tourism*, 23(7), p. 1.049-1.062, 2015.
- KLARIN, T. The concept of sustainable development: From its beginning to the contemporary issues. *Zagreb International Review of Economics and Business*, 21(1), p. 67-94, 2018.
- LAPLUME, A. O.; SONPAR, K.; LITZ, R. A. Stakeholder theory: Reviewing a theory that moves us. *Journal of Management*, 34(6), p. 1.152-1.189, 2008.
- LARSEN, K.; GUNNARSSON-ÖSTLING, U.; WESTHOLM, E. Environmental scenarios and local-global level of community engagement: Environmental justice, jams, institutions and innovation. *Futures*, 43(4), p. 413-423, 2011.
- LAWAL, E.; MAY, G.; STAHL, B. The significance of corporate social disclosure for high-tech manufacturing companies: Focus on employee and community aspects of sustainable development. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 24(4), p. 295-311, 2017.
- LINNENLUECKE, M. K.; GRIFFITHS, A. Firms and sustainability: Mapping the intellectual origins and structure of the corporate sustainability field. *Global Environmental Change*, 23(1), p. 382-391, 2013.

- MARKEY, S.; CONNELLY, S.; ROSELAND, M. "Back of the Envelope": Pragmatic Planning for Sustainable Rural Community Development. *Planning Practice & Research*, 25(1), p. 1-23, 2010.
- MASCARENHAS, A.; COELHO, P.; SUBTIL, E.; RAMOS, T. B. The role of common local indicators in regional sustainability assessment. *Ecological indicators*, 10(3), p. 646-656, 2010.
- MASCARENHAS, A.; NUNES, L. M.; RAMOS, T. B. (2014). Exploring the self-assessment of sustainability indicators by different stakeholders. *Ecological Indicators*, 39, p. 75-83, 2014.
- MICHOLIA, P.; KARALIOPOULOS, M.; KOUTSOPOULOS, I.; NAVARRO, L.; VIAS, R. B.; BOUCAS, D.; ANTONIADIS, P. Community networks and sustainability: a survey of perceptions, practices, and proposed solutions. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 20(4), p. 3.581-3.606, 2018.
- MOYANO-FUENTES, J.; MAQUEIRA-MARÍN, J. M.; BRUQUE-CÁMARA, S. Process innovation and environmental sustainability engagement: An application on technological firms. *Journal of Cleaner Production*, 171, p. 844-856, 2018.
- NATIONAL INSTITUTE FOR SPACE RESEARCH (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE). *Prodes Amazônica: monitoramento do desmatamento da floresta amazônica brasileira por satélite*. 2020. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- NEWENHAM-KAHINDI, A. Managing sustainable development through people: Implications for multinational enterprises in developing countries. *Personnel Review*, 44(3), p. 388-407, 2015.
- NGO, T.; LOHMANN, G.; HALES, R. Collaborative marketing for the sustainable development of community-based tourism enterprises: voices from the field. *Journal of Sustainable Tourism*, 26(8), p. 1.325-1.343, 2018.
- ORTAS, E.; ÁLVAREZ, I.; JAUSSAUD, J.; GARAYAR, A. The impact of institutional and social context on corporate environmental, social and governance performance of companies committed to voluntary corporate social responsibility initiatives. *Journal of Cleaner Production*, 10(8), p. 673-684, 2015.
- PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citation, and year of publication. *Scientometrics*, 105(3), p. 2.109-2.135, 2015.
- PEREIRA, E. J. A. L.; RIBEIRO, L. C. S.; FREITAS, L. F. S.; PEREIRA, H. B. B. Brazilian policy and agribusiness damage the Amazon rainforest. *Land Use Policy*, 92(1), p. 1-6, 2020.
- QUE, S.; WANG, L.; AWUAH-OFFEL, K.; CHEN, Y.; YANG, W. The Status of the Local Community in Mining Sustainable Development beyond the Triple Bottom Line. *Sustainability*, 10(6), p. 1.749, 2018.
- RAMACHANDRA, A.; MANSOR, N. Sustainability of community engagement—in the hands of stakeholders? *Education+ Training*, 56(7), p. 588-598, 2014.
- ROGERS, J. C.; SIMMONS, E. A.; CONVERY, I.; WEATHERALL, A. Social impacts of community renewable energy projects: findings from a woodfuel case study. *Energy Policy*, 42, p. 239-247, 2012.
- ROSELAND, M.; CURETON, M.; WORNELL, H. Toward sustainable communities: Resources for citizens and their governments. Gabriola Island. BC: *New Society Publishers*, 2015.
- SHERMAN, M. H.; FORD, J. Stakeholder engagement in adaptation interventions: an evaluation of projects in developing nations. *Climate Policy*, 14(3), p. 417-441, 2014.
- THOMAS, I.; MILLAR, S. Sustainability, education and local government: insights from the Australian state of Victoria. *Local Environment*, 21(12), p. 1.482-1.499. 2016.
- WAHEED, A.; YANG, J. Effect of corporate social responsibility disclosure on firms' sales performance: A perspective of stakeholder engagement and theory. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 26(3), p. 559-566, 2019.
- WASSMER, U.; PAQUIN, R.; SHARMA, S. The engagement of firms in environmental collaborations: Existing contributions and future directions. *Business & Society*, 53(6), p. 754-786, 2014.
- WELP, M.; VEGA-LEINERT, A.; STOLL-KLEEMANN, S.; JAEGER, C. C. Science-based stakeholder dialogues: Theories and tools. *Global Environmental Change*, 16(2), p. 170-181, 2006.
- ZEEMERING, E. S. Sustainability management, strategy and reform in local government. *Public Management Review*, 20(1), p. 136-153, 2018.

Elementos Emancipatórios na Pobreza Multidimensional: A Gestão dos Ativos Intangíveis e do Capital Social

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.183-201>

Recebido em: 24/11/2019

Aceito em: 10/9/2020

Marinette Santana Fraga,¹ Cláudia Aparecida Avelar Ferreira,²
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio³

RESUMO

O estudo objetiva uma visão da pobreza em uma perspectiva emancipatória que possibilita problematizar as concepções de pobreza multidimensional com cerne no discernimento e gestão de ativos intangíveis e capital social. Para tal finalidade, realizou-se uma revisão da literatura narrativa no desenvolvimento deste ensaio teórico, tendo como recorte a pobreza, os capitais e os ativos intangíveis. O conteúdo contribui com a visão multidimensional da pobreza, para a qual essa situação não se baseia somente na escassez da renda, indo além do preconizado na teoria econômica tradicional. Os fundamentos teóricos perpassam pelas abordagens sociológicas de Sen (2000) e de Bourdieu (1986). O resultado indica que as dimensões relacionais não são apercebidas e aplicadas no campo da Administração, posto que trabalham com o capital social na vertente financeira e de investimentos. Existe uma lacuna a ser explorada que abrange as ambiguidades conceituais, entre elas o conceito do capital social com enfoque econômico e financeiro, que deixa à margem as relações sociais imersas nas origens e mutações dos capitais. Essa visão capitalista contradiz-se com a sustentabilidade, que se torna essencial aos estudos da pobreza, ou, melhor, das pobrezas a serem estudadas pelo campo da Administração.

Palavras-chave: Pobrezas. Capital social. Ativos intangíveis. Administração. Gestão social.

EMANCIPATORY ELEMENTS IN MULTIDIMENSIONAL POVERTY: THE MANAGEMENT OF INTANGIBLE ASSETS AND SOCIAL CAPITAL

ABSTRACT

The study aims at a view of poverty in an emancipatory perspective that allows to problematize the conceptions of multidimensional poverty with its core in the discernment and management of intangible assets and social capital. For this purpose, a review of the narrative literature was carried out in the development of this theoretical essay, focusing on poverty, capital, and intangible assets. The content contributes to the multidimensional view of poverty, for which this situation is not based only on the scarcity of income, going beyond what is recommended in traditional economic theory. The theoretical foundations run through the sociological approaches of Sen (2000) and Bourdieu (1986). The result indicates that the relational dimensions are not perceived and applied in the field of Administration, since they work with social capital in the financial and investment aspects. There is a gap to be explored that encompasses conceptual ambiguities, among them, the concept of social capital with an economic and financial focus that leaves out social relations immersed in the origins and mutations of capital. This capitalist view contradicts itself with the sustainability that becomes essential to studies of poverty, or rather, of the poverty to be studied by the Administration field.

Keywords: Poverty. Social capital. Intangible assets. Administration. Social management.

¹ Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas). Professora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). <http://lattes.cnpq.br/1916985498866842>. <https://orcid.org/0000-0003-4470-4563>. marinettefraga@outlook.com

² Doutoranda em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas). <http://lattes.cnpq.br/8301858237138117>. <http://orcid.org/0000-0002-8802-1716>. claudiahgv@gmail.com

³ Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas). <http://lattes.cnpq.br/2167878748442691>. <http://orcid.org/0000-0002-7835-5851>. armindo.teodosio@gmail.com

Os desafios da pobreza mundial constituem-se em um fenômeno social inquietante e possível de resolução ou de ser mitigado em longo prazo em todos os países, principalmente no Brasil. Apesar de sua gravidade e urgência, nas sociedades contemporâneas a visão da pobreza multidimensional insere-se nos espaços de reprodução de políticas públicas com cerne na pobreza monetária e concepções distintas da gestão social de ativos intangíveis e capitais sociais. Esses elementos podem ser estruturantes e emancipatórios da pobreza, mas carecem de um elo de compreensibilidade que interliga abordagens da Administração e da Sociologia.

As concepções de pobreza perpassam por diversas vertentes, sendo: a socioeconômica: pobreza relacionada a ativos tangível e intangível (TOWNSEND, 1979); pobreza como ausência de necessidades básicas (STREETEN *et al.*, 1981); pobreza segundo a percepção dos protagonistas (NARAYAN, 2000); pobreza como juízo de valor (HOBSBAWM, 1968; SEN, 1981; CRESPO; GUROVITZ, 2002); pobreza relativa com ênfase no bem-estar (CRESPO; GUROVITZ, 2002; NAVARRO; ARCE, 2016) e pobreza oriunda da privação material, emocional e simbólica (LIPINA; EVERS, 2017). Sen (2000) apresenta, nesta vertente, a pobreza na teoria das capacitações, ao referir que os indivíduos estão aptos a fazer, bem como as condições em que eles podem planejar, organizar e realizar ações para ter vida significativa.

Na vertente econômica, a pobreza é vista como fenômeno multidimensional, relacional e dinâmico (SPICKER; ÁLVAREZ; LEGUIZAMÓN, 2006), pobreza como violação de direitos humanos (SILVA, 2010) e pobreza baseada na renda (DINZEY-FLORES, 2017). Na vertente sociológica, a pobreza é vista como capacidades, liberdades, oportunidades, afirmação e sustentabilidade (NARAYAN, 2000; SEN, 2000; BOURDIEU, 1980, 1986, 2002, 2005); e na sustentável: pobreza como renda e liberdades individuais (STEVEN *et al.*, 2017).

Ressalta-se que a apropriação dos ativos intangíveis e dos capitais sociais podem ser encontrados na teoria sociológica de Bourdieu voltada para o estudo dos capitais. Outros campos de pesquisa, todavia, como a Administração, utilizam os termos desses elementos com prevalência econômica. Isso pode dificultar a gestão dos ativos intangíveis e dos capitais sociais, posto que a pobreza compreende diversas vulnerabilidades de uma parcela da população, levando a efeitos maléficos (IJAIYA; MARIKAN; RAMLI, 2016). Tal assertiva encontra-se também na produção acadêmica em relação à abordagem de ativos intangíveis e capital social na perspectiva sociológica e da Administração, em especial, com o objeto de estudo no contexto das capacidades emancipatórias dos sujeitos que vivenciam a situação de pobreza.

Alguns estudiosos adentraram nas pesquisas desses elementos emancipatórios, como Matthews e Besemer (2015) em seu estudo sobre redes sociais, pobreza e capital social, que evidenciam que o não reconhecimento, na política, das ligações entre a pobreza e o capital social, proporcionou os cortes nos serviços públicos no Reino Unido. Moser (1998), em seus estudos na América Latina, retrata que a concepção da estrutura de ativos e vulnerabilidades apresentou um avanço significativo ao explicitar que os riscos de mobilidade social descendentes não se estendiam somente para a população pobre, mas para a sociedade em geral, uma vez que a desproteção e a insegurança

transcendem a capacidade de satisfação das necessidades básicas. Outra contribuição dessa autora, ao estudo, foi considerar os ativos individuais como condicionantes do grau de vulnerabilidade na situação de pobreza.

A vulnerabilidade é entendida a partir da existência ou não de ativos ou capitais, estes também conhecidos como recursos, que estruturam as oportunidades disponíveis nas esferas socioeconômicas e influenciam o estado de respostas perante as situações de risco; trata-se dos atores sociais, seja o indivíduo ou as famílias. Nesse sentido, pode ou não ocorrer a deterioração dos recursos das pessoas, de seus direitos e das suas relações sociais (KAZTMAN *et al.*, 1999).

A perspectiva da pobreza, no desenho de políticas públicas e de diversas intervenções realizadas dentro dos pressupostos da Gestão Social, os pesquisadores e os gestores, aproximam-se para as concepções de pobreza que priorizam a visão clássica da renda, ainda que tentem dar conta da visão contemporânea que inclui os ativos intangíveis da pobreza multidimensional. Camara, Misoczky e Pedroso (2013), ao analisarem a produção científica nos Anais dos Enanpads e EnAPGs de 2004 a 2012, concluíram que a maioria absoluta dos textos primam pela reprodução de ideias hegemônicas centradas no mercado, reproduzindo uma visão tradicional da pobreza que consome recursos e é diferenciada pela renda. Esses autores ampliaram o estudo usando a mesma base de dados até o ano de 2016, e abonam o achado de pesquisas anteriores de que na produção teórica sobre a pobreza permanece a ideia consensual centrada no mercado. Esse é o cerne organizador da vida social e política (CAMARA; MISOCZKY, 2019).

Foi realizada uma busca exploratória nas Ciências Sociais sobre a temática pobreza, e o resultado evidencia que as pesquisas têm abordado como objeto de estudo a redução da pobreza em países como Índia, Butão, Nigéria e Brasil. Entre as diversas pesquisas, encontram-se os estudos de Ijaiya, Marikan e Ramli (2016), Tenzin, Otsuka e Natsuda (2015), Cecchi, Molinas e Sabatini (2009), Santos e Carrion (2009) e Helal e Neves (2007), compreendendo essa questão social em dimensões múltiplas.

Diante dessas contextualizações, o objetivo do presente ensaio foi problematizar as concepções de pobreza multidimensional com base no discernimento e gestão de ativos intangíveis e capital social como elementos emancipatórios e necessários para a sobrevivência. Este estudo contribui para a concepção contemporânea e sociológica do conceito de pobreza e defende que esse conceito deve transcender à base tradicional de segregação que é a renda, e almejar a gestão de ativos intangíveis e capitais sociais para a situação de pobreza. Segundo Sen (2000), pobreza representa a negação de oportunidades e escolhas ao indivíduo para o seu desenvolvimento humano, explicitando, assim, que a pobreza se refere à privação de capacitações.

Essa concepção de Sen (2000) coaduna com o conceito de pobreza como violação de direitos humanos, o que abre caminho para o aprimoramento do pensamento estatístico de pobreza monetária, levando à percepção do conceito como conhecimento de privação perante as necessidades humanas essenciais e imediatas, entre elas alimentação, habitação, educação, saúde, segurança e participação na vida econômica e cívica. Dessa forma, amplia o domínio de observação a toda a população residente, vivendo ou não em agregados familiares (SILVA, 2010).

Assumindo que a situação de pobreza decorre principalmente de um desequilíbrio de distribuição de renda na sociedade, exploração de mão de obra e exclusão aos direitos fundamentais do cidadão, chega-se à compreensão do funcionamento das classes em sociedades capitalistas. Essas são portadoras de ativos intangíveis e de capitais sociais que fortalecem a distinção social. Tais elementos precisam ser aplicados e proporcionados para as classes econômicas baixas que vivenciam ou vivenciaram o ciclo da pobreza.

Nesse estudo, reitera-se a utilização da perspectiva de Bourdieu, que vai ao encontro desse conceito multidimensional. Segundo Bourdieu (1986), o capital social está alinhado aos recursos de valor oriundos da rede de relacionamentos do indivíduo, por meio da inserção em redes sociais. Essa concepção de Bourdieu tem sido central em diversos estudos, como nas pesquisas de Bertolami *et al.* (2018), Álvarez e Romani (2017), Fialho (2016), Melo, Regis e Bellen (2015), Santos e Carrion (2009) e Helal e Neves (2007).

A perspectiva de Bourdieu permite o delineamento dos termos de capitais sociais e intangíveis da abordagem das Ciências Sociais no campo da Administração, que, ao adotar a visão sociológica dos referidos termos, amplia suas percepções organizacionais, financeiras e de mercado em prol de um desenvolvimento que integra o mundo dos negócios com os problemas sociais, cujo centro é o capital humano. Sem esse capital, todo o funcionamento das instituições pode estar fadado ao fracasso e à descontinuidade de suas atividades. Compreende-se que o principal capital humano é a vida e sem ela não haverá o que administrar, tampouco o capital econômico responsável por sustentar o poder dominante.

Segundo Fialho (2016, p. 69), “para a sociologia, o capital social possibilita a cooperação entre duas partes. O capital social implica a sociabilidade de um grupo humano, com os aspectos que permitem a colaboração e o seu uso”. A importância deste estudo, portanto, fundamenta-se na tentativa de ampliar as concepções da gestão dos ativos intangíveis e do capital social como forma de capacitar e emancipar o sujeito da situação de pobreza e reduzir as vulnerabilidades sociais.

Realizou-se uma revisão de literatura narrativa (DA SILVA, 2019), visando a promover o debate dos temas de forma generalizada e lacunas conjunturais no campo da administração para construir este ensaio teórico, articulando o tema pobreza com sustentabilidade, destacando a relevância dos ativos intangíveis e dos capitais sociais. Nos seus tópicos, é observada a questão das Pobrezas e de Capitais sob a predominância e relevância das relações entre os atores sociais, entre eles o meio ambiente.

De forma a atender as presentes instigações, desenvolveu-se a seguinte estrutura de conteúdo. Após a introdução tem-se o tópico referente ao discernimento das classes sociais e de capitais sob a perspectiva sociológica de Bourdieu, quando se buscou enfatizar os ativos intangíveis e os capitais sociais na situação de pobreza. O tópico seguinte destaca a multidimensionalidade da pobreza explicitando a diversidade conceitual para a pobreza e a defesa da sua não univocidade. Diante dessa defesa, foi elaborada uma estrutura conceitual contemporânea da pobreza (ECCP). Dando sequência, retrata-se que os estudos da pobreza multidimensional devem ser abordados pela ciência da Administração com a inserção dos saberes sociológicos em relação a ativos intangíveis e capital social, visto a existência de ambiguidades entre seus conceitos e a

aplicação de um elo entre eles, que podem favorecer a gestão dos ativos intangíveis e dos capitais na situação de pobreza. Finaliza-se com algumas considerações que abrem novas possibilidades de interpretação e percepção das políticas públicas e das discussões teóricas e teórico-aplicadas ou empíricas no campo da Gestão Social, em prol da problemática da pobreza.

CLASSES SOCIAIS SOB A PERSPECTIVA DE BOURDIEU E SEUS CAPITAIS NA SITUAÇÃO DE POBREZA

A visão de Bourdieu possibilita entender a questão da sociedade estratificada em classes ou grupos de *status*. A situação de classes pode ser definida como posição em um sistema de relações de produção. É por meio da classe social que se estabelecem identificações e a forma de partilhar algumas características econômicas, sociais e culturais (BOURDIEU, 2005).

Bourdieu (2005) cita a definição de Max Weber, de que classe social, enquanto grupo de indivíduos, refere-se aos que partilham a mesma classe, logo, a mesma situação de mercado. Assim, tendem a possuir as mesmas peculiaridades no mercado de bens e de trabalho, as mesmas condições de existência e de experiências pessoais. Enfim, caracterizam-se em grupos por estilos de vida diferentes no espaço social, principalmente quanto ao consumo.

A estrutura social é constituída de três dimensões: a estrutura de capitais em presença, o volume dos capitais e a sua evolução ao longo do tempo. A conjugação desses elementos permite captar tanto os deslocamentos laterais quanto os horizontais na estrutura social. Essas dimensões compõem os tipos de capitais estruturais e estruturantes (BOURDIEU, 2005, 2002).

O capital estrutural é formado pelo econômico, cultural e social, posto que o capital estruturante é o simbólico. A soma dos capitais é que define a probabilidade de ganho em um dado campo e momento específico. O capital cultural vem da educação formal que dá base ao indivíduo e possibilita o acesso ao mercado qualificado. O capital simbólico é o do reconhecimento e o do prestígio, o qual dá legitimidade ao indivíduo. As pessoas, portanto, possuem diferentes capitais que delimitam a que grupo pertencer e o espaço a ocupar. Possuir capital cultural e econômico, todavia, não é suficiente para a mudança de grupo ou classe, pois o mundo social é um sistema simbólico (BOURDIEU, 2005, 2002).

O capital social, segundo Bourdieu (1980), corresponde a um conjunto dos recursos atuais ou potenciais embrenhados em uma rede duradoura de relações mais ou menos institucionais de intra e interconhecimento. Esse capital social, formado pelo amplo conjunto de laços fortes e fracos, propicia o desenvolvimento da confiança mútua e abriga as informações e conhecimentos novos, exercendo as funções de controle social, apoio familiar e benefícios por meio de redes fora da família (FIALHO, 2016). Tais redes podem ser formais ou informais e são essenciais para o acesso às oportunidades e benefícios das relações.

A participação na rede amplia as oportunidades de conversão do capital social em econômico e simbólico, e vice-versa. Helal e Neves (2007) destacam a visão de Bourdieu em relação ao capital social como microssociológica e enfatizam o capital social

individual como um recurso utilizado em benefício próprio, mas que tem dependência da rede de relações mobilizada pelo indivíduo e do volume de capital possuído pelos membros da rede. Para esses autores, as pessoas que participam de organizações sociais possuem maiores oportunidades para obtenção de renda, desenvolvendo a capacidade de superação da situação de pobreza (MELO; REGIS; BELLEN, 2015).

Para Bourdieu (1980), o capital social possui alto grau como ativo intangível ao ser comparado com o capital humano e econômico, pois o capital humano está na mente da pessoa, o econômico nas contas bancárias e o social depende da estrutura das relações pessoais. O indivíduo precisa, portanto, ter relacionamentos com os seus bens, direitos e com os outros atores, uma vez que as relações são as origens das fontes de recursos e podem trazer futuros benefícios. A relação entre pobreza e capital social, segundo Bourdieu (1986), decorre de que esse capital qualifica a posição relativa das pessoas na estrutura de classe (FIALHO, 2016).

A partir de Bourdieu há a orientação na definição de capital social como o valor das conexões geradas pelos vínculos e pela constante interação social entre indivíduos que compartilham normas, atitudes de confiança mútua, pertencimento comunitário, solidariedade e reciprocidade. Andriani e Karyampas (2010) destacam, na pesquisa Capital Social, Pobreza e Exclusão Social na Itália, o conceito de capital social como concebido por Bourdieu. Os resultados de suas pesquisas evidenciaram que o capital social afeta o padrão de vida das famílias italianas com base na pobreza. Os autores utilizaram como índices de capital social a atividade associativa de Putnam (2000), uma *proxy* da densidade regional de distritos industriais e o modelo empírico desenvolvido por Groottaert (2001). Também, confirmaram a teoria do capital social e o mecanismo de transição da pobreza, avançado por Woolcock e Narayan (2000) e destacaram a correlação positiva do capital social com o nível de vida mais alto.

Andriani e Karyampas (2010), ao utilizarem o diagrama proposto por Woolcock e Narayan (2000), defenderam a existência de dois elementos essenciais para que o capital social pudesse funcionar como ativo, que é o funcionamento constante da rede e a importância dos recursos embutidos, como o fluxo de informação e a atitude em relação à cooperação. Conforme Woolcock e Narayan (2000, p. 232), por meio dos mecanismos interativos do capital social, as pessoas podem adquirir habilidades e recursos embutidos na esfera micro de comunidade, para desenvolvê-las e ampliar nas redes que transcendem *in loco*, participando de forma ativa em âmbito macroeconômico e político.

Warren, Thompson e Saegert (2014) defendem que o capital social pode ser considerado um dos tipos de ativos sociais. Os capitais sociais, todavia, não dão alívio imediato à pobreza, porque alavancam investimentos em capital humano e recursos financeiros domésticos. Os autores explicitam que na situação de pobreza, para sobreviver, as pessoas esperam o apoio de relacionamentos familiares amplos e de organizações mais formais, como igrejas e escolas. Tais estruturas, vindas após a dos familiares, são consideradas relevantes, por estudiosos, por fornecer apoio e promover dinamismo nas comunidades pobres. O trabalho de Warren, Thompson e Saegert (2014) chama atenção para estudos a respeito de organização social e as normas de cooperação das comunidades, bem como para suas relações externas institucionais e seu desenvolvimento.

A compreensão dos ativos intangíveis ou sociais permite o entendimento de como uma ação pode proporcionar às pessoas em situação de pobreza meios de se organizarem de forma solidária. A partir dessa organização, as pessoas podem encontrar meios de agregar valor aos recursos disponíveis em prol da coletividade, constituindo o capital social (XAVIER; PACHECO; PADOAN, 2008).

CONCEPÇÕES DE POBREZA E SUA MULTIDIMENSIONALIDADE

O conceito de pobreza envolve a compreensão de diversos fatores e suas relações com as múltiplas dimensões específicas de cada contexto. No campo dos estudos desse conceito tem-se como consenso que a sua percepção é multidimensional. Steven *et al.* (2017, p. 9) propõem a “interação de múltiplos fatores físicos, naturais e culturais na visão clássica da pobreza como renda”, apresentando uma visão multidimensional sustentável que abrange distintas respostas de alívio e de insumos de ativos, como transformadores de mudança essenciais para um desenvolvimento sustentável, integrado com meta para superar a pobreza (ABRAMOVAY, 2012).

Nessa vertente, encontra-se o campo dos mercados financeiros, no qual a visão da pobreza com sustentabilidade se faz presente e insere-se como elemento da denominada inclusão financeira. Esses campos envolvem as microfinanças e seus diversos instrumentos, como os microsseguros e os microcréditos, que priorizam as boas relações entre as partes. Nesse contexto, a visão de sustentabilidade microfinanceira na situação de pobreza deve ser pautada pela ética dos diversos agentes dos mercados e da sociedade (FRAGA; TEODÓSIO, 2018, ABRAMOVAY, 2012).

As abordagens socioeconômicas ainda consideram saúde (nutrição, ações para conter a mortalidade infantil), educação (anos de instrução, escolaridade) e padrão de vida (consumo de alimentos, água, eletricidade, bens móveis e imóveis), simultaneamente, como indicadores de necessidades e direitos básicos (PNUD, 2010, 2013, 2015). Tais indicadores dependem da vertente de quais medidas são utilizadas para o tipo de pobreza existente. Assim, uma pessoa poderá ser definida como pobre em uma instância e em outra não.

A mensuração da pobreza utiliza medidas uni e multidimensionais. Lipina e Evers (2017), nos seus estudos de neurociências, apontam as influências da pobreza nos sistemas cognitivo, emocional, nos ativos intangíveis e pessoais. Os autores propõem analisar como diferentes fatores individuais e contextuais estão associados à privação de capital material, emocional e simbólico, ou seja, à falta de comida, abrigo, educação e saúde. Nesse âmbito, Cairns (2017) e MacDonald *et al.* (2005) descreveram que o acesso ao capital social proporciona recursos não econômicos, envolvendo apoio prático, emocional e *status* social, mesmo em áreas carentes de capital econômico.

Townsend (1979) adverte que não é apenas a renda que deve ser a base para conceber a pobreza, pois existem outros ativos ou recursos. Argumenta que o nível de controle dos indivíduos sobre os ativos deve atender às necessidades humanas básicas, de desejos, anseios e de prosperidade, bem como melhores capacidades e habilidades. O pensamento do autor refere-se, em especial, ao estilo da vida e à necessidade do reconhecimento social.

Em virtude do campo multidimensional, existem diversos tipos de pobreza que são objetos de pesquisa de distintas ciências, como sociologia, antropologia, psicologia e políticas sociais. Pobreza que é definida das seguintes maneiras: pelas pessoas que a vivenciam, pelas políticas públicas, por pesquisadores, pelo senso comum, entre outras. Nessa amplitude de tantas dimensões, a pobreza é estudada a partir de distintos elementos, entre eles o capital social e os ativos intangíveis.

Em síntese, a multidimensionalidade da pobreza demonstra a não existência de um conceito unívoco e de um único tipo de pobreza. Os desafios econômicos, financeiros e ambientais perpassam por esse problema mundial com características de cada contexto. Segundo Spicker, Álvarez e Leguizamón (2006), os estudos sobre a pobreza foram direcionados para o seu conceito como um fenômeno multidimensional, relacional e dinâmico.

Esses embasamentos teóricos são direcionados para as abordagens contemporânea e sociológica desse estado social, as quais possuem como núcleos as capacidades, as liberdades, as oportunidades, a afirmação e a sustentabilidade (SEN, 2000; NARAYAN 2000; BOURDIEU, 1980, 1986, 2002, 2005; ABRAMOVAY, 2012). Tais atributos envolvem o modo de se desenvolver uma economia.

Os pesquisadores Steven *et al.* (2017) visionavam uma nova forma de economia que possibilitasse ampliar as liberdades individuais. Abramovay (2012, p. 13) enfatiza que “aumentar a eficiência e reduzir a desigualdade no uso dos recursos são objetivos estratégicos de uma nova economia que tenha a ética no centro da tomada de decisões e que se apoie em um metabolismo social capaz de garantir a reprodução saudável das sociedades humanas”.

Abramovay (2012) propõe que a nova economia necessita de nova cultura com relação aos valores atribuídos aos indivíduos pela sociedade de superconsumo. Nessa visão, a sustentabilidade é vista como um modo de ser, um ideal de vida presente e futura em consonância com a proteção ao meio ambiente natural, que inclui o crescimento verde e inclusivo como sendo as dualidades mais dominantes de raízes neoliberais, que assumem uma dimensão adicional: as questões ambientais e a necessidade de compartilhar o crescimento econômico com os mais pobres (GUPTA; VEGELIN, 2016, p. 435).

Streeten *et al.* (1981) explicitaram, em relação à pobreza, a relação entre as necessidades básicas, desenvolvimento e oportunidades. Nessa vertente, essa condição social foi relacionada com a falta de capacidade da população para ter acesso à alimentação, aos postos de saúde, à água potável, ao saneamento básico e à moradia.

A abordagem sobre as necessidades básicas na pobreza foi dividida em três fases: oferta, demanda e instituições. A assertiva é que deve existir oportunidades que englobam a produção ou importação de bens, como o poder de compra dos pobres para aquisição dos produtos. Arranjos organizacionais, para a facilitação da entrega e distribuição desses bens, fazem-se necessários (STREETEN *et al.*, 1981).

Navarro e Arce (2016) defendem a existência de impactos no sentimento de pertencimento a certos grupos sociais. Essa sensação efetiva-se em termos de acesso a recursos, oportunidades e a relações sociais, políticas e econômicas. As diferenças no alcance a esses fatores mostram tanto a desigualdade quanto a percepção do bem-estar, de acordo com o grupo social que atingem.

Outro tipo é com base na renda, que pertence à abordagem clássica da economia nos estudos sobre a pobreza, quando se conecta com distintas vulnerabilidades e desigualdades. Dinzey-Flores (2017, p. 242) cita como “componentes das mesmas a renda, a riqueza e o acesso à oportunidade”. “A pobreza como renda proporciona o conceito desse estado como desigualdade por meio da estratificação das classes” (MILLER; ROBY, 1971, p. 143). Segundo Nicky e Gupta (2017), as políticas modernas podem exacerbar a desigualdade, de forma explícita ou implícita. Rowntree (1901), que foi um dos primeiros pesquisadores a estudar a pobreza, declarou a insuficiência de renda como característica de uma pobreza primária e desenvolveu o conceito de pobreza absoluta, que foi adotado a partir de 1964 nos Estados Unidos, traduzido em um estado de penúria no qual as pessoas não possuem comida, moradia, água potável e vivem em condições de vulnerabilidades.

Silva (2002) discorre que na Alemanha, em 1972, foi utilizado o conceito de pobreza absoluta para a fixação do mínimo de recursos de subsistência como referência aos serviços de assistência nacional. Esse conceito foi aplicado em países europeus e levou à determinação de uma renda mínima. O limite da pobreza nos Estados Unidos e na Alemanha é indexado à evolução dos preços para manter o poder de compra (EUZEBY, 1991, p. 10).

A proposta de Bourguignon e Chakravarty (2003) foi o cálculo de linhas de pobreza separadas para cada uma das dimensões dessa situação social. Na concepção desses pesquisadores, considera-se uma pessoa pobre se ela cair abaixo de pelo menos uma dessas linhas. Outras contribuições notáveis sobre linhas de pobreza são da *Oxford Poverty e Human Development Initiative* (AMEEN, 2017, p. 3).

Maasoumi e Lugo (2008) ressaltam que, mesmo com a evolução do conceito de pobreza como renda para a pobreza de multidimensionalidade, diversas sugestões foram elaboradas para a construção de uma única linha. A sugestão foi o uso de uma combinação de diferentes linhas de pobreza marginal, das várias dimensões dessa situação para avaliação comparativa em diferentes níveis (ALKIRE; FOSTER, 2011). Apesar das vantagens práticas dessas abordagens, a subjetividade continua sendo uma fraqueza crítica, ressaltam Decancq (2013), Pattanaik, Reddy e Xuz (2012) e Ravallion (2011). Tal assertiva leva à teoria das capacitações.

Na concepção de Nussbaum (2011, p. 18), o objetivo da abordagem das capacitações é “avaliar a qualidade de vida e teorizar sobre justiça social básica”. A autora explicita que capacitações, capacidades e funcionamentos têm relacionamentos distintos. Segundo Jordan (2008), no início do século 20 a igualdade e a justiça social necessitavam da intervenção do Estado e da proteção da sociedade diante do cenário de trabalho associado ao movimento político. O autor disserta que em países onde o trabalho social era a província de organizações voluntárias, ali encontrava-se integrado os serviços públicos de saúde, educação e manutenção de renda, fatores que desenvolvem as capacidades de crescimento das pessoas.

As capacitações envolvem a liberdade de realizar ou alcançar o conjunto de funcionamentos, por meio do qual é possível expressar as oportunidades reais que se relacionam com as diversas formas de viver. As capacidades vão ao encontro das interações das ações realizadas por uma pessoa e os funcionamentos correspondem a cada ação ou estado que se encontra nas distintas formas de combinações das capacitações

e capacidades. A autora defende que uma sociedade pode ter aptidão para produzir capacidades internas, mas carece das ofertas das oportunidades para a mobilização dos indivíduos com suas capacidades de ter e de ser (NUSSBAUM, 2011).

Conforme Bourdieu (1980-1990), a renda é o principal capital econômico que se converte em capital cultural e simbólico. A ampliação de capital social favorece o aumento do capital econômico, cultural e simbólico. Bourdieu (1980, 1986) enfatiza o atributo do capital social na constituição e manutenção de relações de classes hierárquicas e desigualdades sociais e econômicas. Para Bourdieu (1980-1990), os sistemas simbólicos constituem armas na luta para produzir e impor a visão dominante do mundo. Entre esses sistemas, existem as “instituições simbólicas religiosas, políticas, legais, jornalísticas, artísticas, acadêmicas e científicas” (WACQUANT, 2017, p. 7). Wacquant (2017) corrobora o compromisso de Bourdieu com os determinantes simbólicos e materiais e suas interações na vida social e, em especial, em observar como os recursos podem ser mobilizados e convertidos em estratégias sociais.

Outra forma de conceber pobreza é relativa com a ênfase no bem-estar (SEN, 2000), e essa dimensão trouxe um enfoque social para as concepções econômicas. O conceito de pobreza relativa com bem-estar inseriu-se como parte integrante das políticas sociais internacionais (CRESPO; GUROVITZ, 2002). “É um conceito social e amplo de pobreza que envolve recursos intangíveis e tangíveis, dimensão sociocultural, bem-estar psicológico e requisitos sociais para interação e integração” (NAVARRO; ARCE, 2016, p. 48).

A “mensuração da pobreza relativa compreende a existência real de oportunidades, que envolve escolha individual e processos de política pública” (SEN, 2000, p. 266). Tais processos remetem aos estudos da estrutura de oportunidades e dos arranjos institucionais das políticas sociais. O fundamento da teoria das capacitações refere-se ao que “os indivíduos estão aptos a fazer, bem como às condições que eles podem planejar, organizar e realizar ações para ter vida significativa” (SEN, 2000, p. 47). Isso conduz às liberdades de decisão que se encontram inter-relacionadas, suscitando o fortalecimento do ciclo de promoção das capacidades do indivíduo e que se classificam como políticas socioeconômicas (SEN, 2000, 2001).

No âmbito conceitual também está a pobreza como juízo de valor, e, nesse caso, direciona-se por uma visão subjetiva do indivíduo a respeito de suas necessidades e capacidades. Esse indivíduo encontra-se preso à imaginação e à normatização dos padrões da sociedade do que seja ou não pobreza. Para Sen (1981, p. 17), o “exercício de avaliação da pobreza não se atrela ao valor de julgamento de uma sociedade e tampouco a algum tipo de exercício subjetivo”. Para os estudos desse estado social, as “convenções de sociedade são questões de fato e não questões de moralidade ou de pesquisa subjetiva” (HOBBSAWM, 1968, p. 398). Nos discernimentos de Warren, Thompson e Saegert (2014) e Coleman e Hoffer (1987), existe um bem comum denominado capital social, que desempenha uma relevância na proteção e garantia dos aspectos do bem-estar pessoal, por exemplo, a segurança contra o crime e o acesso à saúde pública.

Para finalizar esse tópico, tem-se a pobreza segundo a percepção dos protagonistas, ressaltada a partir dos estudos de Narayan (2000, 2005). Suas pesquisas são uma extensão dos estudos do indiano Amartya Sen. As atribuições e ações desenvolvidas pela sociedade, comunidades e pelas políticas sociais, só podem ser eficazes se os indi-

víduos em situação de pobreza tiverem interesse em serem atores ativos de suas vidas (NARAYAN, 2000). Essa conceituação explica a pobreza como ausência de condições de recursos tangíveis (materiais) e recursos intangíveis (atributos psicossociais).

Nos estudos de Narayan (2000, 2005), houve a aplicação das Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APPs). O método de pesquisa foi ouvir o que os pobres tinham a dizer. As pesquisas concentraram-se em observar como os indivíduos em situação de pobreza percebiam as distintas manifestações oriundas dessa situação, suas causas e os fatores limitantes de oportunidades.

Os resultados apontaram o restrito acesso a bens e a créditos como uma das limitações das oportunidades e que causava isolamento, discriminação de sexo, etnia, classe ou religião. As falas dos pesquisados evidenciaram as dificuldades de acesso aos serviços públicos, como promoção de saúde, escolas, programas de planejamento familiar e transporte. Houve a identificação dos ativos mais valorizados pelos indivíduos em situação de pobreza, os quais foram considerados recursos, que são os capitais. No desenvolvimento teórico das pesquisas, houve a elaboração da associação da falta de ativos (físicos, humanos, sociais e ambientais) à vulnerabilidade e ao risco a que as pessoas estavam submetidas (NARAYAN, 2000). O Quadro 1 apresenta as sínteses de concepções de pobreza e suas abordagens por autor(a).

Quadro 1 – Síntese de Concepções de Pobreza e seus Autores

Autor	Síntese de Concepções	Abordagem
Townsend (1979)	Pobreza relacionada a ativos tangível e intangível.	Socioeconômica
Narayan (2000)	Pobreza segundo a percepção dos protagonistas.	Socioeconômica
Narayan (2000); Sen (2000); Bourdieu (1980, 1986, 2002, 2005).	Pobreza vista como capacidades, liberdades, oportunidades, afirmação e sustentabilidade.	Sociológica
Sen (2000)	A teoria das capacitações refere-se ao que os indivíduos estão aptos a fazer, bem como as condições em que eles podem planejar, organizar e realizar ações para ter vida significativa.	Socioeconômica
Spicker; Álvarez Leguizamón, S.; Gordon (2006)	Fenômeno multidimensional, relacional e dinâmico.	Econômica
Streeten <i>et al.</i> (1981)	Pobreza como ausência de necessidades básicas.	Socioeconômica
Silva (2010)	Pobreza como violação de direitos humanos.	Econômica
Dinzey-Flores (2017)	Pobreza baseada na renda.	Econômica
Lipina; Evers (2017)	Pobreza oriunda da privação material, emocional e simbólica.	Socioeconômica
Steven <i>et al.</i> (2017)	Pobreza como renda e liberdades individuais.	Sustentável
Crespo; Gurovitz (2002), Navarro; Arce (2016)	Pobreza relativa com ênfase no bem-estar.	Socioeconômica
Sen (1981), Hobsbawm (1968) Crespo; Gurovitz; (2002)	Pobreza como juízo de valor.	Socioeconômica

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do referencial teórico deste trabalho.

A noção de ser pobre, para a maioria da população, em geral, refere-se a não ter renda. Uma pessoa, no entanto, poderá ser definida como pobre em uma instância e em outra não. A pessoa ou a família é pobre no sentido de que a pobreza está relacionada com contextos particulares e envolve vários aspectos econômicos, sociais e de justiça.

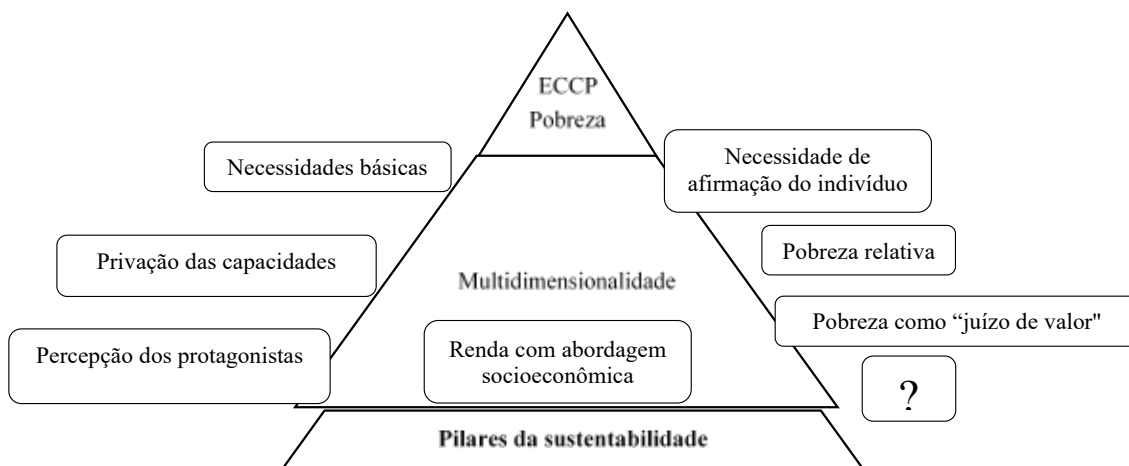
A pobreza que se apresenta em um determinado local pode não ser a que surge em outro. Ser pobre no Brasil, portanto, é diferente de ser pobre na África ou nos EUA. No Brasil, ser pobre nas Regiões Sul e Sudeste é diferente de ser pobre nas Regiões Norte e Nordeste (FERREIRA; LUGO, 2013). Sen (1981, p. 27) exemplifica que a “fome é aceita de forma universal como um caso de extrema pobreza (absoluta), independente do padrão relativo dentro da sociedade”.

Jordan (2008) corrobora o assunto recorrendo à abordagem da justiça social com ênfase nas capacidades e na liberdade das pessoas de fazerem o que precisam para alcançar os seus objetivos. Há, portanto, necessidade de meios que dependem de cada contexto, relacionados aos funcionamentos e que devem ser habilitados para a saúde, conhecimento, entre outros (SEN, 1984).

Jordan (2008) destaca que se deve ter atenção ao grau com o qual as políticas, as práticas e as organizações contribuem para a formação de indivíduos resilientes, robustos, eficazes e capazes de aproveitar as oportunidades. Clark (2007), em seus estudos, mencionou o uso eficaz dos recursos naturais para promover o alívio da pobreza. Entre eles, cita “os melhores acessos para se ter água com qualidade e promoção de sistemas limpos de energia através de urbanizações mais rápida e sustentáveis” (p. 2).

De forma específica, no campo complexo e amplo da sustentabilidade, Johnson, Riis e Noble (2016) desenvolveram estudos da influência da pobreza quanto aos aspectos cognitivos. Eles mencionam que a pesquisa genética comportamental sugere que “variação genética confere vulnerabilidade ou resiliência aos ambientes e ajuda a explicar diferenças individuais no impacto da pobreza no cérebro, no desenvolvimento cognitivo e nas emoções” (p. 2). Diante da não limitação do conceito multidimensional dessa condição social, elaborou-se uma Estrutura Conceitual Contemporânea da Pobreza – ECCP (Figura 1).

Figura 1 – Estrutura Conceitual Contemporânea da Pobreza



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do referencial teórico deste artigo.

A estrutura evidencia a visão multidimensional da pobreza que sustenta os demais conceitos. Todas as dimensões apresentam as diversas definições com cerne na teoria de Amartya Sen. A renda com abordagem socioeconômica tem origem na abordagem clássica, mas não se prende à visão de que a renda seja a única causa da pobreza. O enfoque deve ser para suprir a privação das capacidades e das necessidades básicas. A visão contemporânea argumenta por uma renda justa, contínua, construtivista e emancipatória.

Para a dimensão da privação das capacidades e da ausência das necessidades básicas, há necessidade de renda. A dimensão da pobreza relativa concebe capacidades, liberdades e oportunidades. As dimensões vão ao encontro da necessidade de se reconhecer o ator da situação de pobreza e o seu contexto de vida.

A pobreza relativa tem, em seu âmbito, a caracterização do conceito das capacidades e das oportunidades. A pobreza como juízo de valor insere-se como parte da cultura da sociedade e é a abordagem necessária para a conduta ética, as relações e os novos modos de viver na era contemporânea.

A base da ECCP é a sustentabilidade que ampara todos os demais conceitos nos pilares econômicos, sociais, humanos e ambientais. A dimensão interrogativa da estrutura demonstra a flexibilidade para a inserção de novas possibilidades da situação de pobreza, haja vista a diversidade de contextos, o capitalismo financeiro e a constante mutabilidade das condições de vida na modernidade.

A conceituação contemporânea da pobreza pelas pessoas que vivem nessa situação se torna essencial para melhores políticas sociais. Delinear empiricamente a realidade é uma forma indutiva de construção científica e de elaboração das políticas sociais.

Nos pilares econômicos, sociais, humanos e ambientais da sustentabilidade, desenvolvem-se os elementos da renda, as capacidades, os recursos materiais, ambientais e intangíveis. Como exemplo desses últimos, têm-se a capacidade cognitiva, o pertencimento, a redução de estigmas e as emoções das pessoas, ou seja, o cerne é o capital humano.

A pobreza, na vertente da sustentabilidade, não se dissocia da necessidade de renda, dos valores, das capacidades e das oportunidades, e sim engloba todos os conceitos contemporâneos com inclusão do meio ambiente e da integração do capital financeiro com o humano para mitigar a situação de pobreza. Para tanto, a Gestão Social é a melhor via, por ter uma proposta que diverge do modelo hegemônico a partir de práticas com a participação dos sujeitos nos processos de tomadas de decisão (ABREU; OLIVEIRA; KRAEMER, 2019).

ATIVOS INTANGÍVEIS E CAPITAL SOCIAL: A BUSCA DE UM ELO ENTRE A ABORDAGEM SOCIOLÓGICA E A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Nas pesquisas contemporâneas sobre pobreza, os termos de capital social e ativos intangíveis, em geral, possuem uma abordagem financeira ou socioeconômica com restritas pesquisas. Lipina e Evers (2017, p. 2) traduzem esse estado social como: “a pobreza é definida como uma circunstância econômica, na qual os padrões de vida, a desi-

gualdade e a posição econômica são os principais componentes; e é uma circunstância social que se apresenta como falta de necessidade básica, incluindo as relações com as pessoas e com as coisas”.

Como parte integrante da abordagem sociológica, tem-se a linha de pesquisa dos capitais, em especial do social e do intangível. Esses termos possuem, todavia, conotações diferentes no campo da Administração. Uma delas é a ênfase instrumentalista do capital social, como explicitado por Ludícibus *et al.* (2010, 2011), quando coloca o capital social representando o investimento inicial efetuado na companhia dos donos desse valor, efetivado por meio de dinheiro, bens e direitos. Existe, assim, uma restrição do termo capital social com enfoque mais de instrumento financeiro e com perspectivas de poder, regulação, dominação e responsabilidade limitada. Tais perspectivas carecem de abordagens das relações sociais no âmbito da Administração.

Destarte, é necessário que os pesquisadores em administração delineiem e compreendam outros conceitos de capital social e intangível, transcendendo aos aspectos de investimentos dos capitais para uma concepção das relações que acontecem com o capital social. Deve-se, também, ater-se às ambiguidades conceituais das abordagens e buscar aplicá-las aos estudos de pobreza.

A Administração carece de apropriar-se da abordagem conceitual dos termos capital social e intangíveis de visão sociológica e incorporá-los nas pesquisas de responsabilidade social das empresas com o seu entorno e abrangência, e reconhecer os impactos das atividades empresariais nas comunidades locais em situação de pobreza, avaliando causas, efeitos e benefícios. Por fim, deve-se considerar que a mitigação da pobreza não é um problema somente de gestão pública, e sim de parcerias público-privadas. O fortalecimento dos conceitos de capital social e intangível, com a inserção conceitual utilizada na área da Sociologia, possibilita uma nova amplitude de campo de estudo e contribui para a identificação e a valorização dos elementos de mitigação da pobreza.

Estudar pobreza na área da Administração, portanto, requer compreender as abordagens de capital social e ativos intangíveis, pois existem ambiguidades entre seus conceitos nos campos sociológicos e da administração, em especial quando aplicados no ambiente empresarial corporativista.

O termo intangível é atrelado a ativos que não possuem substância física, que não podem ser palpáveis. Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), tais ativos não podem ser tocados, mas representam relevância no conjunto de capital das instituições e na contemporaneidade, sendo diferenciais e competitivos. Lev (2001) concebe ativo intangível como um direito a benefícios futuros, que pode ser derivado das estratégias organizacionais de inovação e das capacidades dos recursos humanos.

Uma análise interpretativa dos termos capital social e intangível, pela Sociologia e pela Administração, aponta para a congruência da importância dos ativos intangíveis e do capital social para as empresas e para os problemas sociais. Envolve, portanto, a Administração Pública. Sendo assim, esse termo – ativo intangível no campo da pobreza – faz-se interessante para a compreensão dos distintos capitais, em especial o capital cultural, que, de forma implícita, engloba o capital intelectual das pessoas.

Em síntese, na situação de pobreza, o ativo intangível necessita da visão sociológica, que tem como intangível o capital social, representando as relações de diversos atores. Como mensurar essas relações? Os graus de confiabilidade, solidariedade e fidelidade são estratégias a serem gerenciadas para a boa relação entre a empresa e o seu entorno. Nesse contexto, tem-se outra indagação: Uma comunidade pode influenciar nos resultados empresariais e na sua continuidade?

Ijaiya *et al.* (2012) compreendem o capital social a partir de Portes (1998), e defendem que esse capital representa a capacidade de obtenção de benefícios pelos atores participantes em redes sociais ou estruturas sociais. Nesse ambiente, em primeiro lugar, os autores esclarecem que o conceito de capital social se torna relevante tanto no âmbito micro quanto no macro. Em segundo lugar, essa observação inclui instituições como o governo, o estado de direito e as liberdades civis, religiosas e políticas. Existem evidências de que no nível macro o capital social tem impacto mensurável no desempenho econômico nacional (KNACK, 1999). No nível micro, o capital social refere-se à rede e às suas normas de interações entre indivíduos, lares e comunidades. Andriani e Karyampas (2010) corroboram ao considerar que no nível macro o capital social refere-se a um ativo social advindo de um sistema baseado em confiança, valores de ações e normas.

Cabe à Administração como Ciência Social assessorar os empreendimentos com uma gestão financeira e social, ou seja, uma gestão de sustentabilidade realística na área pública ou privada e não de gerenciamento de resultados para enriquecimento da minoria e exploração de recursos naturais, pois o enriquecimento da minoria é contrário à superação da pobreza, ao capital social compartilhado e ao maior patrimônio humano: o direito à vida digna. Sem a vida humana não haverá mercado, não haverá produção e não haverá consumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das ponderações e análises no decorrer deste estudo, buscou-se problematizar as concepções de pobreza multidimensional com base no discernimento e gestão de ativos intangíveis e capital social como elementos emancipatórios e necessários para a sobrevivência. A divergência conceitual desses elementos pela abordagem sociológica e pela ciência da Administração pode levar os estudiosos à aplicação errônea dos mesmos no campo da mitigação da pobreza.

Tais considerações justificam o porquê da concepção dos conceitos sociológicos no campo da Administração para os estudos da pobreza, alinhadas às perspectivas dos capitais analisados por Bourdieu, o qual explicita as relações por meio do capital social. Essas dimensões relacionais não são percebidas quando as políticas públicas e as intervenções no campo da Gestão Social trabalham com o capital social na vertente de investimentos, existindo uma necessidade de fortalecer o conceito de que a origem desse capital advém das relações dos proprietários do capital econômico com seus diversos *stakeholders*.

O capital social, na análise da dimensão financeira das pessoas e famílias, pode ser utilizado no campo da pobreza como o capital social monetário tangível, que irá representar as fontes dos primeiros recursos que as pessoas em situação de pobreza possuem, ou possam ter, e onde há um valor monetário. Com o tempo, as variações desse capital poderão constituir patrimônio de forma paulatina, mas, para isso, é necessário mitigar a situação de pobreza.

O capital social, como recurso inicial para a realização de um empreendimento, necessita, *a priori*, de relações de distintos atores para poder efetivar-se e sobreviver. O intangível caracteriza um ativo invisível e de difícil mensuração, mas que tem como atributo potencial possibilitar benefícios presentes ou futuros. Esse ativo coaduna com a intangibilidade sociológica que se direciona aos aspectos simbólicos e culturais de reconhecimento, pertencimento, capacidades e liberdades das pessoas na sociedade. Esses aspectos, quando trabalhados e oportunizados, trazem melhores condições de vida e, ainda, agregam valor intrínseco ao “eu” de cada capital humano. Justamente esse benefício, advindo desses aspectos intangíveis, é que torna as pessoas mais capazes, as quais, se estiverem em situação de pobreza, podem se tornar atores protagonistas de suas vidas, com participação na família, na comunidade, na vida política, nas organizações, enfim, uma sociedade sustentável.

Todas as dimensões da sustentabilidade (econômica, social e ambiental) são necessárias para a mitigação da pobreza. Os investimentos em cada uma delas têm como objetivo proporcionar melhores condições de vida e preservar os recursos naturais e a vida humana, partindo da necessidade de um desenvolvimento atrelado à equidade da utilização de recursos e diminuição da desigualdade.

Os estudos sobre a pobreza não se limitam às abordagens delineadas neste estudo, uma vez que representam diretrizes para novas pesquisas. Sua base é o pressuposto da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional, que transcende a abordagem clássica desse condicionante social, atrelado ao fator renda e que requer uma visão sociológica no campo da Administração, de forma a conceber um conceito de sustentabilidade para esse contexto.

A estrutura conceitual contemporânea proposta evidenciou os conceitos atuais de pobreza. Possibilitou a identificação de fatores complementares à renda e às capacidades, por exemplo, a influência das emoções e do ambiente natural, social e suas relações, que, no geral, aportam-se em estudos sociológicos e psicológicos. Inserem-se na vertente da sustentabilidade, recomendada para novos estudos sobre a pobreza, nos campos da Administração Pública e das políticas sociais.

Este estudo contribui para a ampliação de pesquisas sociais na área da Administração, da análise de políticas públicas e das intervenções sociais guiadas por pressupostos da Gestão Social, em especial na temática de pobreza, com gestão do ativo intangível e capital social. A partir dos achados do presente artigo, sugere-se, para novas pesquisas, a utilização de métodos qualitativos e procedimentos de investigação dos sujeitos em situação de vulnerabilidade econômica e social, por meio da metodologia dos estudos de Narayan (2000), bem como pela inserção da abordagem da sustentabilidade e dos instrumentos de gestão utilizados na Administração.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Abril, 2012.
- ABREU, J.; OLIVEIRA, V.; KRAEMER, C. Uma análise de construtos teóricos sobre participação e gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 48, p. 34-51, 2019.
- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. *Journal of Economic Inequality*, v. 9, p. 289-314, 2011.
- ÁLVAREZ, E. R. C.; ROMANÍ, J. R. Measuring social capital: further insights. *Gaceta Sanitaria*, v. 31, n.1, p. 57-61, 2017.

- AMEEN, J. R. M. Optimal multi-dimensional poverty lines: The state of poverty in Iraq. *Mathematical Methods and Computational Techniques in Science and Engineering. In: AIP Conference Proceedings*, p. 1.872, 2017.
- ANDRIANI, L.; KARYAMPAS, D. Social Capital, poverty and social exclusion in Italy. *Birkbeck Working Papers in Economics & Finance*, University of London. WC1E 7H, 2010.
- BERTOLAMI, M. *et al.* Sobrevivência de empresas nascentes: influência do capital humano, social, práticas gerenciais e gênero. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 22, n. 3, p. 311-335, 2018.
- BOURDIEU, P. Le capital social – notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 31, p. 2-3, 1980.
- BOURDIEU, P. *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press, 1980-1990.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood Press, 1986.
- BOURDIEU, P. Espaço social e gênese das classes. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOURDIEU, P. Condição de classe e posição de classe. In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVARTY, S. *Journal of Economic Inequality*, v. 1, n. 1, p. 25-49, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS*. Brasília, 2005.
- CAIRNS, J. C. Inside and out: a critical analysis of social capital. *Journal of Poverty and Social Justice*, v. 25, n. 3, p. 233-248, 2017.
- CAMARA, G.; MISOCZKY, M.C. A produção teórica sobre a pobreza na administração. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 1, p. 45-56, 2019.
- CAMARA, G.; MISOCKY, M.; PEDROSO, M. A Produção Teórica sobre a Pobreza na Administração. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. 37., 2013, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos [...]*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013.
- CECCHI, C.; MOLINAS, L.; SABATINI, F. Social capital and poverty reduction Strategies: the case of rural India. In: BASILE, E.; MUKHOPADHYAY, I. (orgs.). *The changing identity of Rural India: a Sociohistoric Analysis*. Kolkata: Anthem Press, 2009, p. 1-31.
- CLARK, W. C. Sustainability science: a room of its own. *The National Academy of Sciences of the USA. PNAS*, v. 6, n. 104, p. 1.737-1.738, 2007.
- COLEMAN, J. S.; HOFFER, T. B. *Public and Private Schools: The Impact of Communities*. New York: Basic Books, 1987.
- CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *Revista de Administração Eletrônica*, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2002.
- DA SILVA, W. M. Contribuições e Limitações de Revisões Narrativas e Revisões Sistemáticas na Área de Negócios. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 23, n. 2, p. 1-11, 2019.
- DECANCO, K. Copula-based measurement of dependence between dimensions of well-being. *Oxford Economic Papers*, p. 1-21, Dec. 2013.
- DINZEY-FLORES, Z. Z. Spatially polarized landscapes and a new approach to urban inequality. *Latin American Research Review*, v. 52, n. 2, p. 241-252, 2017.
- EUZEBY, C. *Le revenu minimum garanti*. Paris: La Decouvert, 1991.
- FERREIRA, F. H. G.; LUGO, M. A. Multidimensional poverty analysis: looking for a middle ground. *The World Bank Research Observer*, v. 28, n. 2, p. 220-235, 2013.
- FIALHO, J. O capital social no contexto da Teoria Sociológica contemporânea. *Desenvolvimento e Sociedade*, n. 1, p. 69-82, 2016.
- FRAGA, M. S.; TEODÓSIO, A. S. S. Estratégias das microfinanças e da pobreza nos países em desenvolvimento: a realidade das instituições brasileiras e seus desafios. *4th International Conference on Democratic Governance in the Developing World Community & Civic Engagement: Prerequisite for Fostering Sustainable Development in the Developing World*, p. 28-29, June 2018.
- GROOTAERT, C. *Does Social Capital Help the Poor? A synthesis of findings from the local level institutions studies in Bolivia, Burkina Faso, and Indonesia*. World Bank, 2001. Disponível em: <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US2012406327>.
- GUPTA, J.; VEGELIN, C. Sustainable development goals and inclusive development. *International Environmental Agreements*, n. 16, p. 433-448, 2016.

- HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Superando a pobreza: o papel do capital social na região metropolitana de Belo Horizonte. *Cadernos Ebape-BR*, v. 5, n. 2, p. 1-13, 2007.
- HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HOBBSAWM, E. J. Poverty. In: SILLS, D. L. *New International Encyclopaedia of the Social Sciences*. n. 12, London: Macmillan, 1968.
- IJAIYA, A. M. et al. Social capital and poverty reduction in Nigeria: a case study of Minna Metropolis. *International Journal of Business and Social Science*, v. 3, n. 12, [Special Issue], June 2012.
- IJAIYA, M. A.; MARIKAN, D. A. A.; RAMLI, N. R. Social capital and poverty reduction in Niger State, Nigeria: a structural equation modelling approach. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, v. 6, n. 11, p. 287-302, 2016.
- IUDÍCIBUS, S. et al. *Teoria da contabilidade*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- IUDÍCIBUS, S. et al. Uma reflexão sobre a contabilidade: caminhando por trilhas da “teoria tradicional e teoria crítica”. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 8, n. 4, p. 274-285, 2011.
- JOHNSON, S. B.; RIIS, J. L.; NOBLE, K. G. State of the art review: poverty and the developing brain. *Pediatrics*, v. 137, n. 4, p. 1-16, 2016.
- JORDAN, B. Social work and world poverty. *International Social Work*, v. 51, n. 4, p. 440-452, 2008.
- KNACK, S. *Social Capital, Growth and Poverty: a survey of cross-country evidence*. The World Bank Social Capital Initiatives Working Paper, n. 7, 1999.
- KAZTMAN, R. et al. *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago do Chile: Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 1999. 106 p.
- LEV, B. *Intangibles: management, measurement and reporting*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- LIPINA, S. J.; EVERS, K. Neuroscience of childhood poverty: evidence of impacts and mechanisms as vehicles of dialog with ethics. *Frontiers in Psychology*, v. 8, n. 61, p. 1-13, 2017.
- MAASOUMI, E.; LUGO, M. A. The Information basis of multivariate poverty assessments. In: KAKWANI N.; SILBER, J. *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- MACDONALD, R. et al. Growing up in poor neighbourhoods: the significance of class and place in the extended transitions of “socially excluded” young adults. *Sociology*, v. 39, n. 5, p. 873-891, 2005.
- MATTHEWS, P.; BESEMER, K. Social networks, social capital and poverty: panacea or placebo? *Journal of Poverty and Social Justice*, v. 3, n. 23, p. 189-201, 2015.
- MELO, P. T. N. B.; REGIS, H. P.; BELLEN, H. M. V. Princípios epistemológicos da teoria do capital social na área da administração. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, n. 1, p. 136-164, 2015.
- MILLER, S. M.; ROBY, P. Poverty: Changing social stratification. In: TOWNSEND, P. *The Concept of Poverty*. London: Heinemann, 1971.
- MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, New York, v. 26, n. 1, 1998.
- NARAYAN, D. et al. *Voices of the poor: crying out for change*. New York: Oxford University Press; World Bank, 2000.
- NARAYAN, D. *Voices of the poor – Can anyone hear is?* New York: Oxford University Press; World Bank, 2000.
- NARAYAN, D. *Voices of the poor – Can anyone hear is?* New York: Oxford University Press; World Bank, 2005.
- NAVARRO, C. L.; ARCE, G. M. Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 65, p. 39-68, 2016.
- NICKY, R. M. P.; GUPTA, J. Inclusive Development: A Multi-Disciplinary Issue. *Environmental Sustainability*, 2017.
- NUSSBAUM, M. *Creating capabilities – The Human Development Approach*. Cambridge, MA, Londres, UK: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- PATTANAIAK, P. K.; REDDY, S. G.; XU, Y. *Oxford Economic Papers*, n. 64, p. 43-56, 2012.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. In: GARCÍA, S. *Situación socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio, en Población afrodescendiente de América Latina*. Panamá: Naciones Unidas, 2010.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. In: JIMÉNEZ, A. (ed.). *Aprendiendo a vivir juntos: convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe nacional sobre desarrollo humano. San José: Naciones Unidas, 2013.

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. *Informe de desarrollo humano en Chile: los tiempos de la politización*; Santiago: Naciones Unidas, 2015.
- PORTES, A. Social capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 24, n. 1, p. 1-24, 1998.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- RAVALLION, M. On multidimensional indices of poverty. *Journal of Economic Inequality*, v. 9, n. 2, p. 235-248, 2011.
- ROWNTREE, B. S. *Poverty: a study of town life*. Londres: Macmillan, 1901.
- SANTOS, C. G.; CARRION, R. S. M. Microcrédito e pobreza: um diálogo possível? *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, v. 13, n. (spe), p. 53-67, 2009.
- SEN, A. *Poverty and Famines Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon press, 1981.
- SEN, A. Wellbeing, agency and freedom: the Dewey Lectures. *Journal of Philosophy*, v. 82, n. 4, p.169-221, 1984.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SILVA, M. O. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002.
- SILVA, M. *Rendimento, pobreza e condições de vida – os diferentes olhares das estatísticas sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*. Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Estatística, INE, 2010.
- SPICKER, P.; ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S.; GORDON, D. *Poverty*. An international glossary. London: Zed-Books, 2006.
- STEVEN, J. L. *et al.* Resilience offers escape from trapped thinking on poverty alleviation. *Sci. Adv.*, n. 3, 2017.
- STREETEN P. *et al.* *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York and Oxford: Oxford University Press; The World Bank Press, 1981.
- TENZIN, G.; OTSUKA, K.; NATSUDA, K. Can Social Capital Reduce Poverty? A Study of Rural Households in Eastern Bhutan. *Asian Economic Journal*, v. 29, n. 3, p. 243-264, 2015.
- TOWNSEND, P. The Definition and Measurement of Poverty. London: HMSO, p. 17-18, 1979.
- WACQUANT, L. Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios, aplicaciones1. *Eure*, v. 43, n. 129, p. 279-304, 2017.
- WARREN, M.; THOMPSON, J. P.; SAEGERT, S. The Role of Social Capital in Combating Poverty. *New England Journal of Public Policy*, 26 (1), p. 11, 2014.
- WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, Research and Policy, 2000. *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 225-249, August 2000.
- XAVIER, M. Q.; PACHECO, V.; PADOAN, F. A. C. Capital social: o ativo intangível básico para o desenvolvimento social sustentável. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 27, n. 3, p. 22-31, 2008.

Saberes e Modos de Vida

Por um Projeto Coletivo de Turismo de Base Comunitária na Comunidade Ribeirinha São Gonçalo Beira Rio, Mato Grosso, Brasil

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.202-221>

Recebido em: 11/3/2020

Aceito em: 18/8/2020

Liliane Cristine Schlemer Alcântara,¹ Ana Paula Pereira Duarte²

RESUMO

Diante da crise socioeconômica e ambiental, o Turismo de Base Comunitária (TBC) representa uma alternativa ao desenvolvimento que tem como escopo conservar os recursos naturais, promovendo o bem-estar das comunidades por meio da geração de renda e inclusão social. O objetivo deste estudo está em investigar os principais desafios e possibilidades para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária na comunidade ribeirinha São Gonçalo Beira Rio, marco da fundação do município de Cuiabá-MT. Metodologicamente optou-se pela pesquisa de campo; como ferramenta de análise situacional, a matriz de *Swot* e a análise dos dados foram concatenados com o discurso de Foucault. Os resultados preliminares evidenciam que a localidade de São Gonçalo Beira Rio apresenta possibilidades para o desenvolvimento do TBC, em razão da riqueza de saberes e dos modos de vida desta comunidade. Em função, porém, da complexidade e das inúmeras variáveis identificadas, será necessário um planejamento coletivo, iniciando-se pela sensibilização, mobilização e qualificação dos atores envolvidos, bem como adoção de estratégias comunitárias a fim de auferir melhores resultados.

Palavras-chave: Turismo de base comunitária. Planejamento estratégico. Estudo diagnóstico. Comunidade local.

KNOWLEDGE AND MODES OF LIFE: FOR A COMMUNITY-BASED TOURISM PROJECT IN THE RIVERSIDE COMMUNITY SÃO GONÇALO BEIRA RIO, MATO GROSSO, BRAZIL

ABSTRACT

Facing the socioeconomic and environmental crisis, community-based tourism (TBC) represents an alternative to development that aims to conserve natural resources, promoting the well being of communities through income generation and social inclusion. The objective of this study is to investigate the main challenges and possibilities for the development of community-based tourism in the São Gonçalo Beira Rio riverside community, a landmark in the city of Cuiabá-MT. Methodologically, we opted for field research; as a situational analysis tool, the *Swot* matrix and Foucault's discourse analysis. The preliminary results lead us to believe that the locality of São Gonçalo Beira Rio presents possibilities for the development of TBC, as opposed to the wealth of knowledge and ways of life of this community. However, due to the complexity and the many variables identified, collective planning will be necessary, starting with the sensitization, mobilization and qualification of the actors involved, as well as adoption of strategies community involvement in order to obtain better results.

Keywords: Community-based tourism. Strategic planning. Diagnostic study. Local community.

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (Furb). Professora da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (Facc) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA) da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat). <http://lattes.cnpq.br/5051941963927036>. <https://orcid.org/0000-0001-8502-720X>. lilianecsa@yahoo.com.br

² Mestre em Nutrição, Alimentos e Metabolismo pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). <http://lattes.cnpq.br/5167863830087714>. <http://orcid.org/0000-0003-1239-0248>. ana.ppd@hotmail.com

No Brasil a atividade turística é reconhecida como um importante gerador de divisas, de oportunidade de trabalho e renda, contribuindo para minimizar as desigualdades regionais e sociais (BARTHOLO; SANZOLO; BURSZTYN, 2009). Isso é possível em decorrência da ampla diversidade cultural e das inúmeras belezas naturais dispersas por todo o território nacional.

A relação sinérgica do homem com a cultura e natureza pode tornar-se uma importante fonte de lazer e entretenimento, fomentando o desenvolvimento local e a inclusão social. Esse relacionamento harmônico possibilita o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária (TBC), que cada vez mais representa uma atividade alicerçada nos princípios da economia solidária, associativismo e valorização da cultura, constituindo o protagonista principal das comunidades locais (FREIRE; FERREIRA, 2015; FABRINO; NASCIMENTO; COSTA, 2016).

O Turismo de Base Comunitária caracteriza-se por promover um menor impacto à natureza, revelando-se atualmente uma atividade desenvolvida em várias localidades do país, como: Turismo de Base Comunitária Acolhida na Colônia em Santa Rosa de Lima, em Santa Catarina (GUZZATTI; SAMPAIO; CORIOLANO, 2013); Núcleo de Turismo de Base Comunitária do Boné na Serra do Brigadeiro, em Minas Gerais (MORAES; EMMENDOERFER, 2015); Ilha de Marajó, Santarém e Curuçá, no Pará (FREIRE; FERREIRA, 2015); Quilombo Cabula, na Bahia (SILVA; MATTA; SÁ, 2016); Projeto da Rede Tucum, comunidades de Batoque, Balbino, Jenipapo, Kanidé e Ponta Grossa, no Ceará (GABRIELL; SANTOS, 2016; GÓMEZ *et al.*, 2016; LOBO, 2017); TBC na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Ponta do Tubarão, no Rio Grande do Norte (GONÇALVES; SILVA, 2017), entre outras experiências exitosas.

No Estado de Mato Grosso, rico em diversos biomas (Pantanal, Cerrado e a Amazônia), a atividade turística é um segmento forte da economia local. Essa diversidade permite o desenvolvimento de várias modalidades de turismo, entre as quais ecológico, de aventura e pesca esportiva³ (MATO GROSSO, 2018). A capital mato-grossense, Cuiabá, também apresenta elevada potencialidade turística, resultante dos inúmeros aspectos culturais, tais como manifestações folclóricas e religiosas, artesanato e culinária tradicional, elementos que podem enriquecer a experiência turística.

No Brasil, as primeiras experiências de TBC datam de meados da década de 90 e foram organizadas independentemente de ações públicas. Como política pública, do Ministério do Turismo, o TBC iniciou-se a partir de 2007 pelo Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2010a), no entanto até o presente, em Cuiabá não há ações governamentais e/ou privadas nesse segmento. A escassez de relatos da prática de TBC na capital mato-grossense motivou o estudo da viabilidade socioeconômica e ambiental da instituição dessa atividade turística em uma comunidade ribeirinha tradicional da capital mato-grossense, a comunidade de São Gonçalo Beira Rio.

³ O turismo de aventura é a modalidade em que o turista protagoniza atividades de aventura, entendidas como experiências físicas, sensoriais e recreativas que envolvem prazer, liberdade e superação. O turismo ecológico pressupõe atividades que promovem a reflexão e a integração entre homem e ambiente (MESQUITA, 2014). Já o turismo de pesca é conhecido como pesca esportiva sem fins lucrativos, quando se devolve o peixe ao rio.

Essa localidade apresenta forte ligação com o meio urbano, representadas pelos fluxos de bens, pessoas, recursos naturais, capital, trabalho, serviços, informação e tecnologia. De acordo com IBGE (2017), os limites oficiais entre zona urbana e zona rural são em grande parte instrumentos definidos segundo objetivos fiscais, no entanto se considerarmos concentração ou a ocupação econômica da população (ENDLICH, 2010), a comunidade de São Gonçalo Beira Rio tem características socioespaciais de perspectiva rural.

São Gonçalo Beira Rio é um dos primeiros povoados do município, completou seu tricentenário em janeiro de 2018; localidade guardiã das tradições cuiabanas, como o cururu, o siriri, a viola de cocho, a culinária tradicional e o artesanato em cerâmica. Destaca-se por sua notável resistência em cultivar tradições culturais, mesmo estando tão próxima da modernidade urbana de uma capital.

Desta forma, o objetivo deste estudo está em investigar os principais desafios e possibilidades para o desenvolvimento do turismo de base comunitária na comunidade ribeirinha São Gonçalo Beira Rio, marco da fundação do município de Cuiabá-MT. Nesse sentido, o trabalho apresenta uma pesquisa exploratória-descritiva com abordagem qualitativa, em que a pesquisa, análise bibliográfica e documental teve como foco a busca de dados relativos ao turismo de base comunitária e historicidade da comunidade de São Gonçalo Beira Rio. O levantamento deu-se por meio de consulta em livros, artigos de periódicos científicos, dissertações e teses acadêmicas, *sites* institucionais, legislação e pesquisa “*in loco*” por meio de entrevistas e observação participante.

O artigo está estruturado em cinco seções além dessas notas introdutórias: na primeira, referencial teórico sobre turismo de base comunitária e atividade turística no Estado de Mato Grosso; na segunda, os procedimentos metodológicos; na terceira a contextualização e diagnóstico da comunidade ribeirinha São Gonçalo Beira Rio; na quarta, discussão e resultados do trabalho; na quinta seção, considerações finais desta pesquisa. Finaliza-se com as referências que embasaram este estudo.

TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA: GÊNESE DO CONCEITO

O Turismo de Base Comunitária (TBC) ou Turismo Comunitário (TC) “é aquele desenvolvido pelos próprios moradores de um lugar, que passaram a ser os articuladores e os construtores da cadeia produtiva, onde a renda e o lucro ficam na comunidade e contribuem para a melhoria da qualidade de vida” (CORIOLANO, 2009, p. 282). Além disso, promove a revitalização econômica, estimula a valorização do patrimônio cultural, bem como da conservação e preservação ambiental, fatores que podem atrair investimentos públicos, nos locais em que esteja sendo desenvolvido (BRASIL, 2010b).

O TBC não é um segmento do turismo, mas sim uma metodologia de trabalho (TURISOL, 2018; MIELKE; PEGAS, 2013). De acordo com Sampaio *et al.* (2014), o turismo comunitário surgiu no Brasil em 1997, primeiramente como tema de diálogo científico no 1º Encontro Nacional de Turismo de Base Local, realizado em São Paulo. Posteriormente, adicionou-se ao debate acadêmico a participação de movimentos sociais durante a realização do 1º Seminário Internacional de Turismo Sustentável, promovido em Fortaleza no ano de 2003. Alguns anos mais tarde, com a temática mais consolidada, o Ministério do Turismo (MTur), na elaboração de Plano Nacional de Turismo 2007-2010, elencou ações para apoiar as iniciativas para o desenvolvimento de TBC (BRASIL, 2010a).

O Plano Nacional de Turismo (PNT) atual, 2018-2022, tem por objetivos: contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas regionais, promover a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda (BRASIL, 2018); e entre as inúmeras estratégias descritas no PNT, a de estimular o desenvolvimento de novas atividades turísticas que incorporem aspectos da produção local, da cultura e da culinária regional, podem favorecer as iniciativas de desenvolvimento do TBC.

O Ministério do Turismo, para desenhar sua política pública para o TBC, norteou-se no conceito preconizado pela Organização Não Governamental *World Wide Fund for Nature* (2018) como destaca Maldonado (2009, p. 31):

Turismo Comunitário é toda forma de organização empresarial sustentada na propriedade e na autogestão sustentável dos recursos patrimoniais comunitários, de acordo com as práticas de cooperação e equidade no trabalho e na distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos.

Outra característica marcante do TBC é a sua dimensão antropológica, com objetivo de estimular o diálogo entre iguais e encontros interculturais com os visitantes, na perspectiva de se conhecer e aprender com seus respectivos modos de vida (MALDONADO, 2009; BRAMBATTI; NITSCHKE, 2018).

No Brasil o TBC surge como uma modalidade turística ascendente, sobretudo em áreas de relevância ambiental, que em sua maioria albergam comunidades com poucas perspectivas econômicas. O TBC é uma prática alternativa, que permite a manutenção do vínculo com o ambiente, mas também com a dimensão sociocultural, por meio do estímulo de trocas culturais entre visitantes e moradores, podendo igualmente apontar caminhos frutíferos para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população receptora (HALLACK; BURGOS; CARNEIRO, 2011; ALCÂNTARA; FEUSER; SAMPAIO, 2015). Para Grimm, Alcântara e Sampaio (2018, p. 10),

[...] uma das características básicas do turismo brasileiro é a diversidade e abundância de seus recursos, cuja exploração deu lugar ao desenvolvimento turístico diferenciado no tempo e espaço, e a criação de inúmeros produtos, onde se identificam regiões com intensidades turísticas desiguais e qualitativamente distintas.

Para Fabrino, Nascimento e Costa (2016), embora não haja unanimidade entre a comunidade científica para a definição de TBC, todos consideram como elemento fundamental a comunidade como sujeito de seu próprio avanço, participando da concepção, desenvolvimento e gestão do turismo. A terminologia TBC deriva de outras modalidades turísticas, conhecidas como turismo cultural ou etnoturismo, ecoturismo e agroturismo⁴ (SAMPAIO *et al.*, 2014) e, está fortemente associada ao turismo sustentável e ao desenvolvimento local (FABRINO; NASCIMENTO; COSTA, 2016). A aceção do

⁴ O turismo cultural ou etnoturismo volta-se para a observação ou convívio de estilos de vida tradicionais (BARRETO, 2004). Fennell (2001, *apud* Weaver; Laton, 2007) identifica 85 definições de ecoturismo e seus valores estão baseados em conservação, ética, sustentabilidade, educação e benefícios comunitários. O agroturismo refere-se a um conjunto de serviços requeridos por visitantes e turistas que desejam adquirir a experiência de conhecer a vida de uma pequena propriedade rural (OYARZÚN; CARCAMO, 2001).

planejamento do TBC necessita ser debatida à luz da teoria da participação social, do desenvolvimento comunitário, assim como do planejamento participativo (HALLACK; BURGOS; CARNEIRO, 2011; ALMEIDA; CASTRO, 2017).

O MTur, embora considere as especificidades de cada conceito empregado para TBC, elenca os princípios comuns a todos, destacando: autogestão; associativismo e cooperativismo; democratização de oportunidades e benefícios; centralidade da colaboração, parceria e participação; valorização da cultura local, visando à apropriação por parte destas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística (BRASIL, 2010a).

No TBC a comunidade tem papel primordial e central, ela deve estar engajada no projeto e ações para o sucesso da atividade, pois esse tipo de turismo prima pelo reconhecimento e valorização do patrimônio comunitário, ou seja, do conjunto de valores e crenças, conhecimentos e práticas, técnicas e habilidades, instrumentos e artefatos, lugares e representações, bem como de todos os tipos de manifestações tangíveis e intangíveis existentes em um povo (BARTHOLO; SANZOLO; BURSZTYN, 2009).

Em 2010, a Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário – Turisol – publicou uma série denominada de Série Turisol de Metodologias no Turismo Comunitário, que registram sete histórias e metodologias de experiências com TBC: 1) Projeto Saúde e Alegria (Santarém, PA), 2) Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia (SC), 3) Pousada Uacari, Instituto Mamirauá (Tefé, AM), 4) Projeto Bagagem (São Paulo, SP), 5) Fundação Casa Grande (Nova Olinda, CE), 6) Rede Tucum (12 comunidades do litoral do Ceará) e 7) Pousada Aldeia dos Lagos (Silves, AM). Com estes registros, a Rede Turisol visava a informar, compartilhar e inspirar o desenvolvimento de novas iniciativas voltadas ao Turismo Comunitário no Brasil e no mundo (TURISOL, 2018).

Além do envolvimento comunitário, outro aspecto que contribuiu para o fomento do TBC foi a transformação pela qual passou o fenômeno turístico com relação à pessoa do turista, que se converteu no ator principal da própria viagem, buscando a vivência de acontecimentos únicos e marcantes (PEZZI; VIANNA, 2015). Para Krippendorf (2000) as pessoas estão preocupadas em praticar um turismo mais consciente, deixando de ser um turista conduzido e manipulado para se tornar um turista informado e experiente. Na concepção antropológica, essa forma de fazer turismo trata-se da suspensão das relações cotidianas, a interrupção de papéis, em que o sujeito sofre um estranhamento em relação ao que lhe é familiar (TURNER; BRUNER, 1986).

Esse novo perfil possibilitou a inserção do turismo em localidades pitorescas, porém excluídas dos roteiros de visita e não vistas como um atrativo turístico. Nesse contexto, localidades com um potencial turístico reprimido puderam se beneficiar com a instauração do turismo de base comunitária. Desta forma, o TBC oportuniza aos visitantes o contato com o modo de vida local, de maneira sustentável, permitindo tanto a preservação dos sistemas ecológicos como a conservação dos sistemas sociais, além de ser uma estratégia de comunicação social, mediante a qual as comunidades tradicionais ofertam como principal atrativo a convivencialidade (SAMPAIO *et al.*, 2014). Esse convívio deve pautar-se no respeito à simplicidade da localidade, de suas rotinas, de seu linguajar e tradições, ou seja, de acordo com Bartholo, Sansolo e Bursztyn, (2009), na valorização do patrimônio comunitário (recursos humanos, culturais e naturais).

Atividade Turística em Mato Grosso

De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT), o setor turístico é a segunda maior atividade econômica do mundo em geração de divisas e empregos, pois possibilita o aproveitamento de características históricas, culturais, físicas, econômicas e sociais (WTO, 2018).

No Estado de Mato Grosso essa atividade também é representativa economicamente, pois a região é rica por sua variedade de biomas (Pantanal, Cerrado e Amazônia), fato que a torna atrativa para pessoas do mundo todo, além de possibilitar o desenvolvimento de várias modalidades de turismo, entre as quais o ecológico, o de aventura e pesca esportiva (MATO GROSSO, 2018). Em Mato Grosso podem ser encontrados bom exemplos de atrativos turísticos, embora pontuais, localizados em comunidades circunvizinhas à capital, como Chapada dos Guimarães, Cáceres, Bom Jardim (em Nobres), Santo Antônio do Leverger e outros em vários municípios do Estado. Essas regiões geralmente são priorizadas na destinação de projetos e ações de fortalecimento à indústria do turismo. Na capital mato-grossense, Cuiabá, mesmo com o forte potencial histórico, a atividade turística é pouco valorizada e explorada.

Atualmente Mato Grosso conta com uma Política Estadual do Turismo – Lei nº 10.183 de 2014 – que tem por princípios a promoção da atividade turística sustentável, com preservação e conservação do meio ambiente, valorização da diversidade cultural, inclusão social e eficiência econômica; de modo a transformar o Estado em destino turístico diferenciado e competitivo, tanto para o mercado nacional quanto internacional (MATO GROSSO, 2014).

Para algumas localidades da capital de Mato Grosso, o TBC pode ser uma alternativa socioeconômica interessante em múltiplos aspectos, observando-se que o incentivo a essa prática constitui um dos objetivos preconizados na política mato-grossense de turismo, conforme consta no artigo 4º inciso VIII: “fomentar a atividade turística em patrimônios naturais, histórico e cultural”, entretanto na prática não existem ações concretas de incentivo a essa forma de se fazer turismo.

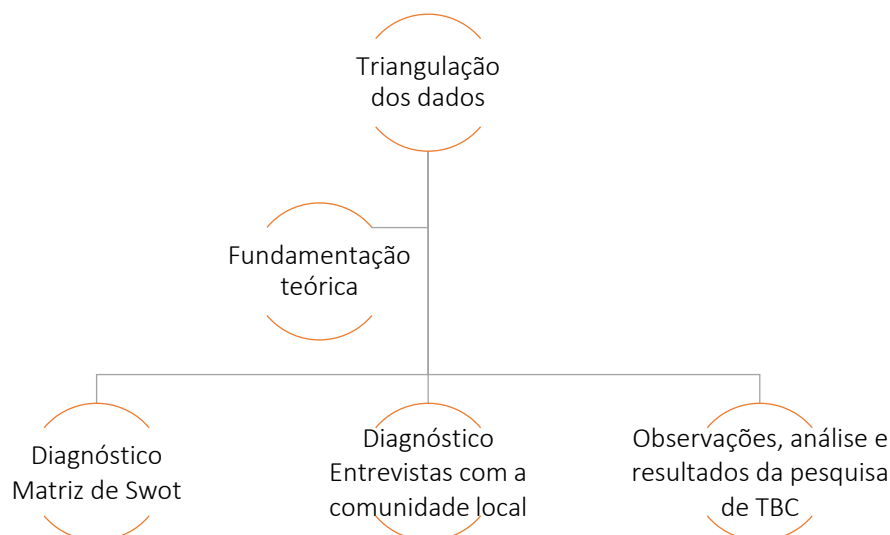
Além das riquezas naturais, o Estado mato-grossense conta ainda com vasto patrimônio histórico e áreas agrícolas que possibilitam o desenvolvimento do turismo cultural e rural; essas modalidades turísticas têm um grande potencial como agente promotor de desenvolvimento local, com geração de emprego e renda (FAGUNDES; SCHMIDT; CENTURIÃO, 2013) e não deveriam ser colocadas em um segundo plano e/ou ignoradas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na realização deste estudo foram desenvolvidas quatro etapas metodológicas: (1) pesquisa descritiva com revisão e análise bibliográfica e documental; (2) pesquisa de campo (entrevista estruturada e observações); (3) análise dos dados observados empregando a matriz de *Swot* e (4) análise das entrevistas utilizando a técnica de análise de discurso proposta por Michel Foucault (1969). Ao mesmo tempo, em razão das etapas metodológicas previstas, desenvolveu-se uma triangulação de dados, conforme mostra a Figura 1.

O termo triangulação é baseado na técnica de determinação da localização de um navio no oceano por meio das posições de três estrelas no céu; porém, em se tratando de procedimento de pesquisa, o desafio principal do pesquisador não é localizar-se, mas conferir significado às suas conclusões (STAKE *apud* ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015).

Figura 1 – Triangulação dos dados



Fonte: OLIVEIRA (2010).

A triangulação foi aplicada para validação, pois nos permite analisar o fenômeno em estudo de diferentes formas e as evidências obtidas são consideradas fortes, pois se reduzem eventuais vieses no processo de coleta de dados (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015).

Desta forma, para atender aos objetivos propostos neste estudo, sumarizado no Quadro 1, utilizou-se a abordagem exploratória-descritiva, de caráter qualitativo, precedida de pesquisa e análise bibliográfica.

A pesquisa de campo foi realizada por meio da aplicação de seis entrevistas semiestruturadas gravadas com membros da comunidade que incluem: moradores, proprietário de restaurante, líder comunitário, presidente da Associação de Ceramistas, produtora visual do grupo de dança local, com posterior transcrição para a análise de discurso, além do registro fotográfico e da observação participante, que subsidiaram a análise da Matriz de Swot.

Quadro 1 – *Corpus* metodológico da pesquisa, Mato Grosso, 2018

OBJETIVO GERAL	Investigar a potencialidade socioeconômica e ambiental para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária na Comunidade de São Gonçalo Beira Rio, em Cuiabá, Mato Grosso			
ETAPAS	TIPO DE DADOS	MÉTODOS	INSTRUMENTOS	CATEGORIAS
Planejamento da pesquisa	Dados secundários	Pesquisa e análise bibliográfica e documental	Periódicos, livros, dissertações, teses e documentos	Turismo de Base Comunitária (TBC) Planejamento estratégico

Pesquisa de campo e coleta de dados	Dados primários	Pesquisa descritiva/ qualitativa Pesquisa de campo/observação participante	Dados primários: entrevistas semiestruturadas Registro fotográfico	Diagnóstico da comunidade: pontos fortes/ fracos e ameaças/ oportunidades
Análise dos dados	Análise dos dados	Pesquisa descritiva e qualitativa	Matriz de Swot Análise do Discurso de Foucault (1969)	Demanda de TBC Atividades culturais

Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

CARACTERIZAÇÃO DA COMUNIDADE RIBEIRINHA SÃO GONÇALO BEIRA RIO

O berço de Cuiabá, local de seu surgimento há 299 anos, foi a vila de São Gonçalo Beira Rio, primeiro povoado da região, assim batizado pelos bandeirantes paulistas no século 17. Atualmente a população estimada é de aproximadamente 400 moradores, distribuídos em menos de cem famílias com algum grau de parentesco (CUIABÁ, 2018).

A bandeira de Pascoal Moreira Cabral que andava à procura de índios destinados ao cativeiro, acabou encontrando ouro no Rio Coxipó, onde fundou o Arraial da Forquilha, no atual distrito do Coxipó do Ouro. Para garantir o direito de posse da área foi lavrada uma ata de fundação, no dia 8 de abril de 1719, na localidade denominada de São Gonçalo Velho, hoje São Gonçalo Beira Rio, que, então, possuía o porto que permitia a comunicação entre as minas e a Capitania São Paulo (MATO GROSSO, 2018).

A comunidade de São Gonçalo Beira Rio (Figura 2) sempre teve papel de destaque na história de Mato Grosso. Localizada à margem esquerda do Rio Cuiabá, a 11 quilômetros do centro da cidade, apresenta certas peculiaridades culturais, com destaque para as festas de santo, a confecção de peças artesanais, além de possuir diversas peixarias, nas quais se comercializa o peixe cru ou na forma de suculentas preparações da gastronomia local (ROMANCINI, 2005; VASCONCELOS, 2015).

Figura 2 – Localização da Comunidade de São Gonçalo Beira Rio, Mato Grosso



Fonte: GOOGLE MAPS (2018).

No âmbito da cultura local a presença dos índios Coxiponé ficou refletida nos traços dos moradores de São Gonçalo, nas rimas e músicas, na cerâmica, na pesca, no uso de plantas medicinais, na canoa feita de um tronco de árvore, na benzedeira, nas danças, entre outras tradições cultivadas (ROMANCINI, 2005; MONÇALE; MOREIRA, 2013; MAMEDE *et al.*, 2015; OYAMADA; GATTI, 2016). Destacam-se entre as tradições orais a dança de São Gonçalo, realizada há mais de 50 anos, contribuindo para a memória coletiva da comunidade (SANTOS, 2009).

Para Vasconcelos (2015), não há como falar em cultura cuiabana sem remeter à comunidade São Gonçalo Beira Rio, pois ela está entre os primeiros arraiais de Cuiabá e até hoje preserva a cultura da cidade. Desde início dos anos 2000, de acordo com Romancini (2005) e Santos (2010a, b), a comunidade São Gonçalo Beira Rio representa um grupo participativo na luta por sua identidade cultural, destacando-se que muitos moradores dedicam-se ao artesanato da cerâmica e da viola de cocho, e/ou integrando grupos de cururu e siriri.

Apesar da luta da Comunidade de São Gonçalo Beira Rio, por muito tempo ela foi esquecida pelo poder público, e somente na década de 90, com a expansão do turismo em Mato Grosso, a localidade recebeu um pouco de infraestrutura (MONÇALE; MOREIRA, 2013). Foi somente com a realização de alguns dos jogos da Copa do Mundo de 2014 em Cuiabá, entretanto, que o governo investiu verdadeiramente em obras de mobilidade urbana na região, como a pavimentação de avenidas e construção de acessos de interligação a outras comunidades (VASCONCELOS, 2015).

Atualmente São Gonçalo Beira Rio faz parte dos roteiros turísticos de Cuiabá, tendo seus atrativos direcionados para contemplação e compras: a gastronomia (peixarias locais), produtos artesanais (cerâmicas de barro), danças e cantos folclóricos (siriri e cururu). O aspecto bucólico e *o caráter amistoso* da população local, porém, são atrativos que não podem ser desconsiderados nas ações destinadas à promoção e fortalecimento do turismo local, porém o único projeto público identificado, destinado a essa região, é a construção da praça do Marco Zero às margens do Rio Cuiabá, onde se deu a fundação da capital mato-grossense, para a comemoração dos 300 anos da capital do Estado (CUIABÁ, 2018).

Diagnóstico da localidade São Gonçalo Beira Rio: saberes e modos de vida

Berço de Cuiabá, a comunidade de São Gonçalo Beira Rio conserva uma ampla variedade de tradições, conforme descritas no Quadro 2, que são transmitidas de geração a geração.

Quadro 2 – Atividades culturais da Comunidade São Gonçalo Beira Rio, Mato Grosso

ARTESANATO	FESTAS TÍPICAS e RELIGIOSAS	GASTRONOMIA	DANÇA
- Confeção de cerâmica em barro: *Herança indígena; *Fonte de renda: comercialização de souvenirs. - Confeção viola de cocho ¹ : *Produção artesanal a partir de madeiras da flora do Pantanal e Cerrado	- Festas anuais: *Festa de São Gonçalo (janeiro) *Festa do Peixe (abril) *Festa de São Pedro (junho) *Festa das Ceramistas (setembro)	- Rota do Peixe ² : com ± 22 restaurantes especializados no preparo de peixes e pratos regionais	- Cururu ³ e Siriri: danças folclóricas comuns nas festas de religiosas, eventos turísticos, festivais de cultura popular

¹ Instrumento musical artesanal em forma de cocho, utilizado no cururu e siriri (IPHAN, 2005; ARIANO, 2017).

² Circuito gastronômico do Vale do Rio Cuiabá visando a impulsionar a produção artesanal e industrial da cadeia do peixe.

³ Dança folclórica de caráter religioso típica da região Centro-Oeste, dançada somente por homens (SANTOS, 2010; OSÓRIO, 2012).

Fonte: Elaboração das autoras (2019).

Apesar do acesso fácil e bem pavimentado a São Gonçalo Beira Rio, a localidade necessita de uma melhor estrutura para acolher a demanda turística. Durante os dias úteis há pouca movimentação de turistas pelas duas alamedas que cortam a comunidade, conforme registro fotográfico na Figura 3; porém aos finais de semana, essas mesmas vias recebem aproximadamente 5 mil transeuntes, que vêm prestigiar as delícias culinárias ofertadas pelas peixarias locais.

Figura 3 – Registro Fotográfico da Comunidade de São Gonçalo Beira Rio, março de 2018

Vias Públicas da Comunidade



Casa dos Artesãos e Produtos Comercializados



Peixarias (Rota do Peixe São Gonçalo Beira Rio)



Aspectos Culturais (religiosidade, gastronomia, danças)



Fonte: Arquivo das autoras.

Os estabelecimentos gastronômicos, em sua maioria adjacentes às próprias residências dos moradores, não apresentam espaço físico para atender toda a demanda. Além disso, há carência de estacionamentos (os automóveis permanecem parados ao longo das vias públicas, próximos às matas que margeiam o Rio Cuiabá); faltam sanitários públicos e locais de espera e lazer para os visitantes; e o transporte urbano público é deficitário (somente 1 linha, com 2 veículos).

A comunidade local reconhece que o poder público (Secretarias Estadual e Municipal de Cultura, Esporte e Turismo) auxiliou no fortalecimento da economia local, com o incentivo à abertura de estabelecimentos especializados em peixes, aproveitando o potencial da comunidade de pescadores e com a inclusão da comunidade na Rota do Peixe (circuito gastronômico formado pelas comunidades ribeirinhas de Bom Sucesso, Pai André, Passagem da Conceição e São Gonçalo, em Cuiabá). Também são bem conscientes de que o povoado, além da culinária, tem outros atrativos que podem servir de chamariz aos turistas, tais como o artesanato em cerâmica, os grupos de dança (siriri e cururu) e as festas tradicionais da comunidade.

Para Appendini e Verduzco (2002, p. 471) “os atores formulam estratégias de ingresso e de vida de acordo com seus recursos (econômicos, forças de trabalho, grau e tipo de conhecimento, educação, capital social e capital cultural)”. Ao mesmo tempo, a comunidade preserva saberes e modos de vida, compartilhando sua realidade. Segundo Scopinho, Valencio e Lourenço (2015, p. 139):

Os sujeitos constroem e partilham sentidos sobre a realidade vivida não apenas com a finalidade de interpretá-la, mas também de transformá-la. Tais sentidos expressam as suas identidades sociais e culturais, mas não são abstrações puras porque tanto são gerados quanto se integram às suas experiências e práticas cotidianas, refletindo e constituindo reflexos da estrutura social, da ideologia e da cultura que as sustentam. A relação é de mão dupla e mediada pela atividade do sujeito no mundo, ou seja, o trabalho que ele realiza para produzir e reproduzir a vida.

Neste contexto, utilizou-se para o diagnóstico de TBC a matriz de *Swot* (Quadro 3), para analisar o cenário por meio dos pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças identificados.

Quadro 3 – Análise da matriz de *Swot* da Comunidade de São Gonçalo Beira Rio, em relação à instituição do Turismo de Base Comunitária, 2018

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> - Abundante patrimônio cultural e histórico - Boa pavimentação das vias de acesso à comunidade - Moradores amistosos e acolhedores - Casa do Artesão bem estruturada - Grupo de dança Siriri Flor Ribeirinha (conhecido internacionalmente) - Gastronomia local bem consolidada (Rota do Peixe) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflitos de interesses das lideranças comunitárias - Falta de projetos coletivos e convergência dos objetivos comuns - Abertura sazonal das peixarias (fins de semana e feriados) - Ambientes não climatizados - Baixa qualificação da mão de obra local - Carência de investimentos em <i>merchandising</i> (divulgação do destino)
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Incentivo à diversificação da atividade turística: turismo de experiência - Abertura de locais de hospedagem - Ampliação do número de vagas de trabalho - Festividades e eventos das comemorações do tricentenário de Cuiabá (em abril de 2019) - Construção e inauguração da Praça do Marco Zero (Prefeitura de Cuiabá) - Estabelecer parcerias com empresas do <i>trade</i> turístico (agências, hotéis) 	<ul style="list-style-type: none"> - Assoreamento das margens do Rio Cuiabá - Falta de projeto de conservação e preservação - Peixarias com infraestrutura deficitária - Carência de local adequado para estacionamento de veículos - Desinteresse dos jovens com a continuidade das tradições locais - Ausência de políticas públicas efetivas de fomento e apoio ao turismo - Falta de dados estatísticos confiáveis para subsidiar ações de turismo na localidade

Fonte: Elaboração das autoras (2019).

A escolha da análise de *Swot* deu-se por ser uma ferramenta comumente empregada em planejamentos estratégicos, por permitir tanto a análise interna como a externa, por meio dos pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, ou seja, das variáveis controláveis e das não controláveis, respectivamente (OLIVEIRA, 2010).

A ferramenta *Swot*, amplamente empregada no Brasil para analisar e/ou avaliar o potencial de atrativos turísticos (DANTAS; MELO, 2008; MELO, 2011; BANZATTO *et al.*, 2012; FAGUNDES; SCHMIDT; CENTURIÃO, 2013; MEDEIROS; NASCIMENTO; PERINOTTO, 2017; COSTA *et al.*, 2018), permite verificar a viabilidade de se organizar uma nova forma de turismo e subsidiar o planejamento estratégico (BANZATO *et al.*, 2012).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram realizadas análises de três dimensões do discurso dos moradores da comunidade de São Gonçalo Beira Rio: *i)* a percepção do papel do turismo para a comunidade; *ii)* os atrativos turísticos que a comunidade tem para oferecer e *iii)* as consequências da atividade turística na comunidade. Também foram analisadas as perspectivas da comunidade com relação ao fomento do turismo para a região de estudo.

A atividade turística, indubitavelmente, tem papel relevante para a comunidade por se tratar da principal fonte de renda e trabalho para os moradores de São Gonçalo. Segundo um professor aposentado, morador há 62 anos: “[...] o turismo melhorou muito a condição econômica das pessoas, aqui era um bairro assim... bastante pobre, hoje já está num nível bem mais elevado por causa do turismo”.

Conforme perfil socioeconômico dos bairros de Cuiabá realizada pelo Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano em 2007, a renda média dos responsáveis pelo domicílio é de 7,1 salários mínimos, ressaltando-se que 37,93% pessoas recebem até 2 salários mínimos; 15,17% de 2 a 3 salários mínimos, 18,28% de 3 a 5 salários mínimos, 19,66% de 5 a 10 salários mínimos, 2,76% de 10 a 20 salários mínimos e 6,21% acima de 20 salários mínimos (CUIABÁ, 2007).

Com a redução da comercialização de peixes provenientes do Rio Cuiabá, que por muito tempo foi a principal fonte de renda desses ribeirinhos, a inserção da comunidade na Rota do Peixe em 2006-2007 foi um marco para o “ressurgimento” da região e para evitar o êxodo dos jovens em busca de oportunidade de trabalho. De acordo com um comerciante local, morador há 30 anos”, “[...] *Rota do Peixe foi um fermento que jogou em São Gonçalo. Antes, isso aqui era morto*”.

De acordo com relatos coletados, antes da Rota do Peixe havia duas ou três peixarias na localidade, hoje há 22 estabelecimentos em funcionamento, quase que exclusivamente aos fins de semanas e feriados. Durante os dias úteis 4-5 restaurantes abrem suas portas, no horário de almoço, para atender os turistas em busca das tradicionais iguarias da região, situação essa que poderia ser alterada se fossem fomentadas outras atividades, que atraíam turistas à localidade, aliada à gastronomia.

Os residentes da localidade São Gonçalo Beira Rio, mesmo alicerçados economicamente nas peixarias locais, reconhecem que possuem outros atrativos a oferecer aos turistas, sendo lembrado o trabalho em cerâmica e as danças locais (siriri e cururu). Conforme um mecânico aposentado, líder comunitário, morador há 53 anos”: “[...] *além das peixarias, tem o nosso artesanato, o trabalho que é o mais antigo da comunidade...*”.

Percebe-se que a comunidade possui um artesanato rico culturalmente, oriundo de uma herança dos povos indígenas da região e transmitido de geração em geração, que pode favorecer a atividade turística de base local, como lembra Maldonado (2009). Esta serviria como um complemento ao progresso econômico e ocupacional, para potencializar e dinamizar a arte em cerâmica, que a comunidade de São Gonçalo Beira desenvolve com imensa mestria. A valorização dos saberes pode ser um instrumento de empoderamento comunitário, mas para tanto faz-se necessária a união e engajamento de todos. Para uma ceramista, moradora há 58 anos: “[...] *podemos oferecer para os turistas além das peixarias, além do siriri, do cururu, do Flor Ribeirinha, o nosso artesanato*”.

De acordo com Lobo (2017), o TBC deve nascer de uma demanda primária da própria comunidade, fruto de um processo gradativo que se inicia com o conhecimento sobre gestão participativa, valorização cultural e afirmação da identidade, essas já percebidas na comunidade na pesquisa de campo. Para a Rede Turisol (2018) o turismo comunitário, além da gestão coletiva é essencial a transparência no uso e destinação dos recursos, sendo necessário que todos se envolvam voluntariamente no processo, pois a comunidade é a proprietária e a beneficiária dos empreendimentos turísticos locais. Para Lobo (2017) a busca pelo envolvimento da maior quantidade possível de pessoas serve como uma estratégia para minimizar os conflitos e diversificar visões sobre a atividade e sua relação com o local.

Na instituição do TBC é condição *sine qua non* o desenvolvimento e fortalecimento da Associação Comunitária, fato não evidenciado ao se constatar, em uma comunidade relativamente pequena, a existência de várias lideranças locais (Associação: das artesãs de cerâmica, das peixarias, de siriri) formais e informais, cada qual com ideias e projetos direcionados a seu segmento cultural.

Aqui começou Cuiabá, aqui é um lugar de uma história linda, habitada pelos índios coxiponês, da qual é minha descendência, porque em nasci e me criei nesta comunidade, entendeu? Aqui era pra ter um grande museu, contando toda a história desta comunidade, com peças que as pessoas daqui têm em casa guardadas, que era pra tá dentro desse museu (Produtora visual, moradora há 41 anos).

[...] estamos tentando ver se a gente desenvolve também, passeios turísticos de barco, mais só que até agora os financiamentos que a gente tem aqui os juros são altíssimos e acaba não compensando pra pessoas que querem tocar (Professor aposentado, morador há 62 anos).

Em prol de atrair maior demanda de turistas, cada subgrupo da comunidade possui ideias de ações que privilegiem o seu segmento; por exemplo, o grupo de pescadores idealiza desenvolver passeio de barco pelo Rio Cuiabá; por outro lado, a associação de artesãs quer comprar maquinários para aumentar a produção e comercialização de cerâmicas, além de reduzir o trabalho pesado, pois as ceramistas são em sua maioria idosas; já a produtora cultural do grupo de dança de grande destaque mundial, originário da comunidade, pensa em criar um museu contando a história da comunidade e da localidade. São ideias de atividades segmentadas, que poderiam ser incorporadas em um projeto único, contemplando toda a comunidade.

A conservação ambiental é outro aspecto lembrado na fala da comunidade, porém pouco observado na prática, pois ao transitar pelas margens do rio avistou-se presença de lixo (garrafas, latas, copos descartáveis), além de assoreamento, provavelmente decorrente do desmatamento.

Já teve até carro que caiu no rio. Sim, sim já teve, já teve. Tem pedaço de asfalto fartando, cê viu, né?" (Ceramista, moradora há 58 anos).

[...] nosso asfalto está desmoronando, está com erosão aqui. Vai esperar o asfalto primeiro acabar pra não ter mais como passar carro para poder vir arrumar? Né? (Produtora visual, moradora há 41 anos).

Atualmente existe apenas um projeto ambiental em andamento na comunidade chamado Balsa Ecológica, que é uma ação da prefeitura, que visa a preservar o Rio Cuiabá e também evitar que os resíduos produzidos pela população cheguem ao Pantanal. Diariamente ela percorre cerca de cinco quilômetros, em um trecho que vai da Ponte Nova até a comunidade de São Gonçalo Beira Rio.

Diante do observado, o TBC pode ser uma saída para a conservação ambiental, pois a atividade procura gerar o menor impacto possível ao meio ambiente. Além disso, é uma alternativa positiva e potencialmente sustentável de desenvolvimento econômico para pequenas comunidades autóctones (como é o caso da localidade de São Gonçalo Beira Rio) na medida em que proporcionaria a manutenção das práticas cotidianas

locais, a multifuncionalidade dos espaços tradicionais e o incentivo a projetos e ações de conservação ambiental (CORIOLANO; LIMA, 2003; BARTHOLO; SANSOLO; BURSZTYN, 2009; GONÇALVES; SILVA, 2017).

É nítida a percepção de que os moradores comungam de pensamentos similares quanto à importância da atividade turística para a região, e de que a comunidade possui, sem sombra de dúvidas, outros atrativos a serem ofertados:

[...] também tem a cerâmica... arte que é milenar aqui no São Gonçalo (Professor aposentado, morador há 62 anos).

Temos a associação de artesanato aqui no São Gonçalo, então podemos oferecer para os turistas além das peixarias além do cururu, o siriri do Flor Ribeirinha, né?, que é grupo aqui do São Gonçalo, que já foi campeão na Turquia (Ceramista, moradora há 58 anos).

O artesanato local, né? Eles (os turistas) poderiam estar visitando os quintais daqueles que trabalham com artesanato, que também fazem doces... aprender a fazer a cerâmica; podia ter licor pra vender, o doce pra vender também (Produtora visual, moradora 41 anos).

A iniciativa de vivência cultural, a que se refere a entrevistada, faz parte de um projeto a ser desenvolvido no “Quintal da Domingas” (sede do grupo Flor Ribeirinha) e tem por objetivo oferecer uma visita guiada à localidade, com explanações sobre a história e gastronomia e práticas de aulas de dança (siriri) e de artesanato em cerâmica. De acordo com a coordenadora visual do grupo, essa demanda surgiu devido ao fato dos turistas demonstrarem curiosidade em conhecer mais o siriri depois da visibilidade internacional alcançada pelos dançarinos.

Evidenciou-se que apesar do potencial nota-se, na comunidade, a falta de convergência de objetivos, de se priorizar ações e o trabalho conjunto, visando ao fortalecimento da atividade turística, reconhecidamente o pilar central da economia local. Ressalta-se que o turismo comunitário requer o envolvimento dos moradores locais, elaborando um processo de planejamento participativo desde as tomadas de decisão até a execução das atividades (LOBO, 2017; PAULA; REZENDE; ALVARES, 2018). Por meio do TBC, Lobo (2017) acredita que a população poderia perceber a força do associativismo e voltaria a participar da vida política da comunidade.

Sugere-se um planejamento realizado em etapas na instituição do TBC, baseado em Guzzatti, Sampaio e Coriolano (2013): a) diagnóstico das características territoriais; b) sensibilização dos moradores sobre os atrativos culturais locais; c) diagnóstico participativo com as artesãs, grupo de danças, moradores, lideranças locais e proprietários das peixarias; d) fortalecimento do associativismo; e) efetivação dos negócios; f) capacitação e g) promoção, podem nortear as ações para a introdução do TBC na localidade de estudo.

Diante do exposto, a organização social pode colaborar para melhorar as condições de vida da comunidade local, fazendo com que a troca de experiências direcionadas a objetivos comuns constituam oportunidades de crescimento e desenvolvimento local e social (BRAMBATTI; NITSCHKE, 2018). O desenvolvimento local refere-se não somente ao crescimento econômico, mas também ao desenvolvimento social, ambiental,

cultural, político e humano (TURISOL, 2018). Todas essas dimensões devem ser integradas, pois não é possível desmembrar a interdependência existente entre elas, mantendo sempre a ênfase no protagonismo da comunidade, princípio básico do TBC.

Após levantamento prévio realizado, percebeu-se que o Turismo de Base Comunitária (TBC) representa uma alternativa ao desenvolvimento para a comunidade local, colocando os atores locais como protagonistas no processo de produção da oferta turística. Ou seja, é necessário pensar o TBC como uma metodologia permeada por processos, etapas e técnicas de estabelecimento que implicam uma conotação prescritiva. Dessa forma, o TBC pode representar tanto um modelo como um meio de empoderamento, proporcionando autonomia para a comunidade para definir e discutir as possibilidades e estratégias de turismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão do objetivo deste estudo, que pretendia investigar os principais desafios e possibilidades para o desenvolvimento do Turismo de Base Comunitária na comunidade ribeirinha São Gonçalo Beira Rio, são feitas algumas considerações que respondem a este questionamento.

Atrair mais turistas à comunidade de São Gonçalo Beira Rio é importante para fortalecer a economia local; porém o estímulo ao crescimento dessa demanda carece de um planejamento prévio, que vise a um maior envolvimento comunitário associado à preservação e conservação ambiental. Desta forma o Turismo de Base Comunitária, mesmo não sendo considerado, por muitos, um segmento e sim uma forma de fazer turismo, pode ser vantajoso, tanto pelos aspectos sociais, pelas trocas culturais entre visitantes e moradores, como pelos aspectos econômicos. Além disso, esse modelo pode ser um caminho alternativo para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população receptora.

Sem dúvida o TBC é uma proposta que merece ser colocada em prática segundo demandas e potencialidades da comunidade. Diante das inúmeras variáveis identificadas, faz-se necessário um planejamento participativo dos atores envolvidos, bem como adoção de estratégias comunitárias para que o TBC aconteça de fato.

Identificou-se algumas limitações da pesquisa, como a carência de registros estatísticos sobre turismo na comunidade e a falta de dados e participação dos órgãos públicos nas ações voltadas ao TBC. De outro lado, foram percebidas ações isoladas em prol do Turismo de Base Comunitária na comunidade ribeirinha São Gonçalo Beira Rio em detrimento da coletividade, beneficiando apenas parte da comunidade, necessitando resgatar o espírito de coletividade e cooperação.

Salienta-se que o TBC, apesar de surgir pela demanda da comunidade, depende da parceria e dos arranjos locais com representações locais e agências de fomento como: setor público, Organizações Não Governamentais, consultores, empresas de turismo locais, agentes intermediários de turismo (agências e operadoras turísticas) e evidentemente as próprias comunidades (BUCKLEY, 2003; STRONZA; PEGAS, 2008), consolidando processos de governança ante a dinâmica do TBC. Estas sinergias podem garantir a sustentabilidade do empreendimento, fomentando um desenvolvimento mais sustentável, fortalecendo sentimento de confiança e de identidade cultural.

Nesse sentido, em virtude da complexidade, desafios, oportunidades e inúmeras variáveis identificadas, percebe-se que não se esgotam as discussões sobre turismo comunitário na localidade de São Gonçalo Beira Rio. Ou seja, trabalhos futuros de TBC devem ser realizados como uma proposta possível para melhor alicerçar a adoção dessa modalidade turística a fim de atingir o tão almejado desenvolvimento socioeconômico e ambiental e conseqüentemente melhora das condições de vida das pessoas diretamente envolvidas, diante da riqueza de saberes e dos modos de vida desta comunidade, partindo-se de uma metodologia de concepção, elaboração e execução de um projeto participativo de TBC com a comunidade.

REFERÊNCIAS

- ALCANTARA, L. C. S.; FEUSER, S.; SAMPAIO, A. C. C. Turismo de base comunitária: uma experiência na zona de educação para o ecodesenvolvimento do Rio Sagrado (Morretes, Paraná, Brasil). *Turismo & Sociedade*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 342-359, maio/ago. 2015.
- ALMEIDA, F. A. B.; CASTRO, J. F. Planejamento do turismo de base comunitária: perspectivas críticas. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 66-81, dez. 2017.
- APPENDINI, K. A.; VERDUZCO, G. La transformación de la ruralidad mexicana: modos de vida y respuestas locales y regionales. *Estudios Sociológicos*, México, v. XX, n. 59, p. 468-474, 2002.
- ARIANO, H. A. Viola de Cocho: controvérsias em torno do registro de propriedade de um símbolo regional. *Revista de Antropologia do Centro-Oeste*. Cuiabá, v. 4, n. 7, p. 153-171, jan./jul. 2017.
- BANZATO, B. M., FAVERO, J. M., AROUCA, J. A. C.; CARBONARI, J. H. B. Análise ambiental de unidades de conservação através dos métodos SWOT e GUT: o caso do parque estadual restinga de Bertiooga. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental*, Pombal-PB, v. 6, n. 1, p. 38-49, jan./dez. 2012.
- BARRETTO, M. Relações entre visitantes e visitados: um retrospecto dos estudos socioantropológicos. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 133-149, 2004.
- BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. 508 p.
- BRAMBATTI, L. E.; NITSCHKE, L. B. Roteiros rurais: associativismo e participação comunitária. O roteiro Caminhos de Guajuvira, Araucária-PR. *Revista Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade*, Caixas do Sul, v. 10, n. 1, p. 71-84, jan./mar. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061>.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Dinâmica e diversidade do turismo de base comunitária: desafio para a formulação de política pública*. Brasília: Ministério do Turismo, 2010a. 88 p.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Segmentação do turismo e o mercado*. Brasília: Ministério do Turismo, 2010b. 170 p.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2018-2022*. Brasília: Ministério do Turismo, 2018. 162 p.
- BUCKLEY, R. *Case studies in ecotourism*. Reino Unido: Cabi International; Oxfordshire, 2003.
- CORIOLOANO, L. N. M. T.; LIMA, L. C. *Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental*. Fortaleza: Eduece, 2003. 366 p.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. O turismo comunitário no nordeste brasileiro. In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. p. 277-287.
- COSTA, S. S.; LEMOS, T. A.; CAMPOS, D. P. F.; OLIVEIRA, J. C.; GUERREIRO, Q. L. M. Análise swot como ferramenta para diagnosticar o potencial turístico da comunidade Ponta de Pedras, Santarém-PA. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*. Aracaju, v. 9, n. 6, jul. 2018. Edição especial Congaba.
- CUIABÁ. Prefeitura de Cuiabá. *Perfil socioeconômico dos bairros de Cuiabá*. Cuiabá: Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (IPDU), 2007. 124 p.
- CUIABÁ. Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo. *Portal*. 2018. Disponível em: <http://www.cuiaba.mt.gov.br/secretarias/secretaria-de-cultura-esporte-e-turismo/13123>.
- DANTAS, N. G. S.; MELO, R. S. O método de análise SWOT como ferramenta para promover o diagnóstico turístico de um local: o caso do município de Itabaiana-PB. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 118-130, 2008.

- ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 11-31.
- FABRINO, N. H.; NASCIMENTO, E. P.; COSTA, H. A. Turismo de base comunitária: uma reflexão sobre seus conceitos e práticas. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 172-190, dez. 2016.
- FAGUNDES, M. B. B.; SCHMIDT, V.; CENTURIÃO, D. A. S. Identificação das variáveis de SWOT como ferramenta para promover o diagnóstico turístico e o desenvolvimento local: Corumbá, MS. *Informe Gepec*, Toledo, v. 17, n. 1, p. 6-22, jan./jun. 2013.
- FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1969.
- FREIRE, L. S.; FERREIRA, H. C. H. O turismo de base comunitária como alternativa de desenvolvimento local: o caso de Curuçá-Pará. *Revista Associação Brasileira dos Estudos do Trabalho*, Juiz de Fora, v. 5, n. 3, p. 36-44, set./dez. 2015.
- GABRIELL, C. P.; SANTOS, G. N. Turismo de base comunitária e patrimônio cultural imaterial no Nordeste Brasileiro. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 141-154, dez. 2016.
- GÓMEZ, C. P.; FALCÃO, M. C.; CHEREM, L.; SILVA, T. N. A participação da comunidade no turismo de base comunitária: um estudo de múltiplos casos. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 263-279, ago. 2016.
- GONÇALVES, S.; SILVA, G. C. J. Possibilidades do turismo comunitário na reserva de desenvolvimento sustentável Ponta do Tubarão/RN. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 82-95, dez. 2017.
- GRIMM, I. J.; ALCÂNTARA, L. C. S.; SAMPAIO, C. A. C. Tourism under climate change scenarios: impacts, possibilities, and challenges. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 12(3), p. 1-22, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.rbtur.org.br/rbtur/article/view/1354/823>. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v12i3.1354>.
- GUZZATTI, T. C.; SAMPAIO, C. A. C.; CORIOLANO, L. N. M. T. Turismo de base comunitária em territórios rurais: caso da Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia (SC). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 93-106, jan./abr. 2013.
- HALLACK, N.; BURGOS, A.; CARNEIRO, D. M. R. Turismo de base comunitária: estado da arte e experiências brasileiras. *Ambientalmente Sustentável*, Espanha, v. 1, n. 11-12, p. 7-25, enero/dec. 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 84 p.
- IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Dossiê IPHAN 8: modo de fazer viola de Cocho*. Brasília: IPHAN, 2005. 116 p.
- KRIPPENDORF, J. *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. São Paulo: Aleph, 2000. 186 p.
- LOBO, P. N. M. O turismo comunitário como desafio ao desenvolvimento sustentável: o caso da Resex do Batoque, Aquiraz/CE. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 25-41, ago. 2017.
- MALDONADO, C. O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In: BARTHOLO, R.; SANZOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). *Turismo de base comunitária: experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e imagem, 2009. 30-31 p.
- MAMEDE, J. S. S.; DAVID, M.; TSUKAMOTO FILHO, A. A.; PASA, M. C. Os quintais e manifestações culturais da comunidade São Gonçalo Beira Rio, Cuiabá-MT. *Biodiversidade*, Rondonópolis, MT, v. 14, n. 1, p. 168-182, 2015.
- MATO GROSSO. Lei nº 10.183, de 18 de novembro de 2014. *Dispõe sobre a Política Estadual do Turismo e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado, 18 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/12254/visualizar>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- MATO GROSSO. *Artesanato de Mato Grosso*. 2018. Disponível em: <http://www.sedec.mt.gov.br/-/3027075-artesanato?inheritRedirect=true>.
- MEDEIROS, J. L.; NASCIMENTO, M. A. L.; PERINOTTO, A. R. C. Análise SWOT e turismo: uma avaliação estratégica no Projeto Geoparque Seridó/RN. *Ciência e Sustentabilidade*. Juazeiro do Norte, v. 3, n. 1, p. 94-123, jan./jun. 2017.
- MELO, N. R. A aplicação da análise SWOT no planejamento turístico de uma localidade: o caso de Araxá-MG. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 164-176, ago. 2011.
- MESQUITA, J. L. Turismo de aventura e ecoturismo sustentável: diferenças. *Estadão*, 18 ago. 2014. Disponível em: [https://marsemfm.com.br/diferenca-entre-turismo-de-aventura-ecoturismo-e-turismo-sustentavel/#:~:text=Ecoturismo%20\(ou%20turismo%20ecol%C3%B3gico\),a%20consci%C3%Aancia%20ambiental%20nos%20turistas](https://marsemfm.com.br/diferenca-entre-turismo-de-aventura-ecoturismo-e-turismo-sustentavel/#:~:text=Ecoturismo%20(ou%20turismo%20ecol%C3%B3gico),a%20consci%C3%Aancia%20ambiental%20nos%20turistas). Acesso em: 16 jul. 2020.

- MIELKE, E. J.; PEGAS, F. Turismo de base comunitária no Brasil. Insustentabilidade é uma questão de gestão. *Revista Turismo em Análise*, v. 24, n. 1, p. 170-189, abr. 2013.
- MONÇALE, A. M.; MOREIRA, B. D. *Fotografia, etnografia e festa: um olhar sobre a festa de santo na comunidade São Gonçalo Beira Rio – Cuiabá/MT*. CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO CENTRO-OESTE, 15., 2013, Rio Verde, GO, 30/5 a 1º/6/2013.
- MORAES, W. V.; EMMENDOERFER, M. L. *Turismo comunitário e inclusão social: análise do roteiro turístico de base comunitária do projeto boas práticas na Serra do Brigadeiro – MG*. *Abet*, Juiz de Fora, v. 5, n. 3, p. 26-35, set./dez. 2015.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento estratégico*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 335 p.
- OLIVEIRA, R. S.; CORDEIRO, J. S. Análise dos atrativos naturais da Serra dos Alves, Senhora do Carmo, Itabira, MG, Brasil: uma contribuição para o desenvolvimento do turismo sustentável. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 206-223, maio/ago. 2017.
- OLIVEIRA, M.; FREITAS, H. Focus Group: instrumentalizando o seu planejamento. In: GODOI, C. K.; BANDEIRADE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- OSORIO, P. S. Os festivais de cururu e siriri. *Anuário Antropológico*, Brasília, n. 1, p. 237-260, 2012.
- OYARZÚN, E. M.; CARCAMO, C. G. (org.). *Análisis de la red agroturismo Chiloé*. Valdivia, Los Ríos, Chile: Instituto de Turismo; Universidad Austral de Chile, 2001.
- OYMADA, G. C.; GATTI, F. Arte e identidade de gênero na Comunidade São Gonçalo Beira Rio em Cuiabá-MT. *Revista de Administração do Sul do Pará*. Pará, v. 3, n. 1, p.53-64, jan./abr. 2016.
- PAULA, L. B.; REZENDE, A. C.; ALVARES, D. F. Planejamento e gestão de destinos turísticos a partir do fortalecimento e engajamento das partes interessadas. *Revista de Cultura e Turismo*, Ilhéus, BA, v. 12, n. 1, p. 31-58, fev. 2018.
- PEZZI, E.; VIANNA, S. L. G. A experiência turística e o turismo de experiência: um estudo sobre as dimensões da experiência memorável. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 26, n. 1, 2015. Especial.
- ROMANCINI, S. R. Paisagem e simbolismo no arraial pioneiro São Gonçalo em Cuiabá-MT. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 19-20, p. 81-87, jan./dez. 2005.
- SAMPAIO, C. A. C.; ZECHNER, T.; HENRIQUEZ, C.; CORIOLANO, L. N. M.; FERNANDES, S. Turismo comunitário a partir de experiências brasileiras, chilenas e costarriquenha. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 42-58, jan./mar. 2014. Obtido em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/575/628>. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v8i1.575>.
- SANTOS, G. *Cultura popular e tradição oral na festa de São Gonçalo Beira Rio*. ENECULT – ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 5., 2009, Salvador, Bahia, Brasil: Faculdade de Comunicação/Ufba, 27 a 29 maio 2009.
- SANTOS, G. L. S. *O siriri na contemporaneidade em Mato Grosso: suas relações e trocas*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Linguagens, Programa de Pós-Graduação em Estudos de Cultura Contemporânea, 2010a.
- SANTOS, G. L. S. Reflexões sobre a dança siriri e processos identitários em Cuiabá-MT. ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 6., 2010, Salvador-BH, 25-27 maio 2010b.
- SCOPINHO, R. A.; VALENCIO, N. F. L. S.; LOURENÇO, L. F. Memória, cotidiano e trabalho: notas sobre modos de vida e subjetividades na Serra do Açor, Portugal. *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 2, p. 135-148, jun./set. 2015.
- SILVA, F. P. S.; MATTA, A. E. R.; SÁ, N. S. C. Turismo de base comunitária no antigo Quilombo Cabula. *Caderno Virtual do Turismo*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p.79-92, ago. 2016.
- STRONZA, A.; GORDILLO, J. Community Views of Ecotourism: Redefining Benefits. *Annals of Tourism Research*, v. 35, v. 2, p. 444-468, 2008.
- STRONZA, A., PEGAS, F. Ecotourism and Conservation: Two Cases from Peru and Brazil. *Human Dimensions of Wildlife*, 13 (4), p. 263-279, 2008. DOI: 10.1080/10871200802187097
- TURNER, Victor W.; BRUNER, Edward M. (ed.). *Dewey, Dilthey, and Drama: An Essay in the Anthropology of Experience*, Anthropology of Experience. Urbana and Chicago. Illinois, EUA: University of Illinois Press, 1986. p. 33-44.
- TURISOL. Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário. *Projeto Bagagem: semeando o turismo comunitário pelo Brasil*. 2018. Disponível em: http://projetobagagem1.tempsite.ws/arquivos/livreto-projeto_bagagem-09-parte1.pdf.
- VASCONCELOS, L. C. S. O Bairro São Gonçalo Beira Rio e a Copa do Mundo 2014 em Cuiabá-MT. *GeoSaberes*, Fortaleza, v. 6, n. 2, p. 376-386, nov. 2015, Especial.

WEAVER, D. B.; LAWTON, L. J. Twenty years on: the state of contemporary ecotourism research. *Tourism Management*, v. 28, p. 1.168-1.179, 2007.

WTO. World Tourism Organization. *Tourism and the sustainable development goals – good practices in the Americas..* Madri: UNWTO, 2018. p. 56.

ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHÜTTE, S. G. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *Administração Ensino e Pesquisa*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 241-273, abr./maio/jun. 2015.

Acesso e Distribuição do Pronaf entre Agricultores Familiares no Estado de Santa Catarina

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.222-244>

Recebido: 10/10/2019

Aceito em: 31/7/2020

Juliano Luiz Fossá,¹ Alessandra Matte,² Lauro Francisco Mattei,³ Sérgio Schneider⁴

RESUMO

Este artigo tem como tema a participação e o acesso da agricultura familiar do Estado de Santa Catarina no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O objetivo foi analisar a trajetória do acesso e da distribuição do crédito Pronaf naquele Estado. O estudo caracteriza-se por uma abordagem que envolve o uso de métodos tanto quantitativos quanto qualitativos, tendo como delimitação o Estado catarinense e o registro de acesso ao programa Pronaf entre 1996 e 2018. Os dados resultantes da pesquisa foram acessados junto ao Banco Central, considerando os recursos deflacionados pelo INPC para o ano de 2018. Os resultados apontam para crescimento no volume de recursos distribuído no período de 1996 a 2018, contabilizando aproximadamente 6,2 vezes o valor inicial, o equivalente a 619,1%. Por outro lado, o número de contratos apresentou oscilações, passando de 98 mil em 1996 para 90 mil em 2018, permitindo constatar que o montante acessado por produtor é maior. A maior parcela dos recursos do crédito é destinada ao custeio, o que não impediu o registro de significativos incrementos a partir de 2006 para a linha de crédito de investimento. Constata-se concentração dos financiamentos em culturas/atividades ligadas às grandes cadeias do agronegócio no Estado. É possível concluir que o Pronaf consiste em importante política pública de apoio ao segmento familiar rural do Estado de Santa Catarina, visto que tem aumentando o montante acessado, ao mesmo tempo em que aponta para seletividade dos participantes do Programa e crescimento da necessidade de recursos financeiros.

Palavras-chave: Crédito rural. Políticas públicas. Meio rural.

ACCESS AND DISTRIBUTION OF PRONAF BETWEEN FAMILY FARMERS IN THE STATE OF SANTA CATARINA

ABSTRACT

This article has as its theme the participation and access of family agriculture in the state of Santa Catarina in the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf). The objective was to analyze the trajectory of access and distribution of Pronaf credit in the state of Santa Catarina. The study is characterized by an approach that involves both the use of quantitative and qualitative methods, having as its boundary the state of Santa Catarina and the registration of access to the Pronaf program between 1996 and 2018. The data resulting from the survey were accessed with the Central Bank, considering the resources deflated by the INPC for the year 2018. The results point to growth in the volume of resources distributed in the period from 1996 to 2018, accounting for approximately 6.2 times the initial value, equivalent to 619.1%. On the other hand, the number of contracts showed oscillations, from 98 thousand in 1996 to 90 thousand contracts in 2018, allowing to verify that the amount accessed by producer is greater. The largest portion of the credit resources is allocated to funding, which did not prevent the recording of significant increases from 2006 on the investment credit line. There is a concentration of financing in crops / activities linked to large agribusiness chains in the state. It is possible to conclude that Pronaf consists of an important public policy to support the rural family segment of the state of Santa Catarina, since it has increased the amount accessed, at the same time as it points to the selectivity of the program participants and growth in the need for financial resources.

Keywords: Rural credit. Public policy. Countryside.

¹ Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). <http://lattes.cnpq.br/4413738329435460>. <https://orcid.org/0000-0002-9658-4850>. j.fossa@unochapeco.edu.br

² Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). <http://lattes.cnpq.br/4891738079879327>. <https://orcid.org/0000-0002-0502-6643>. alessandramatte@yahoo.com.br

³ Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://lattes.cnpq.br/5509228706749288>. <https://orcid.org/0000-0002-1270-8052>. l.matei@ufsc.br

⁴ Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). <http://lattes.cnpq.br/9374550818298328>. <https://orcid.org/0000-0002-4353-6732>. schneide@ufrgs.br

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um divisor de águas em termos de atenção do Estado brasileiro em relação à trajetória da categoria da agricultura familiar no país. A partir de sua criação, em 1995, o segmento passa a contar com linhas específicas para financiamento das atividades produtivas em relação tanto ao custeio como para investimentos. O Pronaf, no decorrer dos anos, expandiu-se para todo o território nacional e passou por diversas reformulações no sentido de aprimoramento. Desde o início do Programa, contudo, o Estado de Santa Catarina coloca-se como a quinta unidade da Federação em termos de acessos aos recursos do Pronaf (BRASIL, 2019a).

A agricultura familiar catarinense constitui-se como a principal forma de organização da agricultura do Estado, tendo sua importância produtiva, econômica, social e cultural apontada em diferentes estudos acerca dessa categoria social (SANTO, 1999; RENK, 2006; GOULARTI FILHO, 2016). A dinâmica desse segmento envolve significativa diversidade em termos de variedade de produção e também de formas de organização social (MATTEI, 2010).

Conforme os dados recentemente divulgados do Censo Agropecuário Brasileiro, são contabilizados 183.066 estabelecimentos rurais no Estado de Santa Catarina, dos quais 78,1% (142.987) são classificados como de agricultura familiar (IBGE, 2019). Ao atentar para o número de pessoas ocupadas com atividades rurais, observa-se que a agricultura familiar emprega 364.043 mil pessoas no Estado, correspondente a 72,5% do total da população ocupada em estabelecimentos rurais. Segundo dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019), do total de estabelecimentos rurais no Estado de Santa Catarina, 28,9% acessam alguma forma de financiamento, ou seja, 53.058 estabelecimentos rurais. Destes, 30.801 são obtidos por meio do Pronaf, o que equivale a 58,05% em relação ao total, superior ao montante acessado no território brasileiro, que representa 40,9%. Ainda assim, 71% dos estabelecimentos agropecuários do Estado não buscam financiamento ou empréstimo de recurso financeiro externo à propriedade rural. Ao analisar os dados entre agricultores familiares, constata-se que entre as propriedades que acessam o crédito rural, 61,4% são obtidos por meio do Pronaf. Ainda segundo o IBGE (2019), os dois principais meios de acesso ao crédito entre esses produtores estão os bancos, com 71,8% (38.141 estabelecimentos), e as cooperativas de crédito, com 32,8% (17.392 estabelecimentos).

Ao considerar a significativa participação de Santa Catarina no acesso ao Pronaf emerge a seguinte questão: Como se deu o acesso pelos agricultores familiares e a distribuição por parte do sistema bancário responsável pelo crédito Pronaf em Santa Catarina? O objetivo deste artigo, portanto, é analisar a trajetória do acesso e da distribuição do crédito Pronaf no Estado de Santa Catarina, utilizando indicadores das linhas custeio, investimento e industrialização. Os dados disponíveis permitem discorrer sobre o valor médio dos contratos, distribuição por mesorregião do Estado, finalidade dos financiamentos (produtos), além de serem apontados elementos sobre as linhas alternativas do programa.

Diante do exposto, o artigo está estruturado em quatro seções além desta introdução. Na primeira seção são demonstrados sucintos aspectos referentes à formação da categoria da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina, bem como são ilustradas características da produção agropecuária. Na segunda são apresentados elementos

que constituíram a trajetória do Pronaf como política pública. A terceira seção explicita as informações sobre os procedimentos metodológicos. A seção quatro expõe as análises e indicadores de distribuição do Pronaf crédito de custeio, investimento e industrialização em Santa Catarina por volume de recursos, número de contratos, mesorregião, finalidades e, ainda, aspectos sobre as linhas alternativas do programa. Por fim são elaboradas algumas reflexões a partir dos resultados aqui encontrados que, por sua vez, se constituem nas considerações finais.

ASPECTOS DA TRAJETÓRIA DE CRIAÇÃO E DE ESTABELECIMENTO DO PRONAF NO BRASIL

Nossa intenção não é recontar a história, mas sim, situar sinteticamente o Pronaf como política pública específica para o conjunto da agricultura familiar, de modo que os dados apresentados na próxima seção sejam de fácil compreensão ao leitor. Assim, é fundamental reconhecer que a política pública do Pronaf é resultado de um histórico significativo de atos e de lutas dos movimentos sociais do campo em torno da valorização do segmento que nas últimas três décadas vem sendo denominado de agricultura familiar.

À margem histórica das prioridades do Estado brasileiro, a agricultura familiar também não se vê contemplada com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965. Diante deste cenário, por meio dos movimentos sociais do campo, especialmente pela Contag/CUT, inicia-se uma longa marcha histórica reivindicatória para que a agricultura familiar pudesse ter acesso a um tipo de crédito rural adequado a sua realidade social. Em linhas gerais, o segmento não teve espaço na agenda pública no regime ditatorial e somente no final da década de 80, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consegue se inserir em espaços institucionais de participação e representação institucional. Em complemento a isto, já no início dos anos 90, grandes movimentos nacionais de luta, como o Grito da Terra, ganharam repercussão na sociedade civil e no governo federal à época.

Esse clima favorável, resumidamente, pode ser explicado por três principais fatores, a saber: i) as ações dos segmentos civis organizados do campo, especialmente os sindicatos; ii) uma virada conceitual no meio acadêmico a partir da publicação de estudos em Português que ressignificaram o papel da agricultura familiar no desenvolvimento do país e iii) um estudo realizado pela FAO/Incrá que permitiu ao Estado brasileiro uma compreensão maior da magnitude da categoria no interior da agricultura nacional.

A estrutura do programa, bem como seus objetivos e finalidades, foi desenhada a partir de estudos da FAO/Incrá e do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), tendo como principal finalidade a concessão de uma linha de crédito específica para agricultura familiar (BIANCHINI, 2015). Nessa esteira, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é estabelecido com o propósito de atender especificamente à ampla categoria da agricultura familiar brasileira. O Programa foi criado a partir do Decreto Presidencial N. 1.946/1996, impulsionado por um clima favorável decorrente do ambiente sociopolítico vivenciado no início dos anos 90.

A partir de então, o Programa torna-se a principal forma de financiamentos das atividades produtivas do meio rural familiar, com taxas de juros abaixo das tradicionalmente praticadas pelo mercado financeiro tradicional, com prazos maiores, subsídios e, também, assegurando condições de pagamento adequadas à realidade da agricultura familiar. Com o passar dos anos, especialmente depois de 2003, o Programa expande-se para todas as regiões do país, assumindo capilaridade nacional. Em paralelo a essa expansão, o Programa passou por um conjunto de reformulações com o objetivo de melhorar as ações e a ampliação de sua cobertura.

Para Mattei (2015, p. 13), como resultado desses avanços “[...] Houve um processo de inclusão de novos agricultores como beneficiários dessa política pública”, isso porque, para o autor, o governo federal, a partir de 2003, “[...] elegeu o apoio à agricultura familiar como uma das prioridades de sua política de desenvolvimento rural do país”. Ainda nesse sentido, Aquino e Schneider (2015) observam que foi entendido, especialmente pelos gestores públicos, que o Pronaf é uma política pública capaz de estabelecer uma estratégia em âmbito nacional de ampliação da diversidade social da agricultura familiar.

Em uma avaliação geral em relação ao Programa, Grisa e Schneider (2015, p. 29) consideram que “o Pronaf se constitui na principal política agrícola para agricultura familiar (tanto em número de beneficiários, capilaridade nacional e recursos aplicados [...])”. Isso porque, ao longo de sua trajetória, tanto os recursos acessados pelos agricultores familiares quanto o número de contratos efetivados desde o início das operações do Pronaf tiveram incremento significativo e, conseqüentemente, possibilitaram a expansão do Programa em todas as regiões do país. Na mesma perspectiva, Wanderley (2017, p. 69) afirma que em relação à agricultura familiar “não resta dúvida que o Pronaf representou um salto significativo”.

É importante ressaltar, contudo, que alguns dos percursos tomados pelo Programa ao longo dos anos é alvo de críticas consistentes, e tais questões podem ser agrupadas em cinco aspectos principais. O primeiro deles está no direcionamento da maior parte dos recursos ao grupo de agricultores familiares mais capitalizados, especialmente aos pertencentes à região Sul do país (BRASIL, 2019b).

O segundo aspecto relaciona-se à concentração dos recursos nas culturas ligadas às cadeias do agronegócio, ou seja, o Pronaf concentra seus recursos em poucas culturas, como a soja, milho, arroz, cebola e pecuária. Essa condição foi recentemente apontada por Cazella *et. al.* (2016), como crédito para o “agronegocinho”, termo utilizado pelos autores ao referirem-se à replicação do modelo empresarial da agricultura nacional no âmbito da agricultura familiar. Essa reprodução do modelo da grande propriedade implica um alto custo à agricultura familiar, haja vista que coloca sob ameaça a garantia da diversificação produtiva e torna o agricultor familiar dependente de tais rendas, além de inseri-lo na volatilidade e riscos dos mercados globalizados.

O terceiro aspecto pode ser construído à luz da significativa redução do número de contratos efetivados pelo Programa, especialmente a partir de 2015 (consequência também dos dois aspectos apresentados anteriormente). Tal fenômeno indica que, de fato, o Programa tem apresentado dificuldades em manter e ampliar o público atendido por ele.

O quarto aspecto decorre do terceiro, uma vez que um dos pontos críticos do Programa é a incapacidade de viabilização concreta das linhas alternativas do Programa, por exemplo, Pronaf Eco, Pronaf Agroecologia e Pronaf Semiárido. Em continuidade, as linhas de crédito destinadas a públicos específicos, como o Pronaf Jovem e o Pronaf Mulher, também carecem de uma revisão, pois seus resultados até o momento são insignificantes em comparação com as linhas tradicionais.

O quinto aspecto crítico diz respeito ao ponto de vista cultural e engloba todos os sujeitos que circulam em torno do Pronaf. A destinação adequada dos recursos coloca-se com importância, por isso a fiscalização, apesar de ter avançado nos últimos anos, ainda requer um procedimento mais amplo, em termos de cobertura, e mais próximo, no que diz respeito ao controle. Um segundo elemento que envolve esse aspecto é a orientação do crédito rural: os agentes financeiros que operam o Pronaf devem assumir uma postura orientadora e compreender que o real objetivo da concessão de crédito rural é o desenvolvimento das atividades produtivas do agricultor familiar. Diante do exposto, compreendemos que o Pronaf, na condição de política pública, apesar de representar a principal ação do Estado brasileiro em prol do segmento da agricultura familiar, ainda apresenta desafios importantes a serem superados.

A agricultura do Estado de Santa Catarina está alicerçada desde sua constituição no modelo familiar tanto para fins de produção agropecuária como de reprodução social. Essa condição foi sendo construída ao longo da trajetória de ocupação do território catarinense, especialmente a partir do ano de 1860. É a partir dessa década que se intensifica a chegada de imigrantes europeus, que, em um primeiro momento, ocuparam as regiões litorâneas e gradativamente foram ingressando no interior do Estado. A região Oeste, última do Estado a receber tais imigrantes, passou por processo diferente das demais. Isso porque, devido à sua distância em relação ao litoral catarinense, a chegada desses imigrantes se deu via Rio Grande do Sul, que por sua vez já havia de certa forma esgotado as terras disponíveis para colonização. Esse movimento ocorre nas primeiras décadas do século 20, especialmente pela ação do governo de Santa Catarina e das empresas colonizadoras (WERLANG, 2006; RENK, 2006).

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 registram que a produção dos 136.917 estabelecimentos rurais de agricultura familiar do Estado representou 50,7% do valor bruto da produção agropecuária, atingindo elevada participação na produção dos principais produtos de origem animal e vegetal (IBGE, 2019). Os dados apresentados ressaltam a importância do segmento da agricultura familiar em Santa Catarina. Além disso, nos permitem compreender a contribuição da categoria para geração do produto agropecuário no comparativo com outras formas de agricultura. Por fim, nas palavras de Mattei (2010, p. 12) “[...] a agricultura familiar é a grande responsável pela atual dinamização do setor rural catarinense”, afirmação feita a partir de seu estudo sobre as dinâmicas agropecuárias no Estado.

MÉTODO DE PESQUISA

A aproximação com a realidade mediada pela pesquisa e seus procedimentos metodológicos leva a produzir conhecimentos a partir de experiências em diferentes espaços e contextos histórico-sociais. Em se tratando do conhecimento científico, esse aperfeiçoa o uso da racionalidade ao propor uma forma sistemática, metódica e crítica

para desvelar e explicar os fenômenos sociais (KOCHE, 2015). A pesquisa aqui apresentada guiou-se nesta perspectiva, sendo realizada por meio de métodos científicos e pela construção do conhecimento a partir da realidade social.

Em termos metodológicos este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem quantitativa e qualitativa. A pesquisa quantitativa apoiou-se na definição de Creswell (2010), considerando-a como um meio para testar teorias objetivas e o exame de relações entre variáveis numéricas. Marconi e Lakatos (2018) definem a abordagem quantitativa como sendo uma descrição objetiva e sistemática do conteúdo apresentado por meio de uma comunicação ou de uma pesquisa. O enfoque qualitativo permite a ação e a análise do pesquisador com toda informação numérica resultante de uma investigação científica. Quanto à qualitativa, foi assumida a perspectiva em que são valorizados os sentidos e os significados de indivíduos ou grupos diante dos problemas sociais (CRESWELL, 2010). A metodologia qualitativa possibilita dois aspectos fundamentais aos pesquisadores: o primeiro diz respeito a um olhar interdisciplinar e o segundo está associado ao pleno aprofundamento do objeto de estudo (DENZIN; LINCOLN, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2018). Em outras palavras, é um mergulho em profundidade com objetivo de compreender aspectos da realidade social de uma determinada área do conhecimento.

Em continuidade, tivemos como orientação inicial a pesquisa bibliográfica nos principais referenciais teóricos sobre a temática. Os dados do acesso ao crédito rural foram obtidos no Banco Central do Brasil. Em relação aos valores monetários, estes foram deflacionados levando em consideração Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para o ano-base de 2018. A série histórica compreende o período de 1996 a 2018.

A delimitação do estudo contempla o Estado de Santa Catarina, região Sul do país. A escolha por este território decorre fundamentalmente por três questões principais, a saber: i) a significativa predominância da agricultura familiar no Estado, herança do processo de ocupação; ii) a expressiva participação de Santa Catarina nos recursos do Pronaf desde o primeiro ano de instauração do Programa; iii) ausência de estudos que demonstrem a realidade social quanto ao acesso e à distribuição de tais recursos no âmbito do Estado de Santa Catarina. A análise dos resultados quantitativos compreendeu o uso de cálculos da estatística descritiva, de modo que as informações qualitativas, obtidas por meio de pesquisa bibliográfica, deram suporte à discussão dos principais resultados. De modo a analisar de forma a compreender a dinâmica de acesso, parte dos resultados é analisado por mesorregião, facilitando a compreensão e correlação com a diversidade de sistemas produtivos presentes no Estado.

ACESSO E DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO PRONAF EM SANTA CATARINA

Os dados apresentados nesta seção referem-se à série histórica do programa (1996-2018). Serão evidenciados indicadores quanto ao volume de crédito acessado, número de contratos, valores médios, cobertura e a finalidade do financiamento concedido via Programa no território catarinense. Inicialmente, procuramos caracterizar os agricultores familiares catarinenses que acessaram o Pronaf, e para isso recorreremos às variáveis disponíveis na Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central do. Nossa intenção inicial foi ressaltar as diversas características do público efetivado pelo Pro-

grama em Santa Catarina. Em segundo lugar, foram apresentadas a evolução e a distribuição tanto dos contratos como dos recursos. E, na sequência, as finalidades quanto à destinação das operações do Pronaf em Santa Catarina.

Características Gerais dos Agricultores Familiares que Acessam o Pronaf em Santa Catarina

As informações a seguir restringem-se ao período mais recente, compreendido entre 2013 e 2018, conforme possibilidade de acesso às informações junto ao Banco Central do Brasil. Pode-se constatar que o acesso ao crédito por meio de pessoa física representa quase a totalidade do público efetivo do Pronaf, na medida em que, do total de 648.868 contratos efetivados em Santa Catarina entre os referidos anos, o montante de 648.857 contratos foram realizados por pessoa física (BRASIL, 2019a). As instituições revestidas de personalidade jurídica realizaram apenas 11 operações de Pronaf no período. Em âmbito de país, os valores nacionais em termos relativos são muito próximos à realidade catarinense, demonstrando que nos últimos seis anos quem acessa de fato o Programa são os agricultores familiares na forma individual.

No que se refere ao acesso por gênero, Santa Catarina apresenta concentração nas operações do Pronaf no sexo masculino. No período em análise, 2013 a 2018, dos 648.857 contratos, 90,5% foram realizados por pessoas do sexo masculino. No cenário brasileiro, esse percentual é menor, registrando no mesmo período 72,2% do total de contratos realizados. Quanto aos valores, o acesso pelo público feminino em Santa Catarina registrou apenas 8,9% do total do crédito acessado. Em âmbito de país, a participação das mulheres nos recursos do Programa sobe para 15,4%, influenciado principalmente pelo acesso feminino efetivado na região Nordeste. A partir desses dados pode-se apontar para a continuidade das relações patriarcais na agricultura familiar brasileira e, de modo mais acentuado, no Estado de Santa Catarina, uma vez que o acesso à política de crédito rural pode significar relações familiares mais próximas da igualdade, o que significa que o Estado parece distante disso. Por isso, recomendamos que investigações mais profundas a esse respeito possam ser empreendidas por estudos que busquem esse objetivo, podendo contribuir para repensar as atuais linhas e regras de acesso a essa política. A exemplo, pode-se citar os estudos de Spanevello, Matte e Boscardin (2016), para o Rio Grande do Sul, e Brumer e Spanevello (2012), para a região Sul do Brasil, ilustrando a necessidade de ajustes ao crédito Pronaf Mulher, visto que ele nem sempre tem sido acessado para de fato atender a demandas de mulheres, como é seu real propósito.

A caracterização do acesso ao crédito por faixa etária no período 2013-2018 no Estado de Santa Catarina concentrou a maior parte de suas operações nas faixas entre 30 e 39 anos, 40 e 49 anos e 50 e 59 anos. Essas três faixas somaram juntas 74,8% dos contratos e 74,5% dos recursos. Já os contratantes com idade inferior a 30 anos significaram nesse período 11,4% das operações, enquanto os beneficiários acima de 60 anos representaram 13,8% das operações do Pronaf em Santa Catarina entre 2013 e 2018. A distribuição por faixa etária pode ser considerada dentro da normalidade ao considerar o ciclo de vida e de produção no interior da agricultura familiar, contudo chama-se a atenção para o fato de que a linha alternativa do Pronaf Jovem está pouco desenvolvida e de certa maneira fragilizada ao considerar a realidade catarinense.

O tipo do beneficiário predominante é “Produtor Rural” (pessoa física ou jurídica), agricultores com renda anual de até R\$ 415 mil, responsáveis por 50,4% das operações. Isso significa que 49,4% não informaram o tipo de beneficiário, caindo em uma classificação genérica ou ainda não informada, inibindo entendimento mais claro sobre quem acessa o Programa e ainda prejudica proposições de melhorias na política pública.

A variável de estratificação dos contratos por faixa concentrou-se nas operações de até R\$ 20.000,00, um total de 63,3% dos contratos e 25% do montante de recursos. A faixa de valores entre mais de R\$ 20.000,00 e até R\$ 100.000,00 significou 21,3% dos contratos e 43,1% dos recursos. Já as transações do Pronaf acima de R\$ 100.000,00 representaram apenas 0,2% dos contratos e 10,1% do montante dos recursos. Essas informações permitem apontar para a concentração da quantidade de contratos nas operações da faixa de valores mais baixos, até 20 mil reais. À medida que as faixas de valores vão crescendo ocorre o fenômeno inverso, a concentração se materializa no montante de recursos, constituindo assim, por mais esta variável, certos vícios do Programa em termos de democratização dos financiamentos.

Os dados permitem afirmar que a distribuição se dá em praticamente sua totalidade para pessoas físicas, em sua ampla maioria para agricultores do sexo masculino, principalmente acima de 39 anos de idade. Em torno de dois terços dos contratos realizados são de até R\$ 20.000,00, observando-se que tais operações equivalem apenas a um quarto do montante financeiro. Além disso, há um enquadramento genérico quanto ao tipo do beneficiário, o que impossibilita uma análise sobre os grupos no interior da agricultura familiar que acessam o crédito Pronaf em Santa Catarina.

Evolução e Distribuição do Crédito do Pronaf no Estado

Em relação às operações contratuais, no período de 1996 a 2018 o Estado de Santa Catarina efetivou o significativo montante de 2.525.128 contratos de crédito rural por meio do Pronaf, cuja maior parte foi destinada à finalidade de custeio. Os contratos de custeio totalizaram no período 2.019.273, o que representa a expressiva marca de 80,0% em relação ao total de contratos realizados pelo Programa. Entre as explicações para esse expressivo percentual pode estar a garantia do seguro, acessado juntamente com o crédito custeio do Pronaf.

Os contratos de investimentos somaram 505.692 no período entre 1996 e 2018, o que representou 20% do total. Os contratos de industrialização⁵ foram registrados apenas nos anos de 2016,⁶ 2017 e 2018 e totalizaram ao longo desses três anos o somatório de 133 acordos contratuais, que em termos percentuais ainda não expressa significância em termos de resultado.

O alto percentual destinado para a finalidade de custeio significa a dependência por parte dos agricultores no que tange à viabilização de suas atividades produtivas. Toledo (2009) classificou o Pronaf como “círculo vicioso”. Já Delgado (1985) classifica

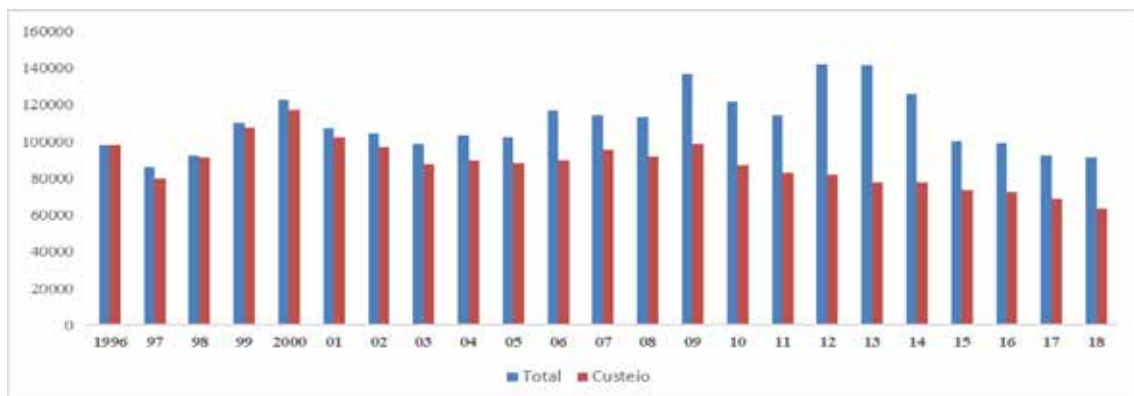
⁵ As finalidades do crédito para industrialização estão contidas no Art. 7º da Resolução 4.575 do Banco Central.

⁶ Ano de início dessa modalidade de crédito.

a entrada do crédito rural na agricultura como a efetiva penetração do capital no setor, embora esse fenômeno tenha ocorrido com maior abrangência no segmento familiar a partir do Pronaf.

Outros dois aspectos precisam ser destacados a partir dos dados ilustrados no Gráfico 1. O primeiro está relacionado ao considerável decréscimo no número de contratos na modalidade de custeio, com redução de 35,4% no comparativo 1996/2018, passando de 98.204 para 63.409 contratos. O segundo aspecto reflete a baixa cobertura da modalidade entre os estabelecimentos familiares catarinenses, visto que o número de contratos representa em 2018 em torno de apenas um terço do total de propriedades do Estado enquadradas na Lei n. 11.326/2006. Esses aspectos, por si sós, já evidenciam certos “(des)caminhos” do Programa em Santa Catarina, pois há uma concentração dos contratos nas operações de custeio e redução importante no número de contratos totais, resultando em uma contemplação seletiva do Programa, sobretudo nas atividades primárias da agricultura.

Gráfico 1 – Número de contratos totais e de custeio efetivados via Pronaf por agricultores familiares em Santa Catarina, no período de 1996 a 2018



Fonte: Elaboração do primeiro autor com base em dados do Banco Central do Brasil (2018).

Em consequência desse movimento, percebe-se o incremento no número de contratos para a modalidade de investimento no Estado, mais acentuado a partir do ano de 2005 e principalmente desde a criação da linha de financiamento do Mais Alimentos em 2008.⁷ Em 2005 os contratos de investimento representaram 11,6% em relação ao total, apresentando tendência de crescimento ao longo dos anos, com registro de 44,9% em 2013 (maior percentual da série histórica) e de 30,2% do total dos contratos em 2018.⁸

Esta evolução, de certa forma, impulsionou a ampliação da produção, da estrutura e, ao mesmo tempo, da modernização das propriedades vinculadas à agricultura familiar, especialmente dos agricultores mais capitalizados e integrados às cadeias produtivas do agronegócio. Essa modernização, entretanto, ocorreu de forma restrita no interior da agricultura familiar, fato este já demarcado significativamente na literatura brasileira (GAZOLLA; SCHNEIDER 2013; AQUINO; SCHNEIDER, 2010; 2015; CAZELLA *et al.*, 2016).

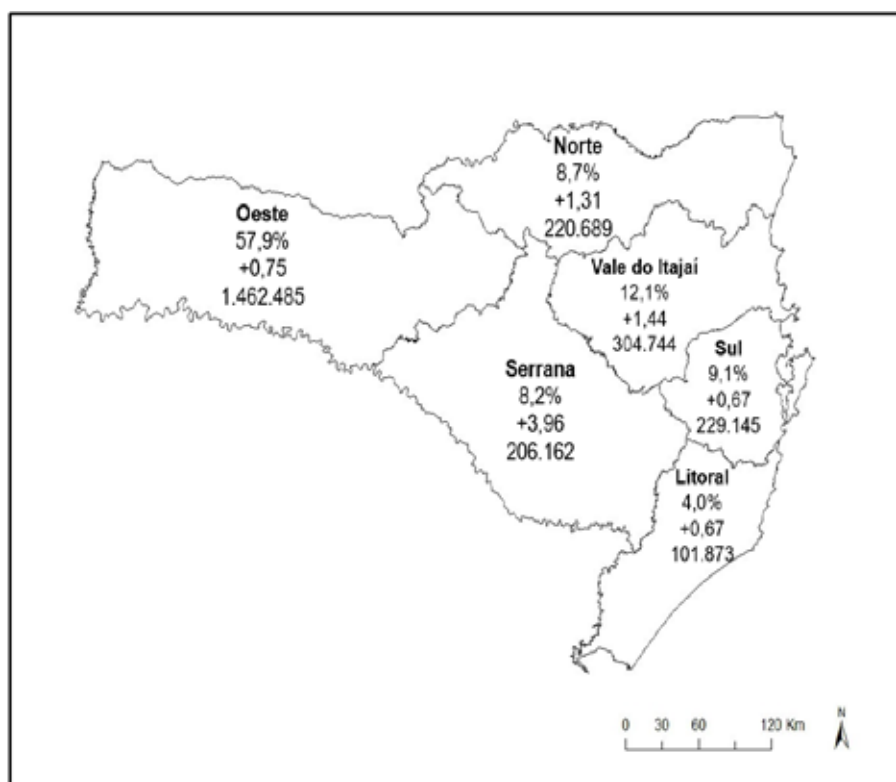
⁷ O Pronaf Mais Alimentos destina recursos para investimentos em infraestrutura produtiva.

⁸ Comparado à evolução observada no país, podemos considerar tal evolução como restritiva, visto que ao final do ano de 2018 a modalidade de investimento em número de contratos do Pronaf representou 63,1% no Brasil.

Em relação aos demais Estados brasileiros, segundo os dados do Banco Central, Santa Catarina, ao longo desses 23 anos do Pronaf (1996-2018), posiciona-se como a quinta unidade da Federação com maior número de contratos do país, ficando atrás, em termos de contratos, apenas do Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais e Paraná, contudo até 1998 o Estado catarinense ocupou a segunda posição em termos de Brasil e, até 2003, a terceira quanto ao número de operações efetivadas.

No que tange à distribuição dos contratos totais (custeio, investimento e industrialização), na Figura 1 são ilustradas as mesorregiões do Estado de Santa Catarina, com respectivos valores para o total de contratos efetivados (em valor relativo), a taxa de crescimento no número de acessos ao Pronaf e o número total de contratos (em valor absoluto) para o período compreendido de 1996 a 2018.

Figura 1 – Total de contratos efetivados em valor relativo (primeiro valor), taxa de crescimento no número de acessos ao Pronaf (segundo valor) e número total de contratos em valor absoluto (terceiro valor) para o período de 1996 a 2018 nas mesorregiões do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que entre as mesorregiões do Estado catarinense, a mesorregião Oeste é a que concentra o maior número de contratos, com percentual de 57,9% do total no período de 1996 a 2018, o que significa em termos absolutos o total de 1.462.485 contratos. Essa concentração pode apontar algum grau de dependência da agricultura familiar regional em relação ao crédito rural, como condição para a viabilidade e permanência nas atividades produtivas, mas esse fator precisa ser investigado em estudos empíricos nessa mesorregião. Vale ressaltar que as atividades produtivas preponderantes nessa mesorregião estão diretamente ligadas aos sistemas integrados de criação de suínos e aves, que envolvem a contratação de recursos, especialmente para a construção de benfeitorias.

O Vale do Itajaí é a segunda mesorregião com maior número de contratos efetivados, representando 12,1% (304.744). Na sequência estão as regiões Sul, Norte, Serrana e Litoral com 9,1% (229.145), 8,7% (220.689), 8,2% (206.162) e 4% (101.873) contratos por mesorregião respectivamente. Essa condição de acesso, assim como citado anteriormente, também está associada à estrutura e às dinâmicas em que a agricultura familiar em cada uma das regiões está inserida.

No que se refere à expansão do Programa em cada uma das regiões, comparando os dados de 1996 com 2018 é possível identificar outro cenário, pois a mesorregião Serrana foi a que mais expandiu em relação ao número de contratos, com índice de 3,96 no comparativo entre 1996/2006. Na sequência, a mesorregião Litorânea registrou um índice de 2,69, e as regiões do Vale do Itajaí e Norte ficaram com índices de 1,44 e 1,31 respectivamente. Por fim, a mesorregião Oeste, com 0,75, e Sul, com índice de 0,67, apresentaram redução do Programa em termos de número de contratos.

Esses índices regionais demonstram a expansão do Pronaf no Estado em regiões que no início do Programa acessaram-no de forma tímida, bem como certo encolhimento nas regiões em que o acesso no ano de 1996 se apresentou de forma significativa. A redução do número de contratos, entretanto, é um fenômeno que vem ocorrendo em todos os Estados do país, especialmente a partir de 2015. Em outros termos, o Programa que se propõe ao fortalecimento da agricultura familiar cada vez mais registra seletividade em seu acesso, além de que, considerando o acesso de anos anteriores, muitos agricultores estão realizando o pagamento dos primeiros empréstimos antes de acumular novos.

Os dados revelam a redução em termos relativos da concentração dos contratos realizados na mesorregião Oeste, que passou de 70,6% em 1996 para 57,0% em 2018. Ainda se tratando da mesorregião Oeste, essa diminuição na participação dos contratos ocorre em detrimento do aumento no número de contratos para as demais regiões do Estado e da própria dinâmica do Pronaf. Sobre esse “enxugamento”, entretanto, somente a mesorregião Oeste apresentou redução de aproximadamente 16 mil contratos, fato que demonstra claramente que o Programa ao longo dos anos perdeu fôlego em termos de número de contratos e agricultores atendidos. Isso porque, na sistemática do Programa, os agricultores familiares, para assegurar um mínimo de lucratividade, aceitaram aumentar a carga de trabalho e a intensidade produtiva, tornando a desvantajosa a participação no Programa.

Por outro lado, tal redução pode ser explicada pela cautela dos agricultores familiares em quitarem seus empréstimos antes de iniciarem novos. Em alguma medida, esta pode ser uma importante pergunta de pesquisa para novos estudos, uma vez que os dados quantitativos não são suficientes para explicar essa mudança. Aliado a isso, levantamos como hipótese que essa redução pode ter relação com mudanças nas atividades produtivas em curso na mesorregião Oeste, o que mereceria investigação empírica e correlacional aos dados do Censo Agropecuário, recentemente disponibilizados.

Essa realidade corrobora as diretrizes iniciais do Pronaf estabelecidas no relatório da FAO/Incrá (1994), em que o público preferencial para atendimento do Programa seriam os agricultores familiares consolidados e aqueles na fase de transição. Em outros termos, ao longo dos anos o Programa vai marginalizando o acesso e concentrando suas operações em contratos de maior volume de recurso financeiro.

Assim como ocorre a prevalência do número de contratos de custeio no Estado de Santa Catarina (média do Estado no período: 81,9%), em nenhuma mesorregião é constatado significativo descolamento de tal percentual, isso porque os percentuais situaram-se entre os limites de 80,6% e 86,9%. Em termos absolutos, considerando o histórico do Programa, destaca-se a mesorregião Oeste, que já no ano de 2015 ultrapassou a marca de 1 milhão de contratos de custeio, finalizando o ano de 2018 com 1.152.371 de contratos efetivados, o que equivale a uma média de aproximadamente 64 mil contratos anuais. Com a disponibilização dos dados do Censo Agropecuário 2017, correlações podem ser realizadas para ampliar o escopo de compreensões em torno das mudanças no acesso à políticas de crédito.

Em contrapartida, o acesso ao crédito de investimento apresenta-se de forma modesta (comparativamente ao crédito de custeio) em todas as regiões quando observado o conjunto da série histórica. A partir de 2006, no entanto, a linha de crédito apresenta crescimento em relação ao número de contratos totais do Estado, chegando a seu ápice em 2014, quando atingiu 44,9% do total. Tal evolução foi impulsionada principalmente a partir do Programa Mais Alimentos, que foi, majoritariamente, utilizado para a aquisição de maquinário agrícola, com destaque para a compra de tratores de pequeno porte. Outro aspecto desse incremento está associado aos constantes investimentos exigidos pelas atividades de pecuária (principalmente leiteira e de sistemas integrados com suínos e aves), tão presente no Estado de Santa Catarina, conforme ilustrado em estudo realizado por Fossá (2015).

O acesso ao crédito de investimento para o agricultor familiar pode significar o fortalecimento de suas ações como produtor, pois oportuniza condições para início e ampliação da produção, e conseqüentemente também fortalece suas relações com os atores e o mercado, os quais poderão interferir na gestão e nos modos de produção da propriedade (RAMBO, 2014). Nos termos de Cazella *et al.* (2016), o Pronaf, em sua trajetória, acaba por se distanciar dos grupos da agricultura familiar em situação de maior vulnerabilidade econômica e social. Na medida em que fomenta mais atividades integradas às grandes cadeias produtivas, o Programa acaba não apoiando suficientemente modos alternativos de agricultura, bem como agricultores familiares que atuam em mercados informais e para o autoconsumo.

Quanto aos recursos, em 1996 Santa Catarina contratou aproximadamente R\$ 520 milhões, enquanto em 2018 o valor foi de R\$ 2,7 bilhões, crescimento este que significa mais de cinco vezes ao valor contratado em 1996. Ao longo do Programa, o maior volume de recursos contratados foi no ano de 2014, quando o valor ultrapassou os R\$ 3,6 bilhões. O volume de crédito contratado entre 2015 e 2018 no Estado foi inferior ao nível de 2014, principalmente pelo cenário econômico e político instável vivenciado no país e pela alteração (elevação) da taxa de juros do Programa nos últimos anos, e também pelo limite de crédito já acessado por muitas famílias. Em termos relativos, no Brasil os financiamentos cresceram 973,0%, enquanto o Estado de Santa Catarina apresentou evolução de aproximadamente 534,0%.

Em relação ao volume de recursos por finalidade (custeio, investimento e industrialização), assim como ocorre na perspectiva dos contratos, o crédito de custeio concentra a maior parcela dos recursos em Santa Catarina, destacando-se que no período entre 1996 e 2018 essa linha de crédito (custeio) representa em média 62,5% do to-

tal dos financiamentos contratados no Estado catarinense. O crédito de investimento, todavia, vem ganhando espaço recentemente: especificamente nos últimos 12 anos (2007-2018) representou 43,3% do total dos recursos acessados.

Em continuidade sobre a linha de crédito de investimento, esse incremento assume papel importante para a estrutura produtiva do segmento rural familiar catarinense, uma vez que consiste de linha de financiamento capaz de dinamizar a capacidade produtiva, bem como consequentemente promover melhoria nos indicadores de produtividade, por meio da compra e utilização de maquinários, estrutura e veículos com maior nível de tecnologia.

Tabela 1 – Montante de recursos financeiros acessados via Pronaf por finalidade contratados em Santa Catarina no período de 1996 a 2018

Ano	Valor Custeio	%	Valor Investimento	%	Valor Industrialização	%	Valor Total	%
1996	522.659.952	99,9	494.395	0,1	0	0	523.154.347	100,0
1997	1.335.324.688	84,4	246.150.560	15,6	0	0	1.581.475.248	100,0
1998	719.712.991	94,1	45.254.095	5,9	0	0	764.967.086	100,0
1999	810.562.637	93,5	55.979.388	6,5	0	0	866.542.024	100,0
2000	864.204.118	91,8	77.456.736	8,2	0	0	941.660.854	100,0
2001	795.216.552	85,5	135.094.857	14,5	0	0	930.311.408	100,0
2002	877.760.030	85,5	149.117.703	14,5	0	0	1.026.877.733	100,0
2003	624.550.564	71,7	246.659.055	28,3	0	0	871.209.619	100,0
2004	720.698.437	78,4	198.979.981	21,6	0	0	919.678.418	100,0
2005	860.285.337	73,6	308.065.298	26,4	0	0	1.168.350.636	100,0
2006	914.961.669	71,5	364.928.087	28,5	0	0	1.279.889.757	100,0
2007	1.071.798.221	74,3	370.272.357	25,7	0	0	1.442.070.578	100,0
2008	1.260.258.506	65,5	664.084.684	34,5	0	0	1.924.343.190	100,0
2009	1.337.049.904	52,5	1.211.136.463	47,5	0	0	2.548.186.367	100,0
2010	1.357.977.766	52,8	1.211.671.023	47,2	0	0	2.569.648.789	100,0
2011	1.382.227.278	53,0	1.225.917.573	47,0	0	0	2.608.144.851	100,0
2012	1.502.694.131	53,6	1.302.725.221	46,4	0	0	2.805.419.352	100,0
2013	1.588.816.297	49,3	1.637.174.244	50,7	0	0	3.225.990.541	100,0
2014	1.656.672.500	45,5	1.983.515.639	54,5	0	0	3.640.188.139	100,0
2015	1.666.571.480	62,3	1.008.612.082	37,7	0	0	2.675.183.562	100,0
2016	1.695.264.520	58,1	1.099.337.052	37,7	124.372.110	4,3	2.918.973.682	100,0
2017	1.802.530.147	61,6	1.036.155.909	35,4	89.831.885	3,1	2.928.517.940	100,0
2018	1.765.396.364	54,5	1.318.740.923	40,7	154.457.300	4,8	3.238.594.587	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Banco Central do Brasil (2018).

Além disso, tais investimentos possibilitam a melhoria das condições de trabalho por meio da utilização de novos métodos laborais, e ainda supre a carência de mão de obra, cada vez mais escassa no meio rural do Estado. Por outro lado, também exclui e endivida atores, visto que aquele agricultor que não consegue êxito financeiro na aplicação do crédito rural chega, em alguns casos, a comprometer o patrimônio familiar para saldar seus compromissos. Além disso, há um conjunto significativo de agricultores que não se sentem seguros ao realizar financiamentos de valores elevados.

Em continuidade, a linha de financiamento de investimento caracteriza-se por não limitar seus efeitos apenas no ano de contratação, mas também gera efeitos ao longo dos anos seguintes à sua contratação. Em outros termos, o investimento dilui-se e gera resultados na propriedade no longo prazo. Em Santa Catarina, a linha de crédito de investimentos registrou crescimento de mais de 662,0% nos últimos 15 anos do Programa (2004-2018), passando de R\$ 198.979.981 em 2004 para R\$ 1.318.740.923 em 2018. Esse valor é expressivamente maior do que o registrado em todo o país, que no mesmo período evoluiu aproximadamente 372,0%, alterando seu valor de R\$ 4.951.193.996 em 2004 para 11.388.953.648 no ano de 2018.

Um dos aspectos que pode explicar esse expressivo crescimento em Santa Catarina é o perfil da agricultura familiar que acessa o Pronaf no Estado, que se caracteriza como um conjunto de agricultores mais capitalizados, e, em consequência, se utilizaram em maior grau dos recursos de investimentos do que a maioria dos Estados da Federação no âmbito da agricultura familiar. Isso demonstra o potencial da agricultura familiar do Estado tanto em termos sociais como econômicos, conforme demonstrado por Mattei (2010).

A partir disso, naturalmente o valor médio dos contratos tiveram significativa elevação. O crescimento anual do valor médio, cujo percentual foi analisado ao longo do período (1996-2018), foi de 13,3%, passando de R\$ 5.276 em 1996 para R\$ 30.436 no ano de 2018.

A partir de 2004, contudo, registra-se significativa elevação dos valores médios por contrato, incidindo claramente em uma necessidade crescente de crédito. Entre as modalidades de financiamento, o valor médio dos contratos teve um aumento significativo no período em Santa Catarina, pois, na modalidade de crédito para o custeio, o índice apresentou de certa forma um crescimento linear ao longo desse intervalo de tempo. No comparativo entre o início do Programa e o ano de 2018 registraram-se em 1996 o valor de R\$ 5.322, e em 2018 o valor R\$ 27.841,11. Na linha de financiamento para investimento, o valor médio passou de R\$ 23.543 em 1996 para R\$ 48.108 em 2018, mais que dobrando de valor ao longo da existência do Programa.

Os valores médios são fundamentais para entender a dinâmica da evolução do acesso ao crédito, que nesse caso aponta, para a realidade de Santa Catarina, a necessidade crescente e constante de maiores montantes de recursos para financiamento da produção por parte do agricultor familiar. Essa condição já foi demonstrada na própria percepção dos agricultores em pesquisa realizada por Winckler e Renk (2013). Em termos regionais, quanto ao volume de recursos financeiros contratados, a mesorregião Oeste é a responsável pela contratação do maior volume, que ao longo da série histórica representou 55,5% do total. Em 2018, por exemplo, dos R\$ 3,2 bilhões contratados pelo Estado, R\$ 1,9 bilhão foi pelos agricultores familiares da mesorregião Oeste, representando nesse ano 59,3%.

Ao considerar a série histórica, o valor contratado apenas no Oeste do Estado ultrapassa os R\$ 24 bilhões. A mesorregião do Vale do Itajaí se posiciona na sequência em termos de volume contratado, registrando no período analisado a quantia de R\$ 5,9 bilhões, o que representa 13,9% em relação ao total. A mesorregião Sul é a terceira que mais contratou entre 1996-2018, com um volume de R\$ 4,4 bilhões, correspondendo a 10,3% do total.

Tabela 2 – Evolução de recursos financeiros, contratos, valor médio dos contratos, acessados via Pronaf por agricultores familiares no Brasil e em Santa Catarina, no período de 1996 a 2018

	Brasil				Santa Catarina			
	Recursos	Contratos	Valor médio	Evolução (%) Anual	Recursos	Contratos	Valor médio	Evolução (%) Anual
1996	R\$ 2.066.308.282	306.786	R\$ 6.735	--	R\$ 518.087.409	98.200	R\$ 5.276	--
1997	R\$ 6.787.805.683	477.718	R\$ 14.209	111,0	R\$ 1.320.428.372	85.724	R\$ 15.403	192,0
1998	R\$ 4.784.215.184	636.794	R\$ 7.513	-47,1	R\$ 764.917.297	92.666	R\$ 8.255	-46,4
1999	R\$ 5.830.931.978	791.677	R\$ 7.365	-2,0	R\$ 865.969.083	110.084	R\$ 7.866	-4,7
2000	R\$ 5.813.139.011	834.049	R\$ 6.970	-5,4	R\$ 908.529.201	122.987	R\$ 7.387	-6,1
2001	R\$ 6.296.804.592	800.653	R\$ 7.865	12,8	R\$ 929.522.001	107.188	R\$ 8.672	17,4
2002	R\$ 6.950.412.909	829.433	R\$ 8.380	6,5	R\$ 1.026.006.384	104.302	R\$ 9.837	13,4
2003	R\$ 7.103.029.424	1.003.837	R\$ 7.076	-15,6	R\$ 868.240.384	98.518	R\$ 8.813	-10,4
2004	R\$ 9.300.004.694	1.345.713	R\$ 6.911	-2,3	R\$ 1.100.047.300	103.551	R\$ 10.623	20,5
2005	R\$ 11.670.826.324	2.208.198	R\$ 5.285	-23,5	R\$ 1.276.135.357	102.654	R\$ 12.431	17,0
2006	R\$ 14.060.007.570	2.551.497	R\$ 5.510	4,3	R\$ 1.473.390.853	116.674	R\$ 12.628	1,6
2007	R\$ 13.290.980.489	1.923.317	R\$ 6.910	25,4	R\$ 1.476.286.545	114.078	R\$ 12.941	2,5
2008	R\$ 15.183.943.001	1.550.749	R\$ 9.791	41,7	R\$ 1.874.602.638	113.361	R\$ 16.537	27,8
2009	R\$ 18.883.624.706	1.704.947	R\$ 11.076	13,1	R\$ 2.488.190.656	136.556	R\$ 18.221	10,2
2010	R\$ 18.954.856.218	1.585.486	R\$ 11.955	7,9	R\$ 2.515.974.943	121.278	R\$ 20.746	13,9
2011	R\$ 19.831.843.325	1.539.901	R\$ 12.879	7,7	R\$ 2.605.962.768	114.506	R\$ 22.758	9,7
2012	R\$ 22.963.107.161	1.823.210	R\$ 12.595	-2,2	R\$ 2.805.419.352	142.301	R\$ 19.715	-13,4
2013	R\$ 26.581.720.069	2.004.121	R\$ 13.264	5,3	R\$ 3.225.990.541	141.251	R\$ 22.839	15,8
2014	R\$ 30.927.559.815	1.825.489	R\$ 16.942	27,7	R\$ 3.640.188.139	125.612	R\$ 28.980	26,9
2015	R\$ 24.491.545.245	1.705.731	R\$ 14.358	-15,3	R\$ 2.675.183.562	100.117	R\$ 26.721	-7,8
2016	R\$ 23.749.352.526	1.615.291	R\$ 14.703	2,4	R\$ 2.866.243.466	99.167	R\$ 28.903	8,2
2017	R\$ 21.621.694.817	1.281.180	R\$ 16.876	14,8	R\$ 2.723.776.922	92.379	R\$ 29.485	2,0
2018	R\$ 20.108.274.642	1.126.366	R\$ 17.852	5,8	R\$ 2.766.195.656	90.887	R\$ 30.436	3,2
Total	R\$ 337.251.987.664	R\$ 31.472.143	Média	7,9	R\$ 42.715.288.828	R\$ 2.534.041	Média	13,3

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Banco Central do Brasil (2018).

Em relação ao Pronaf Jovem e Pronaf Mulher, o desempenho também foi pífio, visto que entre 2013 e 2018 foram realizados somente 246 contratos, destes 14 do Pronaf Jovem e 232 do Pronaf Mulher. No que se refere ao montante acessado por essas duas linhas de crédito, este circulou em termos nominais no valor aproximado de R\$ 7,9 milhões no período analisado. O resultado aqui também se aproxima da realidade dos demais Estados da Federação, nos quais esses públicos de fato têm apresentado significativas dificuldades para acesso ao Programa. Na visão de Spanevello, Matte e Boscardin (2016), é fundamental uma nova reorganização no Pronaf com o intuito de garantir a públicos, como os jovens e as mulheres, o devido acesso ao Programa.

Quanto às linhas “verdes” (Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Floresta) destinadas à produção de forma sustentável do ponto de vista ambiental, os resultados foram insignificantes quando comparados às linhas de crédito tradicionais do Programa, pois os dados do Bacen apontam para apenas 1.149 operações contratuais entre 2013 e 2018 no Estado de Santa Catarina. Em valores nominais, foram acessados apenas R\$ 57 milhões no somatório das três referidas linhas de crédito. Esses resultados assemelham-se aos registrados em nível de país e, por sua vez, reforçam as fragilidades dessas linhas de financiamento no âmbito do Pronaf (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

As Finalidades do Crédito do Pronaf em Santa Catarina

A partir desta análise do acesso ao Pronaf em Santa Catarina em termos de contratos, recursos, modalidade e distribuição regional pelos agricultores familiares, outro importante aspecto desse acesso é a finalidade desses contratos, ou seja, a quais culturas e atividades estão destinando os recursos do crédito Pronaf em Santa Catarina, como apontam os trabalhos de Gazolla e Schneider (2013); Aquino e Schneider (2015) e Cazella *et al.* (2016), que questionam especialmente a concentração dos recursos em pouca diversidade de culturas e atividades.

A visão por produto,⁹ dados relativos ao Pronaf, compreenderá a análise no período entre os anos 2000 e 2018 conforme a disponibilidade de dados do Banco Central do Brasil. Tais informações, contudo, estão dispostas ao longo da série histórica de duas formas diferentes: a primeira compreende de 2000 a 2012, por meio do Anuário Estatístico do Crédito Rural, e a segunda, de 2013 a 2018, com os dados dispostos na Matriz de Dados do Crédito Rural. Tal observação faz-se necessária devido à significativa divergência existente entre tais relatórios no que se refere à sua estrutura e agrupamento de dados, o que, conseqüentemente, nos exige construir dois momentos distintos de análise quanto aos financiamentos por produto.

Em relação aos contratos de custeio das atividades de pecuária, entre os anos de 2000 e 2012 foram realizadas 101.252 operações do Pronaf em Santa Catarina, significando 8,3% do total de contratos destinados ao custeio. Entre tal finalidade, a compra de animais¹⁰ concentrou expressiva parcela tanto em número de contratos como de recursos. Isso porque somente essa rubrica significou 83,3% dos contratos e 88,3% do total dos recursos das operações de custeio pecuário. No período entre 2013 e 2018 foram registradas 162.381 operações, das quais 90,8% foram exclusivamente para aquisição de bovinos, que pode ser para a pecuária leiteira ou de corte, o que representou 81,9% do montante de recursos contratados para o custeio pecuário. Diferente dessa realidade, Matte e Waquil (2018), ao analisarem situações de vulnerabilidade na pecuária de corte no Sul do Rio Grande do Sul, apontam que no caso da pecuária de corte naquele Estado, o acesso ao crédito é menor e representa uma situação de vulnerabilidade. Isso nos conduz à hipótese de que aspectos culturais tem significativa influência sobre o uso de políticas de crédito rural. Por sua vez, a finalidade de crédito para aquisição de suínos em Santa Catarina representou 2,6% dos contratos e 3,8% do montante de recursos, e a avicultura representou apenas 2,1% dos contratos e 1,9% dos recursos.

Esses percentuais podem chamar a atenção de um leitor mais distante da realidade em relação à baixa participação dos recursos e dos contratos acessados pela avicultura e também pela suinocultura. O Estado de Santa Catarina coloca-se como um dos principais produtores tanto de suínos como de aves do país e tais resultados podem ser explicados pelo fato de que os custos de tais atividades ocorrem por conta das agroindústrias, principalmente por meio do modelo de integração. Em continuidade, os altos valores da bovinocultura podem ser explicados pelo significativo tamanho da

⁹ Categoria de filtro de dados estabelecida pelo Banco Central para análise por tipo de produto.

¹⁰ Apesar de o crédito de custeio não permitir a compra de animais, o registro ocorre nos dados oficiais.

cadeia produtiva catarinense, especialmente em relação à bovinocultura leiteira. Tais estatísticas, contudo, colocam em destaque o caráter centralizador do Pronaf em torno de alguns tipos de produção, fato este evidenciado por meio dos dados que confirmam tal realidade também no território catarinense.

Em relação aos contratos de pecuária com a finalidade de investimento, tal linha de financiamento alcançou no período compreendido entre os anos 2000 e 2012 um total de 150.611 contratos. Os investimentos em aquisição de animais, máquinas e equipamentos e melhoramento das explorações somam juntos o percentual de 85,1% dos contratos e de 85,4% do montante de recursos contratados pelo Estado catarinense entre esses anos. Nesse período as operações de aquisição de animais individualmente representam a maior finalidade tanto de contratos como de valores aplicados, com 37,3% e 35,1% respectivamente. A dinâmica ocorrida nos investimentos pecuários entre 2013 e 2018 segue a mesma lógica apresentada no período anterior, pois somente a aquisição de bovinos representou 34,0% dos contratos e 38,3% dos recursos financeiros.

As máquinas e equipamentos representaram, entre 2013 e 2018, 20,9% dos contratos e 23,9% do montante financeiro. As operações do Pronaf no Estado (investimento na pecuária) também se colocam como significativas entre 2013 e 2018 em relação à estrutura física das propriedades. Estas alcançaram 9,1% dos contratos e 17,5% dos recursos em Santa Catarina. Os contratos com a finalidade de aquisição de veículos (inclusive tratores) registrou no período analisado 6,4% dos contratos e 13,5% do montante financeiro em relação aos contratos de investimento na pecuária efetivados por agricultores familiares catarinenses.

Os contratos para custeio agrícola somaram o total de 1.117.992, número que representa 74,4% do total geral de contratos realizados em Santa Catarina no período entre 2000 e 2012. É um valor expressivo, visto que os contratos específicos para aplicação em lavouras totalizaram 968.378 operações, o que representa 86,6% do total geral do Estado. Em relação aos financiamentos para a lavoura, a concentração em torno da cultura do milho nos chama a atenção, pois somente esta representa 59,3% (do total de contratos de custeio agrícola).

Entre 2013 e 2018 foram efetivados em Santa Catarina 271.151 contratos de custeio agrícola, distribuídos em 91 produtos/culturas diferentes, contudo a maior parte dos contratos e recursos são destinados à produção de *commodities*, como o arroz, cebola, milho e soja. Estas quatro culturas somadas acumularam no período de 2013 a 2018 o expressivo percentual de 79,8% dos contratos e 77,5% em relação aos recursos, assinalando, em uma análise prévia, o caráter de concentração produtiva também estabelecido no âmbito de Santa Catarina.

É necessário registrar também o significativo aumento das operações do Pronaf contratadas exclusivamente para a soja em relação ao período de 2000-2012, o qual passou de 3,2% dos contratos e 4,1% dos recursos no primeiro período analisado para 14,2% dos contratos e 15,9% dos recursos nos últimos 6 anos (2013-2018). De certo modo, podemos verificar em Santa Catarina, reservadas as proporções, significativo crescimento da cultura da soja, fenômeno este em ampla expansão em todo o país, como no Estado do Rio Grande do Sul e na região conhecida como “Matopiba” (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; FAVARETO *et al.*, 2019). Esses resultados corroboram as análises apresentadas por Vennet, Schneider e Dessein (2016), que apontam que a soja, diferen-

temente do que se pensa, tem sido desenvolvida em grandes proporções pela agricultura familiar, e não apenas pelo agronegócio. No caso do milho, o significativo valor pode ser explicado pela relação da cultura com a pecuária, e o da soja, pelo crescimento do mercado.

No que se refere ao investimento agrícola, foram registrados no período entre 2000 e 2012 o total de 131.840 contratos, valor inferior aos contratos de investimento em pecuária, que foi de 150.611 considerando o mesmo período. As operações da linha de financiamento do investimento agrícola concentraram-se em mais de 50% para aquisição de máquinas e implementos agrícolas, o que, em números absolutos, significou 68.516 contratos e, em valores nominais, o montante de R\$ 2,6 bilhões entre 2000 e 2012. Em termos relativos, as máquinas e equipamentos representaram 52,0% dos contratos e 65,3% do montante dos recursos totais para essa modalidade de financiamento. Os financiamentos em melhoria das explorações também se destacam, pois contemplaram no período em análise 19,6% dos contratos e 12,4% dos recursos.

Em relação ao período mais recente, compreendido entre 2013 e 2018, a dinâmica anterior persiste, entretanto, de certa forma mais acentuada. Isso porque, dos 105.365 contratos efetivados, somente o financiamento para máquinas e equipamentos registrou um total de 62.292 (59,1%) operações contratuais. O montante financeiro representou 67,5% do total de financiamentos acessados via modalidade de investimento agrícola. Outro aspecto que assume importância em termos de acesso ao Pronaf Investimento Agrícola é o da infraestrutura física, modalidade de financiamento que apresentou no Estado de Santa Catarina entre 2013 e 2018 a marca de 9,5% em contratos e de 10,6% em recursos financeiros.

Em essência, o Pronaf vem significando o reconhecimento e o apoio à agricultura familiar no Brasil e em Santa Catarina por parte do governo federal. Isso significa que os recursos disponibilizados permitiram, em certa medida, modernizar o aparato produtivo, ampliar a capacidade produtiva e possibilitar novas relações e usos da mão de obra na propriedade. Essa política, portanto, significou, para a realidade catarinense, a continuidade de famílias de agricultores familiares no espaço rural, produzindo e vivendo a partir dos estímulos do programa.

Por outro lado, há fragilidades nessa política, conforme ilustrado em alguns estudos, como os trabalhos de Toledo (2009) e de Gazolla e Schneider (2013), que trataram sobre o Pronaf no Estado do Rio Grande do Sul. No caso de Santa Catarina, a partir dos dados aqui analisados, as principais fragilidades foram: i) concentração produtiva em culturas e atividades relacionadas a *commodities*; ii) redução do número de contratos e consequentemente diminuição da cobertura do Programa; iii) aumento significativo do valor médio financiado, explicitando a possibilidade de dependência financeira do programa; iv) frágil desempenho das linhas alternativas do Programa que visam a modelos de produção sustentáveis do ponto de vista ambiental e v) frágil desempenho das linhas alternativas do Programa que buscam a valorização de públicos específicos da agricultura familiar, como jovens e mulheres.

Por fim, registramos que nesta seção foram apresentados os principais indicadores de acesso dos agricultores familiares catarinenses ao Pronaf. Tais elementos demonstram a realidade aprofundada em relação à dinâmica do acesso ao Pronaf em

Santa Catarina. Ao apurar os dados completos da série histórica (1996-2018) é possível identificar uma visão holística dos principais indicadores ao longo do tempo, bem como tais dados contribuem para a compreensão das transformações ocorridas.

Essas informações revelam o modo como se dá o acesso à política pública em questão, bem como seus resultados, e refletem toda a dinamicidade de uma categoria social em um dos Estados brasileiros com maior acesso ao Programa desde sua criação. Para além disso, apontam as contradições do Pronaf como política pública de fortalecimento da agricultura familiar também para a realidade catarinense. Conforme analisado, a distribuição do crédito Pronaf em Santa Catarina seguiu o caminho percorrido pelo país, especialmente no plano econômico, pelo *boom* das *commodities* e pela integração da agricultura familiar com a agroindústria. Em consequência disso, o Programa concentra o financiamento em poucas culturas, replicando na agricultura familiar catarinense o modelo de produção utilizado na forma empresarial/patronal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, ao se propor analisar o acesso e distribuição do crédito Pronaf no Estado de Santa Catarina, investiga uma temática importante para o segmento da agricultura familiar. O Pronaf e sua trajetória no Estado colocam-se em uma relação ambígua, pois, ao mesmo tempo que são possíveis considerações positivas, é possível enumerar fragilidades que não foram superadas até aqui em sua trajetória.

Os dados sobre o acesso e distribuição do Pronaf em Santa Catarina revelam um perfil de produção na agricultura familiar fortemente inserido nas cadeias produtivas do agronegócio. Essa condição resulta em significativa intensidade do trabalho, tornando as unidades familiares altamente eficientes em termos de produtividade, ao mesmo tempo que reforça um modelo de agricultura dependente dos recursos externos, especialmente insumos, como fertilizantes e produtos de nutrição animal.

Ainda sobre o acesso e a distribuição dos recursos do Pronaf, estes se expandiram em Santa Catarina de forma considerável, porém a cobertura do Programa em termos de contratos apresentou significativa redução, especialmente a partir do ano de 2014, como consequência da crise econômica e política pela qual passou o país entre os anos de 2015 e 2016, que acabou também repercutindo no Estado catarinense. De fato, contudo, o que se cristaliza na trajetória do Pronaf em Santa Catarina, por meio da expansão dos recursos tanto para custeio como para investimento, é a concentração desses recursos no perfil de agricultores familiares mais “consolidados” que, por meio de financiamentos cada vez maiores encontram soluções para continuidade e sobrevivência de suas propriedades.

Na análise do programa em Santa Catarina, a qual segue a dinâmica nacional, conforme já demonstramos, um número cada vez menor de agricultores familiares catarinenses está sendo responsável por um volume maior de recursos, logicamente impulsionando para cima o valor médio dos contratos na série histórica. Essa realidade social pode ser diagnosticada por duas óticas distintas, porém relacionadas à mesma causa. A primeira diz respeito à própria “seleção do mercado”, que induz, nos termos de Toledo (2009), um “círculo vicioso” em torno do Pronaf, exigindo, em nome dos ganhos de escala e dos reajustes produtivos, cada vez maiores níveis de investimento por parte dos agricultores familiares.

A segunda ótica está ligada à exclusão produtiva, abandono das atividades e diminuição demográfica no interior do segmento da agricultura familiar do Estado de Santa Catarina. A exclusão produtiva a que nos referimos significa a ruptura da integração às cadeias produtivas do agronegócio por falta de capacidade creditícia e/ou opção de não endividamento em longo prazo e comprometimento do patrimônio familiar. O abandono das atividades coloca-se como causa da exclusão, mas nos referimos àquele conjunto de agricultores familiares que retornam à condição de produção para subsistência e que completam seus rendimentos com atividades fora da propriedade e com aposentadorias, arrendamentos e outras rendas. A diminuição demográfica, acompanhada do envelhecimento de parte significativa da agricultura familiar catarinense, se constitui, em conjunto com os demais aspectos levantados, um elemento que pode explicar a redução do número de contratos.

Outra questão exposta ao longo deste estudo é a concentração do financiamento do Pronaf em poucas culturas. Esse é o ponto nevrálgico do Programa já discutido para outras realidades nos estudos, mas que se apresenta também no acesso e distribuição do crédito Pronaf em Santa Catarina. Conforme demonstramos, aproximadamente 80% do crédito custeado acessado pelo Estado nos últimos anos foram direcionados apenas para quatro culturas (soja, milho, arroz e cebola).

Essa condição nos faz importar para a realidade de nosso estudo o questionamento de Gazolla e Schneider (2013) – “Qual fortalecimento?” – sobre as contribuições do Pronaf para o conjunto da agricultura familiar catarinense, pois tais culturas remetem às cadeias do agronegócio, que por sua vez exigem especialização produtiva, monocultura e, como consequência, interferem em uma das características-chave da agricultura familiar no Estado, que é a questão da diversificação produtiva. A canalização dos recursos do Pronaf às *commodities* seria, nas palavras de Aquino e Schneider (2010), um “(Des)caminho” do programa também na realidade de Santa Catarina? De todo modo, os dados apresentados em relação ao Estado catarinense coadunam com a afirmação de Cazella et. al (2016), que consideram o Pronaf um programa financiador do “agronegócio”.

Nessa esteira, um terceiro aspecto se sobressai em relação à trajetória do Pronaf no Estado de Santa Catarina: sua incapacidade de fortalecimento das linhas alternativas do Programa, tanto as linhas “verdes”, com objetivo de financiamento de modelos sustentáveis, como as linhas para públicos específicos, como o Pronaf Jovem e o Pronaf Mulher. Essa fragilidade em torno dessas linhas alternativas evidencia que as ações do Estado, das instituições (bancárias e movimentos sociais) e dos próprios agricultores familiares foram insuficientes, em termos de organização, para articulação e capilaridade do acesso e distribuição dessas linhas alternativas no Estado de Santa Catarina. As dificuldades para acesso nessas linhas são inúmeras e comparativamente mais burocráticas que as tradicionais. Um exemplo que pode resumir tal situação são as palavras de um agente bancário executor do Pronaf: “É muito mais fácil fazer o tradicional” (FOSSÁ, et. al., 2018).

Ao efetivar reflexões sobre o acesso e a distribuição do crédito Pronaf no Estado de Santa Catarina, constatou-se que o Programa, através dos anos, vem ganhando sua importância em termos de financiamento das atividades produtivas da agricultura familiar. Para além disso, os dados nos permitem afirmar que o Programa contribuiu e ain-

da continua contribuindo para o processo de modernização e ampliação da capacidade produtiva da agricultura familiar do Estado. É notório, entretanto, que esse processo de modernização não contemplou todo o segmento da agricultura familiar, pois, a partir dos dados aqui apresentados, fica enfatizada tal condição, especialmente ao que respeita à cobertura do programa.

A trajetória do Pronaf no Estado apresenta uma tendência de continuidade desse quadro contraditório, que ao longo dos anos apresenta concentração nas culturas financiadas, pouca representatividade das linhas alternativas e principalmente perda da capilaridade em termos de cobertura do Programa. Ao seguir essa rota, o Programa que visava, em seu desenho inicial, a uma perspectiva de fortalecimento do segmento familiar, caminha em uma perspectiva de contribuir e/ou aumentar as desigualdades e a exclusão social no campo.

Essa continuidade dos rumos do programa pode ser alterada com uma ruptura do *laissez-faire*, *laissez-passer* atual por parte das entidades representativas dos atores que acessam e das instituições que operacionalizam o Programa. Nesse sentido é responsabilidade de todos repensar ações, práticas e políticas do Pronaf que possam proporcionar novos rumos e principalmente possibilitar o fortalecimento de um conjunto maior de agricultores familiares. Aliás, em tempo, o Pronaf na condição de política pública já nasceu com a diretriz democrática de participação e avaliação, que por algum motivo se perdeu em determinado momento.

Por fim, fomentar esse debate em torno do Pronaf é de fundamental importância para a compreensão da realidade social da agricultura familiar em termos de política pública. Esta e outras respostas podem ser obtidas em outros estudos que tenham o fim de aprofundar os questionamentos sobre os fenômenos que circundam este objeto de pesquisa.

Para tanto, porém, é necessário um novo pacto por parte dos atores e das instituições que operam o Programa, no sentido de uma nova trajetória, capaz de superar os aspectos levantados neste estudo e outros mais que se colocam no âmbito nacional, com o intuito de aprimorar a política pública e de fato alcançar o objetivo do programa em fortalecer o segmento da agricultura familiar brasileira.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sergio. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017.
- AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, Natal, 2010. *Anais [...]*. Natal, RN, 2010.
- AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 53-81.
- BIANCHINI, Valter. *Vinte Anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília: SAF; MDA, 2015.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Anuário Estatístico do Crédito Rural, 1996-2012*. 2019a. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e, dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1996.

- BRASIL. Lei n. 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. *Matriz de Dados do Crédito Rural, 2013-2018*. 2019b. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- BRUMER, Anita; SPANEVELLO, Rosani Marisa. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao Pronaf mulher. *Revista Antropológicas*, v. 23, p. 97-117, 2012.
- CAZELLA, Ademir Antonio et al. Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, p. 49-79, 2016.
- CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DELGADO, Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone, 1985.
- DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. 1. reimp. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- EPAGRI; CEPA. *Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina*. Vários Anos. Florianópolis: Epagri/Cepa, anual, 2019. Disponível em: www.cepa.epagri.sc.gov.br. Acesso em: 12 maio 2019.
- FAO; INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1994.
- FAVARETO, Arilson et al. *Entre chapadas e baixões do Matopiba – dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira de expansão agropecuária no Cerrado*. 1. ed. São Paulo: Prefixo Editorial; Ilustre Editora, 2019. 272 p. V. 1.
- FOSSÁ, Juliano Luiz et al. Percepções de trabalhadores da cooperativa de crédito rural cresol Chapecó: um estudo de caso sobre o Pronaf. *Revista de Desenvolvimento Rural Interdisciplinar*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, maio/nov. 2018.
- FOSSÁ, Juliano Luiz. *O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf) para os agricultores familiares: dos alcances às percepções*. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2015.
- GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Qual “Fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *RESR*, Piracicaba, SP, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.
- GOULARTI FILHO, Alcides. *Formação econômica de Santa Catarina*. 3. ed. rev. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 19-50.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário de 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor*. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- KOCHE, José Carlos. *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 7. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2018.
- MATTE, Alessandra; WAQUIL, Paulo Dabdab. Situações de vulnerabilidade na pecuária de corte no Rio Grande do Sul: entre políticas públicas e questões rurais atuais. *Revista Grifos*, Chapecó, SC, v. 27, n. 45, p. 225-245, jul./dez. 2018.
- MATTEI, Lauro. Novo retrato da agricultura familiar em Santa Catarina. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATORINENSE, 4., 2010, Criciúma, *Anais [...]*. Criciúma: Apec, 2010.
- MATTEI, Lauro. Políticas Públicas de Apoio à Agricultura Familiar: o caso recente do Pronaf no Brasil. *Raízes*, UFPB, v. 35, p. 1-15, 2015.
- RAMBO, Fabiano Lazarotto. *O Programa Pronaf Mais Alimentos: um estudo de caso da microrregião de Pinhalzinho (SC)*. 2014. 130 p. Dissertação (Mestrado em políticas sociais e dinâmicas regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2014.
- RENK, Arlene. *A luta da erva: um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense*. 2. ed. rev. Chapecó: Argos, 2006.

- SANTO, Evelise Espirito. *A agricultura no Estado de Santa Catarina*. Chapecó, SC: Editora Grifos, 1999.
- SPANVELLO, Rosani Marisa; MATTE, Alessandra; BOSCARDIN, Mariele. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). *Polis – Revista Latinoamericana*, v. 15. p. 1-19 2016.
- TOLEDO, Elizário Noé Boeira. *O Pronaf em Salvador das Missões: contradições de uma política de crédito*. 2009. 186 f. Dissertação (PGDR) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- VENNET, Bert Vander; SCHNEIDER, Sergio; DESSEIN, Joost. Different farming styles behind the homogeneous soy production in southern Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, v. 43, n. 2, p. 396-418, mar. 2016.
- WANDERLEY, Maria Nazaré B. Franja periférica, pobres do campo, camponeses: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 66-83. V. 1.
- WERLANG, Alceu Antonio. *Disputas e ocupação do espaço no Oeste Catarinense: a atuação da Companhia Territorial Sul Brasil*. Chapecó: Argos, 2006.
- WINCKLER, Silvana Terezinha; RENK, Arlene Anelia. A luta do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) em defesa da biodiversidade e da autonomia dos agricultores. In: OLSSON, Giovanni; TEIXEIRA, Marcelo Markus; PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana. (org.). *Educação jurídica, relações internacionais e cidadania ecológica*. 1. ed. Chapeco: Argos Editora Universitária, 2013. p. 213-231. V. 1.

Da Vassoura-de-Bruxa à Fazenda de Chocolate A Reconversão Produtiva no Sul da Bahia

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.245-265>

Recebido em: 30/5/2019

Aceito em: 30/7/2020

Joanna Isis Chaves Carvalho,¹ Horígenes Fontes Soares Neto,²
Lessí Inês Farias Pinheiro³

RESUMO

Com as diversas crises pelas quais passou, em especial após a iniciada no fim dos anos 80, a cacauicultura do sul da Bahia vem apresentando um cenário de reconversão produtiva. A antiga monocultura cacaueteira, por longo período fonte de riquezas e responsável por subsidiar o alto padrão de vida das famílias produtoras do “fruto de ouro”, atingida fortemente pela entrada do fungo da “vassoura-de-bruxa” nas plantações, cedeu seu lugar de destaque nos indicadores econômicos nacionais e estaduais para o setor terciário, realçando-se o subsector dos serviços, na microrregião Itabuna-Ilhéus. Este artigo visa a analisar se a atividade cacaueteira ainda possui importância socioeconômica para o sul baiano, tomando-se por base as alternativas encontradas pelos produtores para o soerguimento e renovação da cultura, o que se chamou de reinvenção produtiva no pós-crise de 1989, confrontando-se e questionando o tão presente setor terciário na sustentação da economia regional. Metodologicamente, são analisados dados empíricos a respeito dos processos de importação/exportação e produção/beneficiamento do cacau, responsáveis por reflexos da cacauicultura na economia e dinâmica locorregionais, os quais ratificam a ainda significativa importância da lavoura cacaueteira na região sul baiana.

Palavras-chave: Cacau. Crise. Recuperação da região cacaueteira.

THROUGH WHICHES BROOM DISEASE TO CHOCOLATE'S FARMS: PRODUCTIVE RECONVERSION IN SOUTHERNMOST BAHIA

ABSTRACT

With the various crises it has gone through, especially after it started in the late 1980s, cocoa farming in southern Bahia has been presenting a scenario of productive conversion. The old cocoa monoculture, for a long time a source of wealth and responsible for subsidizing the high standard of living of the families producing the “golden fruit”, which was strongly affected by the entrance of the “witch’s broom” fungus in the plantations, gave up its place highlighted in national and state economic indicators for the tertiary sector, highlighting the services sub-sector, in the Itabuna-Ilhéus micro-region. This article aims to analyze whether cocoa activity still has socioeconomic importance for southern Bahia, based on the alternatives found by producers for uplifting and renewing culture, which was called productive reinvention in the post-crisis period of 1989, confronting and questioning the very present tertiary sector in sustaining the regional economy. Methodologically, empirical data are analyzed regarding the processes of import/export and production/processing of cocoa, responsible for reflexes of cocoa in the economy and locoregional dynamics, which ratify the still significant importance of cocoa farming in the southern region of Bahia.

Keywords: Cocoa. Crisis. Recovery of the cocoa region.

¹ Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). <http://lattes.cnpq.br/8677262508504073>. <https://orcid.org/0000-0001-6653-8418>. jichaves@hotmail.com

² Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). <http://lattes.cnpq.br/2588914064209439>. <https://orcid.org/0000-0001-6657-8399>. horigenesfontes@hotmail.com

³ Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). <http://lattes.cnpq.br/5493564382050585>. <https://orcid.org/0000-0002-1424-8731>. lifpinheiro@uesc.br

A formação histórica da Bahia, em especial dos municípios pertencentes ao sul do Estado, é largamente associada à introdução e expansão da atividade cacauera, a partir de meados do século 19 (MIRA, 2013; ROCHA, 2008; FONTES, 2013; SANTOS; SANTOS; SANTOS, 2018a). A ocupação da área foi propiciada por interesses em novas plantações do cacau, promovendo um fluxo migratório de trabalhadores nordestinos para a região, como os sergipanos, com o intuito de desbravar as matas e plantar cacau. Com isso, o cacau passou a compor a agenda de principais produtos da pauta de exportação do Estado a partir de 1895, posicionando o Brasil na liderança mundial de produção no ano de 1910 e, logo após, no *ranking* dos países com maior exportação no setor (MIRA, 2013).

Entre os anos 1965 e 1980 a produção de cacau na região sul da Bahia aumentou cerca de 113,97% em toneladas, produtividade que alcançou 733 kg/ha (MARINHO, 2003). Nessa época, os preços internacionais da amêndoa eram favoráveis, cerca de US\$ 3.620,00/T (ROCHA, 2011), o que facilitou a instalação de indústrias de beneficiamento do produto na região na década de 70, geradoras de renda e emprego, estimuladas principalmente pela construção da BR 101 e dinamização da área com a reestruturação do porto de Ilhéus e as inovações em tecnologia postas em prática pela Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac). A atividade empregava aproximadamente 5 trabalhadores por hectare. Mesmo diante das crises cíclicas que já se apresentavam à cultura, esta ainda sustentava a economia regional na década de 80.

A partir do final dos anos 80 a queda do preço, que saiu do patamar de R\$ 232,20/arroba, em termos reais, em 1977, para R\$ 24,32/arroba em 2000 (CARTIBANI; SILVA, 2001); a introdução de um fungo conhecido regionalmente como “vassoura-de-bruxa” (*monillioophthora pernicioso*), que contribuiu para a redução da produtividade dos cacaueiros, com queda de 406 mil toneladas produzidas em 1984/1985, para 123 mil toneladas produzidas em 1999/2000 (ROCHA, 2008); além de a região apresentar plantações relativamente velhas, com mais de cem anos, foram fatores que contribuíram para que a atividade cacauera no sul baiano declinasse e houvesse queda da produtividade.

Na década de 90 e anos 2000 observou-se uma região em transformação, com avanço de formas alternativas do trabalho rural, a exemplo do sistema de parceria agrícola, o qual reduz custos e aumenta a produtividade da força de trabalho, concentração fundiária, mudança da paisagem agrícola, com a expansão, por exemplo, de cultivos consorciados como a seringueira-cacaueiro. Em termos urbanos, o setor terciário avançou, ocupando, a partir dos anos 2000, nas cidades de Itabuna e Ilhéus, respectivamente, 78,6% e 61,9% do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, com destaque para os serviços, atualmente o setor responsável pela maior participação no sustento econômico regional (MIRA, 2013). A economia regional passou a se assentar na diversificação produtiva, a qual “representou o deslocamento da base produtiva de uma monocultura agrícola (o cacau) para uma diversidade de serviços, abalando, sobremaneira, o *establishment* regional nos diversos âmbitos, como econômico, político e social” (MIRA, 2013, p. 3).

Como reflexos oriundos da grave crise, a exemplo do inchaço das cidades com o êxodo rural, a urbanização e o desemprego, a região, outrora monocultora, teve de buscar alternativas para seu soerguimento mediante uma reconversão produtiva, cujo

setor terciário, por meio do comércio e dos serviços é, no século 21, destaque e fator de dinamização da economia local, questionando a cacauicultura como atividade relevante para a região (MIRA, 2013).

Nestes passos, o escopo deste artigo é analisar a importância (o peso e o papel) do cacau na realidade socioeconômica de Itabuna e Ilhéus, municípios que nomeiam a microrregião a que pertencem no sul baiano, buscando compreender se a cacauicultura fora relegada a segundo plano no cenário econômico ou se tem havido, de fato, impacto da reconversão produtiva e das novas faces da produção/beneficiamento do cacau nas dinâmicas locais. Para tanto, fez-se necessário contextualizar a atividade cacauicultura local, com destaque às importações/exportações e o mecanismo do *drawback*,⁴ discutir o processo da reconfiguração produtiva regional (sobretudo quanto ao crescimento de outras atividades e seus impactos) e apresentar o cenário municipal reinventado da atividade cacauicultura no pós-crise do fim dos anos 80.

Metodologicamente, na primeira e segunda seções, o estudo realiza pesquisa bibliográfica que parte de trabalhos produzidos por pesquisadores especialistas no tema. Aí são citados, por exemplo, Rocha (2008) e Mira (2013), verificando-se a contextualização histórica e a nova modelagem econômica apresentada para a região sul da Bahia quanto ao fruto do cacau. Esta revisão de literatura mostra-se fundamental para a compreensão do cenário evolutivo das estruturas econômicas na microrregião Ilhéus-Itabuna, principalmente no que concerne às alternativas trazidas à lavoura cacauicultura no pós-crise de 1989 para o cacau na economia dos dois municípios baianos estudados (Ilhéus e Itabuna). Daí se destacam a clonagem do cacau, cacau fino, cacau orgânico, o Projeto Fazenda de Chocolate e a indústria do cacau regional.

No terceiro tópico da pesquisa são interpretados dados secundários fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Anuário Estatístico de Itabuna 2013-2016, produzido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento da prefeitura do município, em parceria com a Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc), os Boletins de Conjuntura Econômica e Social da Uesc, aplicando-se a estatística descritiva para a observação das possíveis modificações da base econômico-regional para o setor de serviços/comércio, sobretudo a partir das *proxies* de importação e exportação de cacau e derivados na microrregião imediata de Ilhéus-Itabuna.

É importante destacar que as análises de dados suficientes para atenderem ao método hipotético-dedutivo adotado na pesquisa apresentam recorte temporal compreendido entre os anos de 2005 e 2019. É significativo salientar, ainda, que as observações propostas neste estudo, destacadamente nos segundo e terceiro itens, conformam-se em pesquisa qualitativa utilizada no intuito de questionar a possível existência de expressividade e impacto da reconversão produtiva da lavoura cacauicultura em uma economia local dinâmica pelo setor terciário, daí porque se justifica o trabalho em apreço, considerada a marca histórica do cacau na região sul da Bahia.

⁴ “*Drawback* é um incentivo concedido a empresas fabricantes-exportadoras que permitem importar, livre do pagamento de tributos e taxas, itens destinados a integrar um produto final, por transformação, beneficiamento ou composição, com a condição básica deste ser exportado” (ZUGAIB, 2005, p. 14).

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA PRODUÇÃO DO CACAU

Os primeiros nativos americanos já conheciam as propriedades do cacau, que era usado principalmente em rituais religiosos e de batalha, conforme ilustra a passagem de Lamberti: “Cocoa, in early legend, is associated with the divine and the sacerdotal, wealth and prestige, with hubris and the fall, but also with endurance: its cultivator may fail, but cultivation and the myths that surround it, passed on down the generations, is assured”⁵ (LAMBERTI, 2017, p. 15).

Entre as lendas românticas, religiosas e de guerra que permeiam a descoberta e utilização do *theobromacacao*, a sua importância estratégica e econômica foi se solidificando, despertando os interesses dos exploradores europeus e difundindo-se por áreas nas quais o clima e o solo proporcionaram o seu cultivo. Fruto que facilmente se desenvolve em climas tropicais, o cacau encontrou no Brasil um território propício para o seu avanço. Segundo os botânicos, o cacauzeiro, nativo dos trópicos com climas úmidos, teria seu centro de origem às margens dos rios Amazonas e Orinoco e, a partir daí, tido sua disseminação para outros países de clima semelhante, espalhando-se também pelo Brasil (ROCHA, 2008).

Os índios brasileiros utilizavam o cacau antes mesmo da chegada dos portugueses ao Brasil. O fruto era utilizado por estes para a produção de vinho decorrente da fermentação das amêndoas do cacau, entretanto, ainda que conhecessem e já manipulassem o cacau para a fabricação de seus derivados, o seu cultivo, acredita-se, teve início na região do Pará, em 1740, sendo oficializado apenas em 1769, quando os colonos receberam da Coroa Portuguesa a autorização do cultivo (ROCHA, 2008).

Há de se ressaltar que o cultivo do cacau já expressava naquela época significativo valor monetário, uma vez que era considerado moeda, sinônimo de riqueza e *status* social, atrelando a posse do fruto à concepção de poder e ligação às parcelas mais abastadas da sociedade. Um exemplo do entrelaçamento do cacau com as altas camadas da sociedade destas antigas civilizações americanas pode ser percebido na cobrança de seus impostos, que eram pagos utilizando as amêndoas de cacau.

O cultivo com fins econômicos e de exportação no território brasileiro foi insignificante até o século 18. A produção voltada para a exportação baseou-se, inicialmente, no Estado do Pará, de onde missionários exportavam o fruto colhido da floresta por meio do labor de trabalhadores indígenas. Apenas com a Ordem Régia de 1665, de Dom Vasco Mascarenhas, que as amêndoas de cacau e as instruções de seu cultivo foram enviadas do Estado do Pará para Salvador, esse episódio sendo destacado por alguns escritores como o nascimento da economia cacauzeira baiana (LAMBERTI, 2017).

Pouco a pouco a lavoura cacauzeira foi se interiorizando na região sul da Bahia. As primeiras sementes de cacau chegaram à Capitania de Ilhéus em 1746, por meio do francês Louis Frédéric Varneaux, que passou as sementes para o agricultor Antônio Dias Ribeiro, o qual iniciou o cultivo na fazenda Cubículo, no município de Canavieiras.

⁵ “Cacau, na lenda antiga, é associado com o divino e sacerdotal, riqueza e prestígio, com arrogância e queda, mas também como resistência: o cultivador pode falhar, mas a civilização e os mitos que rodeiam o cacau, transmitidos por gerações, são assegurados” (LAMBERTI, 2017, p. 15). Tradução nossa.

É importante salientar que a chegada das amêndoas nessa região, à época, representou tentativa falha de introduzir tal cultivo de forma expressiva no panorama econômico, posto que as plantações de cacau não foram volumosas (LAMBERTI, 2017).

Este cenário tem razões devido à principal cultura praticada na área: a cana-de-açúcar. Na visão de Lamberti (2017), além da cana-de-açúcar, a falta de conhecimento técnico necessário para a introdução do cultivo de forma abundante, bem como a fraca demanda internacional pelo produto, contribuíram para retardar o cultivo expressivo do cacau na região até os anos 1880.

Após o declínio da atividade açucareira em 1724, as atenções voltaram-se para o plantio do cacau. Passados 212 anos da fundação da Capitania de Ilhéus, é que as primeiras mudas de cacau foram cultivadas com expressividade na fazenda Cubículo, sendo a sede da Capitania de Ilhéus fundada após seis anos do plantio do primeiro cacaueiro. A expansão da cultura para a região de Itabuna deu-se em 1752 (ROCHA, 2008).

O cultivo e a exportação do cacau representaram a remodelagem de todas as estruturas dessas sociedades, bem como o aspecto físico do território. O primeiro momento do cultivo do cacau foi delineado com um conjunto de ações que sustentaram a disseminação do seu cultivo, tais como as expansões migratórias para o interior, o desmatamento e a formação da estrutura comercial e viária (ROCHA, 2008).

Os homens penetravam as florestas, plantavam nas matas raleadas e fundavam novas cidades. Alguns enriqueceram, tornaram-se coronéis e viraram personagens de romance. A maioria, entretanto, continuou simplesmente trabalhando, raleando as matas, plantando novos cacauais e expandindo gradualmente a sua área. Estas plantações eram feitas por métodos empíricos por homens que desconheciam quaisquer técnicas agrícolas. Isto não constitui surpresa, pois não havia pessoas ou instituições capazes de lhes ensinar. Sua maior preocupação era expandir a área plantada, aumentando sempre o número de árvores com furtos de outro para colher mais (ROSÁRIO *et al.*, 1978, p. 20).

A cacauicultura representou a independência econômica da região que se encontrava até o momento com produtores endividados devido ao declínio da economia açucareira, à libertação dos escravos, aumento do mercado interno, urbanização e migração. A sociedade cacauera foi formada por uma colcha de retalhos de novas famílias desbravadoras que, atraídas pela opulência que o cultivo do cacau poderia proporcionar, resolveram travar verdadeiras lutas pela ocupação de terras, o que contribuiu com a formação da nova geografia urbana que se desenhava por intermédio dos novos vilarejos e cidades, e, conseqüentemente, uma nova sociedade emergente vinda principalmente do Estado de Sergipe (ROCHA, 2008). Este cenário é também destacado por Rosário *et al.* (1978) ao desenvolverem um estudo acerca da história e evolução do cacau para a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Cepalac).

Com o estabelecimento e desenvolvimento do cacau, o Sul da Bahia transformou-se, no princípio do século, numa espécie de Eldorado. Todos os anos milhares de pessoas, vindas principalmente de Sergipe, aportavam a Ilhéus. Eram atraídas pela fama de riqueza da região onde, dizia-se, fortunas se faziam da noite para o dia graças à “árvore dos frutos de ouro” (ROSÁRIO *et al.*, 1978, p. 20).

O cacau propiciou a mudança nas estruturas sociais da época. Muitas destas novas famílias que para a região migravam em busca de obter terras para iniciar o cultivo da fruta, pautavam-se nos objetivos de ascensão social. De acordo com Falcón (1983), a mobilidade social era uma característica marcante da sociedade cacauzeira, que possibilitava a formação de consideráveis novas fortunas, alimentando a possibilidade de ascensão de muitos produtores autônomos. Paralelamente a este grupo, começaram a surgir outras classes de trabalhadores que se dedicavam à prestação de serviços, os quais direta ou indiretamente fomentavam a economia cacauzeira, a exemplo dos artesãos, estivadores e comerciários que compunham a dinâmica urbana.

A infraestrutura teve um papel decisivo no crescimento das exportações e no alavancar as disputas fundiárias, uma vez que o melhoramento das estradas de ferro entre Itabuna-Ilhéus, em 1911, e a intensificação das lanças e barcaças, proporcionaram um maior escoamento da produção. Houve forte influência dos coronéis e grandes produtores na busca por infraestruturas que possibilitassem o melhor escoamento e garantindo que fossem deixados os “famosos sobrenomes familiares dos cacauicultores nas ruas, praças, prédios, avenidas, cidades e nos principais cargos públicos: nas prefeituras municipais, Fórum, Ceplac, Uesc” (RANGEL; TONELLA, 2013, p. 82).

Os retornos positivos da cultura cacauzeira em termos econômicos influenciaram a busca por terras. A sua concentração significaria maiores lucros, culminando na expropriação de terra dos pequenos produtores, camponeses, o que, na visão de Falcón (1983), representou a transição de uma sociedade mercantil para uma sociedade com a racionalidade contábil capitalista. Esta transição na razão produtiva personificou a hegemonia dos grandes detentores de terras que, a esta altura, possuíam várias fazendas, contratando alta quantidade de mão de obra, produzindo mais de 50 mil arrobas de cacau por ano a partir de 1911.

A elite agrária transformou-se em uma elite capitalista que utilizava o poder financeiro para alcançar a submissão econômica dos camponeses. O quadro claro desta submissão é visto nas obtenções de empréstimos hipotecários pela categoria, enquanto eram cobradas altas taxas de juros de pequenos produtores. Por este motivo, suas vinculações com as propriedades da terra eram precárias. A instalação do Banco Hipotecário Estadual apenas reforçou o poder econômico dos grandes proprietários sobre os pequenos. Devido à escassa disponibilidade de recursos, a exigência de garantias hipotecárias requeridas pela carteira limitava consideravelmente o acesso daquela categoria ao crédito rural (FALCÓN, 1983).

Ainda segundo Falcón (1983), ocorreu a ascensão econômica de grandes fazendeiros pioneiros, comerciantes, profissionais liberais e agiotas, que se lançaram na saga do cacau ao investirem diretamente ou emprestarem dinheiro para o crescimento da cultura cacauzeira. Assim, foi mantida uma classe regional, com valores próprios, que se baseava no jogo de posição e poder, representado pelos títulos e postos dos coronéis.

Com o título de coronel ou, simplesmente, com o reconhecimento da sua autoridade, tradição, influência e laços de lealdade, os coronéis determinavam por onde deveriam passar as redes de transporte, configurando a imagem do poder e, ao mesmo tempo, excluía lugares de comunicação, criando paisagens de pouca vivacidade memorial e tolhendo a heterogeneidade de dizeres sobre a região cacauzeira (RANGEL; TONELLA, 2013, p. 81).

O coronelismo possui bases em um contexto de economia rural, encontrando, assim, na era do cacau, um ambiente propício para sua evolução e exercício. Na região cacauieira, em especial, a figura do coronel não estava apenas associada ao poder militar, mas também ao poder político e econômico, inserido em uma hierarquia social na qual figuravam no topo. Muitos desses coronéis eram apenas produtores que se conseguissem colher 5 mil arrobas por ano já seriam detentores do referido título. Assim, os coronéis sul-baianos, principalmente de Ilhéus, constituíam-se muito mais em figura política (graças a suas patentes), vivendo nas cidades, nas quais frequentemente exerciam uma função de gestor (ROCHA, 2008).

A época de opulência econômica entrou em derrocada em 1989, com a crise do cacau a partir da mudança na conjuntura econômica, social e política nacional, além do surgimento da “vassoura-de-bruxa” na região. A dependência estrita da economia na base cacauieira já apresentava problemas desde a década de 30, quando a crise na bolsa de Nova York deixou clara a fragilidade de uma região baseada em um modelo comercial primário-exportador. O cacau constituía no sul da Bahia sua principal *commodity*. Associada a esse modelo comercial, as facilidades encontradas pelos fazendeiros produtores em anteciparem a venda de sua safra para diversos vendedores no intuito de manter a vida luxuosa acarretou o comprometimento das fazendas (ALMEIDA *et al.*, 2013).

Rangel e Tonella (2013) destacam como indicadores para o fim da hegemonia cacauieira na região e do poderio local um conjunto de fatores, tais como: a) a intervenção recorrente do Estado nos momentos de crise, com a criação de instituições como o Instituto do Cacau, em 1930; b) a criação do Plano de Recuperação da Lavoura Cacauieira, fazendo com que muitos dos produtores se endividassem na tentativa de alcançar suas metas; c) a redução drástica e rápida na produção, conduzindo a que os fazendeiros não mais atendessem à função social da propriedade prevista constitucionalmente e ficassem à mercê de possíveis reformas agrárias; d) a criação da Consolidação das Leis do Trabalho e de novos direitos trabalhistas aliados a um quadro de crise, determinantes da dispensa de inúmeros trabalhadores e suas conseqüentes migrações para as áreas urbanas; e e) as ações e gastos federais nos programas de assistência à população vulnerável, associados ao aumento gradual do salário mínimo, representando aos trabalhadores uma maior dependência financeira em relação aos seus patrões, mas, em contrapartida, um maior gasto para os proprietários de terra que já vinham enfraquecidos pelo impacto da “vassoura-de-bruxa”.

PÓS-CRISE DE 1989: A ATIVIDADE CACAUEIRA REINVENTADA

Os reflexos causados pela “vassoura-de-bruxa” na região sul da Bahia conduziram a uma significativa mudança nas bases econômicas locais. A agropecuária, outrora fonte da economia, passou a representar no século 21 somente 0,7% do PIB na cidade de Itabuna e 3,5% em Ilhéus, tornando-se os municípios com as menores participações do setor na microrregião que dão o nome. Os serviços, então, assumiram posição de destaque na sustentação dos indicadores econômicos, tendo sido inclusive registrado na literatura em questão o dinamismo do setor terciário afastando da estagnação a economia local, em especial das cidades referenciadas (MIRA, 2014).

Embora tenha deixado de ostentar posição de destaque no cenário da economia regional, os cacauais marcam a identidade, cultura e mentalidade da costa do “fruto de ouro”. Tratando-se dos “municípios protagonistas do sul da Bahia, Ilhéus e Itabuna, ambos têm expressivos percentuais de áreas de colheita para cacau, com 98,3% em Itabuna e 93% em Ilhéus” (MIRA, 2013, p. 91).

Mais que resquícios, o “cheiro do cacau” ainda permeia organizações locais, mesmo naquelas sem qualquer relação direta com a cacauicultura, tornando lento o processo de mudança institucional, corroborando a respectiva teoria que defende o caráter incremental do referido processo. Tal gradualismo é mais do que justificado na microrregião Ilhéus-Itabuna, porque seu contexto envolve mais que uma mudança de vetor econômico, envolve uma mudança de dinâmica setorial (p. 175).

Por assim ser, o extrativismo cacauero, na tentativa de se sustentar diante do atual contexto econômico, tem diversificado e recriado seus pilares. As áreas plantadas que antes serviam para exploração de matéria-prima destinada à exportação, sem refino, trato com a terra ou aplicação de técnicas, agora passam por um processo de mudança de paradigmas, incrementando métodos de produção com tecnologia, atentos às variações de mercado, à sustentabilidade, à valorização do trabalho e aos gostos peculiares dos consumidores diretos e indiretos do fruto.

O surgimento de novas práticas agrícolas, sociais e econômicas, mudaram o quadro que se instalou na região cacauera. Algumas já são realidade, tais como: clonagem e enxertia; novos nichos de mercado, a exemplo do cacau orgânico e do cacau fino; novos atores, como o MST; ganharam importância novas relações de trabalho, as parcerias; a indústria do turismo regional começa a dar seus primeiros passos; listas de discussão (cacau-l@listas.unicamp.br) dos problemas relativos à região cacauera e blogs do cacau (BRASILIAN COCOA, 2006; CACAU DO BRASIL, 2006) discutem idéias, dividem experiências, divulgam produtos agregados ao cacau, criando, assim, uma rede infoviária (ROCHA, 2008, p. 200).

Neste ponto, em razão dos desdobramentos que rearranjaram social, laboral e economicamente a terra do cacau, mas sem ter sido esquecida a relevância da fruta, surgem faces renovadas do cultivo e saídas encontradas pelos produtores e comerciantes para a manutenção da lavoura cacauera.

As Reinvenções da Lavoura Cacauera no Sul Baiano

Diversos são os novos modos adotados pelos cacauicultores para a reinvenção do cultivo do cacau no sul da Bahia e que têm impactado na sua reafirmação como símbolo da microrregião Ilhéus-Itabuna. O primeiro deles é a clonagem do cacau, método de propagação vegetativa já utilizado em Trinidad desde os anos 30. Em suas variadas técnicas, atingiu com a crise do fim dos anos 80 forte significância no panorama brasileiro do plantio para recuperação de cacauais, relegando a segundo plano o modelo “bico de facão” (técnica rudimentar de manejo da lavoura). De acordo estudos da Ceplac:

O termo “clonagem do cacauero” ou “cacauero clonado” tem sido usado nos últimos 20 anos para generalizar diferentes formas de realizar propagação vegetativa em cacaueros. Objetivamente, trata-se do uso intensivo dos métodos de estaquia e enxertia na recuperação de áreas cultivadas com cacauero no Estado da Bahia[...]

De modo geral a enxertia é uma técnica de fácil execução e também usada na substituição parcial das copas dos cacauzeiros, além da possibilidade de executar a prática em 80% dos meses do ano (SODRÉ, 2017, p. 9).

A introdução da clonagem do cacau na região sul da Bahia ecoou por todo o Brasil como uma grande saída para o colapso, registrada, inclusive, em revistas do Estado de São Paulo que, em 1999, já exaltavam a instauração da técnica desenvolvida pela Ceplac e diziam que os resultados iniciais do projeto teriam criado um cultivo com melhoramentos genéticos significativos, a ponto de possuírem resistência a pragas e ostentarem produtividade duas vezes maior que a comum (PEDROZO, 1999).

De fato, a clonagem do cacau deve ser vista como uma das primeiras reinvenções na lavoura cacauzeira do pós-crise, bem assim uma das primeiras alternativas encontradas pelos cacauicultores e que remanesce até os dias atuais. Segundo dados da Ceplac, atualmente o órgão apresenta um programa de melhoramento em clonagem com uma rede de avaliação que inclui 1.110 clones, avaliados em 140 locais, números expressivos para uma lavoura que parecia extinta (PEREIRA, 2018).

Em iguais passos de reinvenção, a produção do chamado cacau orgânico ou cabruca, considerado modelo sustentável de cultivo, livre do emprego de agrotóxicos e aderente às relações justas de trabalho – responsável pela projeção do sul da Bahia no comércio internacional de cacau nesta modalidade – junto com as técnicas empregadas em sua cultura no pós-crise de 1989, foi uma das formas encontradas pelos cacauicultores para atingir, nas exportações, mercado consumidor que exigia qualidade diferenciada do cacau, bem assim o cada vez mais depurado comércio interno (ROCHA, 2008).

Diferente do cacau convencional, o cacau orgânico utiliza somente biofertilizantes na adubação, permitindo o manejo da clonagem no combate à “vassoura-de-bruxa”. Segundo Rocha (2008), existe uma grande potencialidade da região cacauzeira do sul da Bahia para a produção de cacau orgânico, mormente diante da biodiversidade da Mata Atlântica. Aliado ao manejo na forma cabruca, o cacau orgânico também tem representado forma de preservação da flora local. De acordo o Manual do Cacau Cabruca, elaborado pela Ceplac em 2013, é incontestável a integração do cacau cabruca ao ecossistema regional.

Embora não sendo um *espaço natural*, está perfeitamente integrado, protegendo-o, beneficiando-se e interagindo com os recursos naturais e em especial com os fragmentos florestais da região sul da Bahia. [...] Esse sistema proporcionou a sustentação dos recursos naturais de forma produtiva, sem alterar substancialmente suas características básicas, permitindo que o uso, a conservação e a produção coexistissem harmonicamente num mesmo ambiente, instituindo uma nova relação na interação homem-ambiente: *a conservação produtiva* (LOBÃO, 2018).

A produção de cacau orgânico do sul da Bahia tem se concentrado em cooperativas de agricultores (ROCHA, 2008), uma delas estruturada no ano de 2001, a Cooperativa de Produtores Orgânicos do Sul da Bahia (Cabruca). Conforme dados extraídos de seu *site* na Internet, a cooperativa é formada por 34 propriedades rurais, preenchendo uma área de 1.228,78 hectares, em que o cacau em amêndoas é o principal produto, espalhando-se pelos municípios baianos de Ilhéus, Una, Uruçuca, Itacaré, Buerarema, Barro Preto e Pau Brasil.

A Cabruca é conformada em uma área de reserva legal de 503,59 hectares, com proteção permanente de 63,5 hectares e Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN) em 113,95 hectares de remanescentes de Mata Atlântica, protegidos em duas propriedades, o que denota a característica conservação da biodiversidade em áreas produtoras de cacau orgânico devidamente certificado pela Associação de Certificação Instituto Biodinâmico (IBD), tendência na produção de cacau local.

Com enfoque na economia, a procura pelos produtos orgânicos tem crescido ao longo dos anos e, na mesma via, os preços pagos por este tipo do fruto no mercado internacional chegam a superar 40% do valor pago pela modalidade comum, tendo sido registrado, já em 1999, preços de exportação brasileira maiores que 30% com relação ao cacau convencional (RITA, 2009). Tal fato reafirma o apreço estrangeiro nos aspectos social, econômico e ambiental da citada lavoura e o interesse crescente dos cacauicultores nesta nova forma de agricultura sustentável.

Outra alternativa é o cacau fino, diferenciado não só por suas inúmeras nomenclaturas, o cacau fino, aromático, crioulo, de qualidade, prêmio, trinitário ou *flavor*, ressaltado por sua cor, aroma e sabor únicos, após os anos 2000 deixou de ser um produto distante para a cacauicultura brasileira e passou a fazer parte da realidade produtiva das lavouras, inclusive a sul baiana (ROCHA, 2008).

Em contraponto ao chamado cacau forasteiro, esta espécie fina do fruto guarda características apreciadas pela mais alta gastronomia mundial, mormente para a produção de chocolate *gourmet*, com destaque para a Europa, tendo sua entrada oficializada no Brasil por um grupo de plantadores que criaram a Associação dos Profissionais do Cacau Fino e Especial (APCFE), associação local propulsora da atividade (ROCHA, 2008).

Neste tipo de produto são contadas todas as peculiaridades significativas à elevação da qualidade e à agregação de valor ao cacau que será comercializado, inclusive o tamanho das amêndoas, tudo por meio de um processo rigoroso de seleção e trato que conduzirá a uma escala de classificação dos predicados da amêndoa pelos compradores.

Rocha (2008, p. 213) descreve o plantio do tipo *flavor* aduzindo que, embora não sejam necessários manejos de alto custo para o crioulo, alguns cuidados fundamentais devem ser tomados, a exemplo da manutenção de limpezas dos cochos, a escolha dos frutos maduros e perfeitos que são retirados diretamente da planta para formar os amontoados, a fermentação, bem como a seleção das amêndoas mais homogêneas e com atributos equilibrados.

O cacau de aroma, embora ainda de incipiente cultivo no mundo (4% a 5% do total mundial) e na Bahia (1% da lavoura estadual), já apresenta preços significativos se comparado à modalidade convencional ou *bulk*, chegando a alcançar valores até três vezes maiores que este no mercado internacional e tendo sido premiado um dos produtores brasileiros, no ano de 2010, em concurso realizado no Salão do Chocolate de Paris, como o melhor da América do Sul no quesito “aroma cacau chocolate”.

O atendimento neste nicho mercadológico específico e rentável tem despertado o interesse de pequenas e grandes empresas para o processamento da amêndoa nesta modalidade. Segundo Santos, Santos e Santos (2018b), grandes moageiras como a *Barry Callebaut* investem fortemente no setor e desenvolvem diferentes espécies do fruto trinitário.

No sentido da renovação, o prêmio vai deixando sua marca no soerguimento da lavoura cacaeira, sobretudo quando aliado ao conceito de poupança verde que promove o Projeto Fazenda de Chocolate.

Desenvolvido nos anos 90, o Projeto Fazenda de Chocolate, criado no sul da Bahia como outra resposta dos cacauicultores ao solapamento da lavoura causado pela “vassoura-de-bruxa”, representa mais uma onda renovadora do pós-colapso de 1989. Traçando a ideia de agregação de valor ao cacau com produção de chocolate nas fazendas em que o fruto é cultivado, o projeto desencadeou a criação de renda e emprego no contexto sul-baiano e a atribuição de certificado de proteção do meio ambiente às fazendas aderentes ao modelo, como afirma Rocha (2008).

Apesar de estar em processo de instituição lenta e gradual, sobretudo pelo custo de processamento que origina e a necessidade de conhecimento técnico, a Fazenda de Chocolate possibilita grande rentabilidade, em especial porque junto com o produto comercializa-se também seu conceito, ressalte-se a criação da chamada “poupança verde”, a qual se expressa na característica do projeto de produção do chocolate *in loco*, atrelada a diversos conceitos como preocupação com o aquecimento global e preservação de ecossistemas com o aumento das reservas legais em corredores de mata atlântica na costa do cacau (ROCHA, 2008).

A literatura destaca que, nos idos de 2005, “a tonelada do Chocolate da Mata Atlântica, fabricado com o cacau da Bahia, foi vendida a US\$ 7.222, enquanto o cacau foi comprado do Brasil a US\$ 1.500 a tonelada” (ROCHA, 2008, p. 225), registrando, desde então, patente viabilidade na colheita da amêndoa e fabricação local de chocolate por pequenos plantadores, com melhoria na qualidade de vida destes e a consequente preservação ambiental propiciada. Inegável, assim, a importância do projeto em tela no cenário cacauicultor local.

Por fim, muito além das propostas de reinvenção anteriormente apontadas, significativo impacto na produção/beneficiamento do cacau e dinamização da economia locorregional têm as indústrias cacaeiras.

A industrialização cacaeira, iniciada no sul da Bahia na década de 70, em especial pela construção da BR 101 e da revitalização do porto de Ilhéus, movimentos que atraíram a instalação da atividade para a região (MARINHO, 2003), introduziu na área da microrregião Ilhéus-Itabuna grandes empreendimentos estrangeiros, a exemplo de moageiras como a ADM Joanes, *Barry Callebaut*, Cargill, Delfi Cacau, Indeca, além de outras, as quais, juntas, contribuíram para a colocação do Estado da Bahia no primeiro lugar em produção de cacau na forma de amêndoa no Brasil – segundo apontam Carneiro *et al.* (2008), apesar de ainda com queda da produtividade, índices já medidos entre 2000 e 2006 indicaram que 68,16% da produção nacional eram provenientes da Bahia.

É de se frisar, no entanto, que a reconfiguração produtiva pela qual passou o cacau no período posterior à “vassoura-de-bruxa” influenciou de forma significativa no cenário da produção industrial, de sorte que de exportadores de matéria-prima passaram a ser importadores do bem para que as demandas internas pudessem ser atendidas, ponto ratificado pelo Anuário Estatístico de 2013 a 2016 do município de Itabuna (ITABUNA, 2017, p. 137-144), do qual se extrai que o cacau inteiro, partido, bruto ou torrado encontra-se na 1ª colocação entre os produtos importados.

Segundo matéria extraída do *site* Mercado do Cacau (2017a) na Internet, a tendência às importações de amêndoa e exportação de derivados no pós-crise se espalhou sobre as moageiras de elevado porte, como a *Barry Callebaut*, Indeca, Olam e Cargill, representantes de 95% da moagem brasileira, e processantes, em 2016, de 216 mil toneladas de amêndoa. Assim,

Em um movimento que cresce há alguns anos, o embarque brasileiro de subprodutos de cacau avançou 6% no ano passado e somou 87 mil toneladas, conforme dados do Agrostat, serviço de estatísticas de comércio exterior do Ministério da Agricultura. Desse volume, 30 mil toneladas foram de manteiga de cacau, principal derivado produzido pela indústria nacional – 13% mais que em 2015. Os embarques de pasta de cacau subiram 3%, para 7,8 mil toneladas (MERCADO DO CACAU, 2017a).

A indústria cacaeira, desse modo, é figura ainda de relevância para a região. Não se pode esquecer, apesar disso, que ela tem se reinventado na forma de agroindústria quando o assunto é alternativa à crise cacaeira. A atividade de processamento do cacau também vem gerando aumento da renda de pequenas e médias propriedades rurais que manejam a fruta no sul da Bahia, com a capacitação de produtores para o beneficiamento do cacau e de seus derivados, incentivados pela Ceplac e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (ROCHA, 2008).

Os pequenos e médios produtores possuem grande expressividade na produção do cacau no sul da Bahia. Baseado no Censo do IBGE de 2006 “havia quase 74 mil estabelecimentos produtores de cacau em todo o país, sendo 57.246 na Bahia e 11.105 no Pará, com larga predominância da produção em pequena escala e com o uso da mão de obra da família, o que os caracterizava como unidades familiares de produção” (SILVA *et al.*, 2015, p. 6-7). Os dados corroboram que na Bahia “64% da produção provêm de propriedades com até 50 hectares” e, ainda, “quanto à mão de obra, grande parte dos produtores trabalha com o apoio da própria família, o que, combinado ao tamanho relativamente pequeno da propriedade, faz com que 74% do total de estabelecimentos agropecuários com cacau no Brasil sejam enquadrados como familiares, segundo o Censo” (SILVA *et al.*, 2015, p. 6-7).

Segundo dados colhidos de pesquisa realizada por Carneiro *et al.* (2008, p. 3), em razão da agroindústria a Bahia figurou já no início do século 21 “como o maior produtor e exportador brasileiro, com vendas externas evoluindo de 24 mil toneladas em 2001 para 39 mil toneladas em 2005”, passando de exportador eminentemente de amêndoa para a comercialização dos derivados dela, como a manteiga, torta, líquido e pó.

A agroindústria do cacau crescentemente tem aberto suas portas aos micro e pequenos produtores que, de acordo com Carneiro *et al.* (2008, p. 19), “constituem um dos principais pilares de sustentação da economia por força de sua capilaridade e elevado número de unidades fabris, bem como de sua capacidade de criar empregos”.

Tendência nacional, as agroindústrias cacaeiras ganham força, reinventam-se e, nas palavras de Fontes (2013, p. 199), “representam alternativas concretas para a modernização e reestruturação” da região sul da Bahia, propiciando a entrada de desenvolvimento tecnológico aplicado à produção, acirrando a competitividade, fomentando o ingresso de produto de qualidade no mercado e diversificando a renda do cacauicultor.

Indiscutivelmente, diante de todas as alternativas de soerguimento do plano do cacau no pós-crise, o cenário da cacauicultura no sul da Bahia ganha contornos socioeconômicos significativos e reconfigurados, exigindo-se análise da nova economia regional conformada, uma vez que, embora reste clara a reconversão produtiva para o setor terciário, o cacau ainda denota importância na região sul da Bahia, o que adiante se demonstrará.

A RELEVÂNCIA DO CACAU NA RECONFIGURAÇÃO DA BASE PRODUTIVA NO SUL DA BAHIA

Seguindo no sentido da reconversão produtiva, mesmo não mais sustentando a economia regional do sul da Bahia como outrora (MIRA, 2014), o cacau ainda mostra importância no cenário locorregional, não apenas porque permanece representando neste Corredor de Mata Atlântica o maior cultivo do fruto, 59% da lavoura nacional (PIROLA; GOMES; PIRES, 2013), mas porque ainda se destaca no quesito mercado interno-internacional.

As mudanças de paradigma produtivo já sinalizadas no tópico anterior, em especial no que concerne às indústrias cacauíferas instaladas na microrregião Ilhéus-Itabuna, apontaram na direção da transfiguração do panorama importação-exportação regional subsidiado pelo mecanismo do *drawback*.

Segundo Silvano e Petri (2015), em decorrência do Decreto-Lei n. 37/1966, o Brasil adotou o sistema de *drawback* em que se proporcionam benefícios fiscais (isenções ou suspensões de tributos) sobre as importações de matérias-primas e insumos para refino por meio de industrialização, vinculadas a um compromisso posterior de exportação.

Dados retirados da Cartilha do *Drawback* Integrado (BRASIL, 2016a) indicam que a participação do sistema em referência nas atividades industriais implica a redução da carga tributária sobre a importação em até 71,6% e de 36,6% do mesmo produto no mercado interno, tendo, neste ano, havido 100% de participação do *drawback* nas importações totais de cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado (BRASIL, 2016a). Nas exportações, o *drawback* tem participação acentuada e, em análise realizada entre os anos de 2010 e 2015, já chegou a alcançar cerca de US\$ 59 bilhões em exportações totais no Brasil.

A exportação de matéria-prima do cacau (amêndoa) para beneficiamento no exterior foi modificada, acompanhando os caminhos nacionais. De acordo com informações extraídas de trabalho elaborado por Silva *et al.* (2015, p. 2), o qual traça linhas de análise a respeito das mudanças no mercado em apreço, “entre os anos de 2002 e 2011, enquanto a produção brasileira de cacau cresceu 11% [...], a moagem de amêndoas cresceu 26%, proporcionado pela maior oferta do grão importado”, tendência da reconfiguração de mercado propiciada pelo *drawback*.

Nesta esteira de raciocínio, as influências da nova convergência econômica despertam a valorização em dólares dos derivados do cacau para a exportação, com aumento da receita em 826% entre 2000 e 2011.

Em relação aos derivados do cacau, o Brasil é exportador líquido. Conforme dados da Secex, no período de 2000 a 2011, as exportações de cacau em pó cresceram 826%, saindo de US\$ 14,4 milhões em 2000 para US\$ 133,4 em 2011. A participação deste produto na pauta das exportações saltou de 15% em 2000 para 46% em 2011 [...]. O aumento se deu justamente sobre a manteiga que, mesmo crescendo 55% no período, teve sua participação reduzida de 66% para 36%. O faturamento com as exportações de manteiga saltou de US\$ 66 milhões em 2000 para US\$ 102 milhões em 2011. A participação da torta também recuou de 6% para 4%, embora tenha registrado crescimento de 79% em faturamento, que foi para US\$ 11 milhões. O líquido (pasta) do cacau também registrou crescimento expressivo, de 210%, atingindo US\$ 40 milhões em 2011 (SILVA *et al.*, 2015, p. 12).

Conforme a Secretaria de Comércio Exterior (Secex/MDIC) (BRASIL, 2018), entre os meses de janeiro e junho de 2018, na Bahia, o cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado, ocupou a 4ª colocação no *ranking* de importação.

Muito influenciada, assim, pelo mecanismo do *drawback* e nos passos da remodelagem produtiva, a atividade cacauzeira persiste demonstrando força como um dos principais produtos regionais. O sul da Bahia, “chão” do fruto, como já anotava a literatura, seguiu de igual modo, não mais na forma histórica de amêndoa, cacau inteiro, mas derivado em manteiga, gordura, óleo, pó e pasta de cacau. Este cenário pode ser observado a partir do volume de exportação, em U\$ FOB, do cacau e seus derivados apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Exportação do cacau e seus derivados selecionados, em U\$ FOB, Ilhéus-Bahia, 2005, 2010, 2015 e 2019

	2005	2010	2015	2019
Manteiga, gordura e óleo de cacau	148.767.808	138.641.622	134.103.644	94.809.209
Cacau em pó, sem adição de açúcar ou outros edulcorantes	42.471.316	84.409.756	59.162.913	48.267.947
Pasta de cacau, mesmo desengordurada	31.129.849	43.439.833	27.512.039	17.824.999
Cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado	1.010.508	742.977	14.717.058	241.747

Fonte: BRASIL (2020).

A exportação da manteiga de cacau figurou como principal produto no cenário comercial ilheense, sendo responsável por mais de 50% do faturamento equivalente à categoria cacau e seus derivados em todos os anos selecionados de 2005, 2010, 2015 e 2019. A exportação do fruto em sua forma inteira (bruto ou torrado) correspondeu ao menor percentual em todos os anos. Cacau em pó e pasta de cacau figuram nos produtos de exportação intermediários do município, enquanto em 2005, respectivamente, conformaram 19,01% e 13,93% das exportações de cacau, e em 2019 representaram, respectivamente, 29,95% e 11,06% do faturamento com exportações deste produto (Tabela 1).

Com relação à exportação de cacau e seus derivados na cidade de Itabuna, conforme se depreende da análise da Tabela 2, é evidente a concentração também das exportações no cacau em forma de manteiga, gordura ou óleo, devendo ser ressaltado, no entanto, que o volume de comércio do setor em Itabuna é bem menor, em relação a Ilhéus, contribuindo o produto, contudo, também no município em apreço, para o dinamismo das exportações locais.

Tabela 2 – Exportação do cacau e seus derivados, em U\$\$ FOB, Itabuna-Bahia, 2005, 2010, 2015 e 2019

	2005	2010	2015	2019
Manteiga, gordura e óleo de cacau	170.381	12.289.488	20.110.416	24.488.557
Cacau em pó, sem adição de açúcar ou outros edulcorantes	-	7.242.809	3.017.504	5.731.032
Pasta de cacau, mesmo desengordurada	-	8.562.562	4.591.421	5.492.303
Cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado	681.686	399.659	-	-

Fonte: BRASIL (2020).

Itabuna não obteve nenhuma exportação em relação ao cacau inteiro (bruto ou torrado) nos anos de 2015 e 2019, sendo todos os esforços da produção para exportação do cacau e seus derivados voltados, principalmente, para a produção de manteiga, gordura e óleo, cacau em pó e pasta de cacau, como já sinalizado. No ano de 2005 Itabuna não exportou cacau em pó e pasta de cacau. De toda sorte, como se verifica em Ilhéus, em toda a série histórica analisada há a preponderância do cacau beneficiado no setor das exportações, em detrimento de sua forma bruta. A manteiga, gordura e óleo de cacau, largamente utilizados no beneficiamento do chocolate, principal produto oriundo do cacau, demonstrou incremento de 14.272% no período 2005-2019 (Tabela 2).

Assim sendo, muito embora as divergências em percentuais na produção/beneficiamento de derivados de cacau nos municípios em análise, é notório que a importância do cacau para a microrregião é extremamente significativa ainda nos dias atuais. Em verdade, segundo dados do Boletim de Conjuntura Econômica e Social n. 1 (UESC, 2015), 99,16% da receita em exportação na cidade de Ilhéus concentra-se na cacauicultura, bem como na sua manipulação para extração ou produção de seus derivados, superando completamente outras categorias de produtos para exportação.

Em que pese a expressividade que o comércio de cacau ainda possui nesta microrregião, observa-se que sua economia ainda sofre com as oscilações no volume das exportações do cacau e derivados, principalmente devido às intempéries, que se refletem na receita e, portanto, no equilíbrio econômico da região. Ainda que a cultura para produção cacauífera em forma de amêndoas não seja tão expressiva como antes, a base econômica de exportação da microrregião Ilhéus-Itabuna ainda se encontra ancorada no cacau, agora sob um novo aspecto moldado pela prática de *drawback* e beneficiamento do cacau para obtenção de derivados. A dinâmica das flutuações no volume total das exportações entre os anos de 2015 e 2018 é apresentada na Tabela 3:

Tabela 3 – Exportação de cacau e seus derivados, U\$\$ FOB, Ilhéus-Bahia e Itabuna-Bahia, 2015-2018

Ano	Ilhéus	Itabuna
2015	240.810.933	28.574.557
2016	250.190.930	29.291.171
2017	233.146.068	27.839.633
2018	181.233.196	29.969.081

Fonte: BRASIL (2020).

As informações trazidas pela Tabela 3 confirmam a fragilidade ao clima que a economia pautada no cacau e seus derivados possui. Nos anos de 2015 e 2016, tanto Ilhéus quanto Itabuna obtiveram elevados índices nas exportações, atingindo números bastante expressivos, 250.190.930 US\$ FOB e 29.291.171 US\$ FOB, respectivamente, em 2016. Em 2017, no entanto, teve início uma seca que se prolongou até 2018 e impactou nas exportações do município de Ilhéus de maneira relevante.

Cenário diferente ocorreu em Itabuna: de 2017 para 2018 o município obteve uma melhora nas exportações de cacau de 2.129.448 U\$\$ FOB (Tabela 3). Esse fato se sustenta na queda das exportações de Ilhéus e no preparo da lavoura ofertado aos cacauais de Itabuna, no período, reafirmando a aplicação de técnicas de manejo do solo (UESC, 2018). Mais ainda, os investimentos locais para a elevação dos percentuais de beneficiamento do fruto e consequente exportação dele neste estado (manteiga, gordura e pó de cacau) foram fundamentais para a conservação e até aumento exportação de cacau e derivados nestes últimos anos (UESC, 2017, 2018).

Indiscutível é, apesar disto, que o cacau, por ser um fruto tropical, necessita do equilíbrio climático para seu completo desenvolvimento, entretanto a falta de chuva em certos períodos ocasiona a perda da safra, fazendo com que os frutos fiquem murchos e pretos, caindo do pé. Ao quadro climático do ano de 2017 colocando em xeque o equilíbrio econômico cacauero da região, em especial de Ilhéus, aliou-se o alto volume de chuvas e o frio atípico para aquela microrregião (PIROLA; GOMES; PIRES, 2018), o que refletiu no ano seguinte.

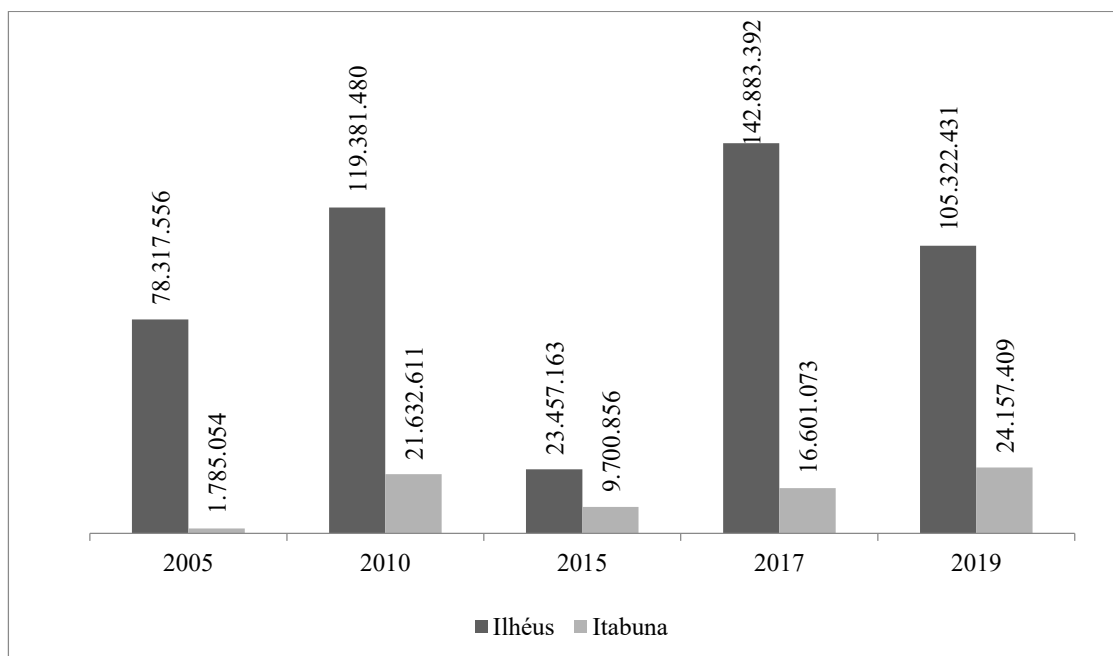
Segundo informações retiradas do Mercado do Cacau (2017b), esta situação de desequilíbrio climático fez com que a colheita da safra temporã fosse postergada, tendo em vista que o fruto não conseguiu se desenvolver no tempo correto, o qual seria entre maio e setembro. Associado ao retardo no desenvolvimento da safra, o desequilíbrio climático e a alta umidade propiciaram o alastramento de fungos nos frutos, como a vassoura-de-bruxa e a podridão parda, levando a uma perda de 60% da safra prevista para aquela época.

O quadro de desequilíbrio climático destes anos resultou numa maior importação de amêndoas, principalmente provenientes de Gana, tendo em vista que o cacau da Costa do Marfim já havia sido suspenso por conta de questões sanitárias. Segundo a reportagem da TV Santa Cruz de maio de 2017, desembarcaram em Ilhéus cerca de 50 mil toneladas de amêndoas importadas de Gana para compensar as perdas nas produções locais do município de Ilhéus (G1 BAHIA, 2017). É possível verificar as oscilações que as importações de cacau inteiro ou partido sofreram em anos selecionados do período 2005-2019 para os municípios de Ilhéus e Itabuna apresentadas da Figura 1.

Da leitura dos dados da Figura 1 percebe-se que após o quadro climático crítico houve um decréscimo no gasto com importação de cacau, caindo de 142.883.392 U\$\$ FOB, em 2017, maior pico do período, para 105.322.431 U\$\$ FOB, em 2019, no município de Ilhéus, ressaltando a revalorização na produção local do fruto. Os dados também indicam a volatilidade do cacau às condições climáticas, dado que entre 2015 e 2017 há um salto extremamente significativo na aquisição de cacau inteiro ou partido para o beneficiamento, em razão do atingimento da lavoura pelas fortes chuvas ocorridas em 2017/2018, já sinalizadas neste estudo. Não somente às condições climáticas se dá a volatilidade, mas também às dinâmicas mercantis do fruto, em especial pela ampliação/

decréscimo na produção de outros Estados e países, como o Estado do Pará e Gana (UESC, 2015, 2016, 2017, 2018). Daí se inferem os aumentos e reduções patentemente observados na importação do cacau e derivados entre 2005-2009 (Figura 1).

Figura 1 – Importação de cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado, em U\$\$ FOB, Ilhéus-Bahia e Itabuna-Bahia, 2005, 2010, 2015, 2017e 2019



Fonte: BRASIL (2020).

É de se destacar, no entanto, observando-se os dados extraídos da Tabela 3 e da Figura 1, que no período 2005-2019 os investimentos em importação demonstram ampliação relevante, destacadamente no município de Itabuna. O salto de gastos neste município é de 1.785.054 U\$\$ FOB para 24.157.409 U\$\$ FOB, um acréscimo de 1.253,31% nas importações. Isto aponta para o alargamento na aquisição do fruto em estado bruto para o beneficiamento e exportação de derivados crescente em Itabuna, o que reafirma a força da reconversão produtiva local, em muito motivada pelo *drawback*, aquecendo as exportações e fomentando novos nichos no mercado do cacau. Embora com menor incremento, também há em Ilhéus ampliação nas importações do fruto para beneficiamento entre 2005-2019 (34,48%) com a reestruturação do setor para as exportações do cacau em forma de manteiga, gordura, óleo, pó e pasta de cacau (Figura 1).

O *drawback* foi uma saída comercial encontrada pela microrregião Ilhéus-Itabuna para manter a expressividade econômica do cacau por meio dos investimentos voltados para o beneficiamento do fruto e obtenção de seus derivados, os quais representaram, em toda a série histórica, mais de 90% das exportações totais de ambos os municípios estudados (UESC, 2015, 2016, 2017, 2018). Isto atenuou o déficit que a crise cacauera estabeleceu na década de 90 e que ainda é sentida pela microrregião, a qual tem assumido contornos reinventados para superá-la dia a dia.

Fato é, como se observa da discussão firmada, que o cacau não saiu de cena nas modelagens do circuito econômico da microrregião Ilhéus-Itabuna, sobretudo quando postas em apreço as variáveis econômicas de importação/exportação do fruto, em bruto ou beneficiado, constituindo, assim, elemento de dinamização regional a partir de

suas novas faces. O setor terciário é realidade efetiva na impulsão da economia do sul baiano, mas não se escusa a ainda significância da cultura cacauera tão presente na memória e estrutura política, social e econômica do “chão do cacau”.

CONCLUSÃO

A reconversão produtiva pela qual tem passado o cacau nas últimas duas décadas é inquestionável. O setor terciário, em especial os serviços, representa a maior parcela na atualidade do PIB na microrregião Ilhéus-Itabuna, sendo responsável por seu dinamismo econômico. Este setor, tão somente na cidade de Itabuna, responde por mais de 70% do produto interno.

Diante da marca cacauera na região, entretanto, internacionalmente identificada como “Chão do Cacau” e historicamente abraçada por esta lavoura, citada remodelagem do sistema econômico regional, reflexo da entrada do fungo da *monillioththora perniciosa*, decorreu da necessidade de soerguer o plantio do “fruto de ouro” que outrora posicionou o Brasil como maior produtor mundial.

O cultivo da amêndoa que se sobressaía como principal produto de exportação, concorrendo, em dados períodos, com o maior país produtor, a Costa do Marfim, deu lugar aos derivados e colocou-se entre os insumos de maior importação no setor agroindustrial, ressaltando-se a influência ocasionada pelo sistema *drawback* neste aspecto, facilitadora da reconversão, imprescindível em razão do déficit de plantio da fruta pós-1989.

Não obstante a significativa queda, ainda é forte a importância do cacau para o sul da Bahia. Produtores reinventaram a atividade desenvolvida em suas fazendas com a clonagem do cacau, cacau orgânico e fino, Projeto Fazenda de Chocolate e a agroindústria, de modo que uma cultura sinalizada pela extinção se adaptou à nova realidade e ressurgiu em roupagem diversificada, não só o plantio se reestruturou, mas também evoluiu para abarcar a manufatura do cacau na produção locorregional, como o chocolate, cuja opulência conceitual da região ecoa mundialmente. Não à toa, os derivados do fruto guardam a primeira colocação no *ranking* de produtos para exportação na microrregião em apreço.

Claro fica, entretanto, que a cultura do cacau, do ponto de vista da volatilidade climática dos últimos anos na região de Ilhéus e Itabuna, ainda possui grande fragilidade, o que persiste por exigir o desenvolvimento de melhores técnicas para o trato não só da lavoura, mas para o fortalecimento do processo de manufatura na produção de derivados, táticas que solidificam o mecanismo de sustento da atividade, sobretudo de exportação regional do fruto beneficiado.

Ressalta-se, assim, que a cultura do cacau renova-se para demonstrar significância produtiva nos cenários estadual e nacional e reafirma dia a dia sua capacidade de conservar a história local e melhorar a condição socioeconômica regional, inclusive do pequeno e médio produtor. Com isso, torna-se indiscutível a força econômica que a atividade cacauera ainda ostenta no Sul da Bahia, especialmente na abordagem da exportação dos derivados do fruto e no dinamismo ofertado à cultura a partir das remodelações adotadas pelos cacauicultores do eixo Ilhéus-Itabuna.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Jackson Cordeiro de *et al.* Relatos das sagas do cacau no sul da Bahia – o outro lado da história: coronéis, o Estado e monocultura do cacau. *Revista Eletrônica da Fainor*, Vitória da Conquista: Fainor, v. 6, n. 2, p. 74-111, 2013. Disponível em: <http://srv02.fainor.com.br/revista237/index.php/memorias/article/view/234>. Acesso em 20 maio 2018.
- BRASIL. *Balança comercial brasileira*: Estados. Brasília: MDIC, 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-unidas-da-federacao>. Acesso em: 5 jul. 2018.
- BRASIL. *Cartilha do drawback integrado*. Brasília: MDIC, 2016a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/dececx/CGEX/Cartilha-2016.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2018.
- BRASIL. *Dados do drawback suspensão e isenção junho 2016*. Brasília: CGEX, 2016b. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/.../Relatrio-drawback---junho.pdf>. Acesso em 5 jul. 2018.
- BRASIL. *ComexStat*. Brasília: MDIC, 2020. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- CARNEIRO, Wendell Marcio Araújo *et al.* A agroindústria de alimentos derivados de cacau no Nordeste brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. *Anais [...]*. Rio Branco: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2008. p. 1-21. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/636.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- CARTIBANI, Moema; SILVA, Alecsandri Marcos da. Paridade de preços do cacau da região Sul da Bahia, período de 1975-2000. In: CONGRESSO BRASILEIRO DA SOBER, 39., 2001, Recife. *Anais [...]*. Recife: Sober, 2001. Disponível em: <http://www.uesc.br/dcec/moema1.doc>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- COOPERATIVA DOS PRODUTORES ORGÂNICOS DO SUL DA BAHIA – Cabruca. A cooperativa. Disponível em: <https://www.cabruca.com.br/a-cooperativa>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- FALCÓN, Gustavo Aryocara de Oliveira. *Os coronéis do cacau: raízes de mandonismo político em Ilhéus 1890-1930*. 1983. 153 f. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/324153462/Os-Coroneis-Do-Cacau>. Acesso em: 20 maio 2018.
- FONTES, Maria Josefina Vervloet. *Do cacau ao chocolate: trajetória, inovações e perspectivas das micro e pequenas agroindústrias de cacau/chocolate*. 2013. 216 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: http://nbcgib.uesc.br/cicacau/arquivos/producao_tecnico_cientifica/tese-de-doutorado.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.
- G1 BAHIA. *Afetada pela seca, indústria de chocolate importa cacau da África para produção no sul da BA*. TV Santa Cruz. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/afetada-pela-seca-industria-de-chocolate-importa-cacau-da-africa-para-producao-no-sul-da-ba.ghtml>. Acesso em: 6 jul. 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em janeiro, IBGE prevê safra de 6,0% inferior à de 2017*. Brasília, 10 abr. 2018. Estatísticas Econômicas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/19942-em-janeiro-ibge-preve-safra-6-0-inferior-a-de-2017.html>. Acesso em: 6 jul. 2018.
- ITABUNA. *Anuário Estatístico de Itabuna: base de dados 2013-2016*. Itabuna: PMI/Uesc, 2017. Disponível em: http://www.itabuna.ba.gov.br/download/anuario_itabuna_2016.pdf. Acesso em: 25 maio 2018.
- LAMBERTI, Felippo. *Economic History of Cocoa in Southern Bahia Its role on economy, society and culture*. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19259>. Acesso em: 20 maio 2018.
- LOBÃO, Dan Erico Petit. *Manual do cacau cabruca sistema agrossilvicultural tropical*. Ilhéus: Ceplac, 2018. Disponível em: http://conservacaoprodutiva.com.br/wp-content/.../MANUAL_DO_CACAU_CABRUC.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.
- MARINHO, Pedro Lopes. Exportação de cacau, crescimento e desenvolvimento regional no sul da Bahia (1965-1980). *Economia*, Curitiba: UFPR, v. 28-29 (26-27), p. 7-25, 2003. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/economia/article/view/1992/1653>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- MIRA, Elson Cedro. *Mudança institucional e reconversão produtiva no sul da Bahia*. 2013. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2013. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/347324599/Mudanca-Institucional-e-Reconversao-Produtiva-No-Sul-Da-Bahia>. Acesso em: 25 maio 2018.

- MIRA, Elson Cedro. *Controvérsia sobre a economia do Sul da Bahia: uma análise evolutiva do desenvolvimento humano a partir da crise do cacau nos anos 1980*. In: SEMANA DO ECONOMISTA, 4., 2014, Ilhéus: Uesc, 2014. p. 1-18. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-4.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.
- MERCADO DO CACAU. Moagem de cacau é a pior em sete anos. Itabuna, 9 fev. 2017a. Artigo. Disponível em: <http://mercadodocacau.com/artigo/moagem-de-cacau-e-a-pior-em-sete-anos>. Acesso em: 4 jul. 2018.
- MERCADO DO CACAU. *Clima prejudica produção de cacau no Sul da Bahia*. Itabuna. 28 jul. 2017b. Artigo. Disponível em: <http://mercadodocacau.com/artigo/clima-prejudica-producao-de-cacau-no-sul-da-bahia>. Acesso em: 8 jul. 2018.
- PEDROZO, Soraia. Cacau clonado pode recuperar a lavoura da Bahia. *Diário do Grande ABC*, Santo André, 26 ago. 1999. Economia. Disponível em: [http://www.dgabc.com.br/\(X\(1\)S\(sqeevmfeej4le05lHSV1wb4u\)\)/Noticia/276478/cacau-clonado-pode-recuperar-lavoura-na-bahia](http://www.dgabc.com.br/(X(1)S(sqeevmfeej4le05lHSV1wb4u))/Noticia/276478/cacau-clonado-pode-recuperar-lavoura-na-bahia). Acesso em: 9 jun. 2018.
- PEREIRA, José Marques. *Programa de pesquisas da CEPLAC – 2018*. Ilhéus: Ceplac, 2018. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/.../2018/.../diretrizes-de-pesquisa-jose-marques.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- PIROLA, Talita Penido de Britto; GOMES, Andrea da Silva; PIRES, Mônica de Moura. *Análise dos sistemas de produção com cacau mais representativos no sul da Bahia*. GT 5 – Desarrollo rural, globalización y crisis. Disponível em: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT5/GT5_PenidodaSilvadeMoura.pdf. Acesso em: 5 jul. 2018.
- RANGEL, Maria Cristina; TONELLA, Celene. A crise da região cacauzeira do sul da Bahia/Brasil e a reconstrução da identidade dos cacauicultores em contexto de adversidades. *Geoingá*, Maringá: UEM, v. 5, n. 1, p. 77-101, 2013. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Geoinga/article/view/20527>. Acesso em: 20 maio 2018.
- RITA, Luciana Matos Santana. *Dinâmica da rentabilidade da cacauicultura orgânica na região sul da Bahia*. 2009. 111 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.uesc.br/biblioteca/bdt-d/200760080d.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- ROCHA, Lurdes Bertol. *A região cacauzeira da Bahia – dos coronéis à vassoura-de-bruxa: saga, percepção, representação*. Ilhéus: Editus, 2008. 258 p. Disponível em: http://www.uesc.br/editora/livrosdigitais/a_regiao_cacauzeira_da_bahia.pdf. Acesso em: 25 maio 2018.
- ROCHA, Lurdes Bertol. O cacau na literatura regional do sul da Bahia: ícone de diferenças socioespaciais. *Geograficidade*, Rio de Janeiro: UFF, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: [http://www.uff.br/Capa%v.1,n.1\(2011\)%Rocha](http://www.uff.br/Capa%v.1,n.1(2011)%Rocha). Acesso em: 30 jun. 2018.
- ROSÁRIO, Milton *et al.* *Cacau: história e evolução no Brasil e no mundo*. Ceplac: Ilhéus. 1978. 43p. Disponível em: http://www.ceplac.gov.br/paginas/publicacoes/paginas/historia_do_cacau/historia_do_cacau.asp. Acesso em: 20 maio 2018.
- SANTOS, Almir Martins dos; SANTOS, Priscilla B. M. dos; SANTOS, Givago B. Martins dos. *Mercado do cacau fino no Brasil e no mundo*. Ilhéus: Ceplac, p. 1-26. Disponível em: <http://www.ceplac.gov.br/.../MERCADO%20DE%20CACAU%20FINO%20NO%20BRASIL...> Acesso em: 11 jun. 2018a.
- SANTOS, Almir Martins dos; SANTOS, Priscilla B. M. dos; SANTOS, Givago B. Martins dos. *Potencialidades de mercado para o cacau fino*. Ilhéus: Ceplac, p. 1-17. Disponível em: http://www.ceplac.gov.br/.../POTENCIALIDADES_DE_MERCADO_PARA_O_CACAU_FI... Acesso em: 11 jun. 2018b.
- SILVA, Adriana Ferreira *et al.* Cadeia produtiva do cacau e chocolate: perfil e desafios. In: CONGRESSO DA SOBER, 2015, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa: UFPB, 2015. p. 1-21. Disponível em: http://nbcgib.uesc.br/cicacau/cicacau_producao.php?cat=1&pg=3. Acesso em: 5 jul. 2018.
- SILVANO, Rodrigo Vanderlei; PETRI, Sérgio Murilo. *Drawback – compreensão do regime e seus benefícios*. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, 2015, Santa Catarina. *Anais [...]*. Santa Catarina: UFSC, 2015. p. 1-16. Disponível em: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/62_15.pdf. Acesso em: 5 jul. 2018.
- SODRÉ, George Andrade (ed.). *Cultivo do cacauzeiro no Estado da Bahia*. Ilhéus: Mapa; Ceplac, 2017. Disponível em: http://www.ceplac.gov.br/paginas/publicacoes/paginas/cartilhas_tecnicas/.../CCEB.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.
- UESC. Universidade Estadual de Santa Cruz. *Boletim de Conjuntura Econômica e Social*. Ilhéus. Departamento de Economia, n. 1, n. 4, n. 8, n. 12, 2015, 2016, 2017, 2018. Disponível em: <http://caces.uesc.br/>. Acesso em: 20 maio 2018.

VIEIRA, Cristina. *Seca no sul e sudoeste da BA causa impacto na agricultura e na pecuária*. Ilhéus. 1º jul. 2016. Artigo. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/globo-rural/noticia/2016/07/seca-no-sul-e-sudoeste-da-ba-causa-impacto-na-agricultura-e-na-pecuaria.html>. Acesso em: 8 jul. 2018.

ZUGAIB, Antônio Cesar Costa. *Análise da importação de cacau via drawback no Brasil e sua influência para os produtores, industriais e governo*. Ilhéus: Ceplac, 2005. p. 1-35. Disponível em: <http://www.ceplac.gov.br/radar/drawback.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2018.

A Gestão e o Plano Municipal de Saúde do Município de Caçador, Santa Catarina

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.266-287>

Recebido em: 17/4/2020

Aceito em: 31/7/2020

Maria Luiza Milani,¹ Humberto Assis de Almeida,²
Daniela Pedrassani,³ Jairo Marchesan⁴

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo analisar a gestão da saúde e os Planos Municipais de Saúde (PMSs), do município de Caçador, localizado no meio oeste de Santa Catarina. O estudo foi conduzido pelo método sistêmico, com procedimentos de pesquisa bibliográfica, análise dos PMSs e Relatórios Anuais de Gestão (RAGs), por questionário respondido pelo gestor municipal e por um integrante do Conselho Municipal de Saúde. Entre os principais resultados aponta-se a falta de estabelecimento de diretrizes específicas nos Planos Municipais de Saúde (metas, objetivos gerais e específicos, cronograma de instituição dos programas, controle financeiro), a apresentação de dados confusos e de difícil mensuração nos PMSs, bem como a falta de dados para análise dos Relatórios Anuais de Gestão. Percebeu-se a necessidade de convergência entre os elementos definidos no Plano Municipal de Saúde e na análise desses mesmos elementos nos Relatórios Anuais de Gestão. Ainda faz-se importante destacar a intensa participação popular no Conselho Municipal, assim como de uma atuação incisiva do Conselho em todo o ciclo de gestão da saúde municipal. O direito à saúde é inerente a todos os cidadãos brasileiros, e cabe ao Estado a promoção, prevenção e assegurar a assistência em caso de agravos à saúde da população. É um direito garantido por políticas públicas sociais, seguindo as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Não obstante, as políticas públicas têm em seu contexto relações de poder, no entanto a decisão sobre a sua instauração ou não depende da articulação e da pressão da sociedade e dos grupos que atuam junto ao governo. Afinal, os recursos públicos são, normalmente, limitados e desigualmente distribuídos.

Palavras-chave: Estado. Direito à saúde. Plano Municipal de Saúde. Relatório de gestão.

MANAGEMENT AND THE MUNICIPAL HEALTH PLAN OF THE MUNICIPALITY OF CAÇADOR, STATE OF SANTA CATARINA

ABSTRACT

The article aimed to analyze health management and Municipal Health Plans (PMS), in the municipality of Caçador, located in the Midwest of Santa Catarina. The study was conducted by the systemic method, with bibliographic research procedures, analysis of the PMS and Annual Management Reports (RAGs), by a questionnaire answered by the municipal manager and a member of the Municipal Health Council. The main results, the lack of establishing specific guidelines in the Municipal Health Plans (goals, general and specific objectives, program implementation schedule, financial control), the presentation of confusing and difficult to measure data in the PMS, as well as the lack of data for analysis of the Annual Management Reports. The need for convergence between the elements defined in the Municipal Health Plan and the analysis of these elements in the Annual Management Reports was perceived. Still, the intense popular participation in the Municipal Council is important, as well as an incisive performance of the Council in the entire cycle of municipal health management. The right to health is inherent to all Brazilian citizens, and it is up to the State to promote, prevent and ensure assistance in the event of health problems in the population. It is a right guaranteed by public social policies, following the guidelines of the Unified Health System (SUS). Nevertheless, public policies have power relations in their context. However, the decision on whether or not to implement them depends on the articulation and pressure of society and the groups that work with the government. After all, public resources are usually limited and unevenly distributed.

Keyword: State. Right to health. Municipal Health Plan. Management report.

¹ Doutora em Serviço Social pela Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/6364748225132713>. <https://orcid.org/0000-0001-7588-9324>. marialuiza@unc.br

² Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Contestado (UnC). Servidor do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). <http://lattes.cnpq.br/3568694289894384>. haalmeida@mpsc.mp.br

³ Doutora em Medicina Veterinária pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Professora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/5425884746681224>. <https://orcid.org/0000-0001-6283-4981>. daniela@unc.br

⁴ 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>. <https://orcid.org/0000-0001-9346-0185>. jairo@unc.br

O estudo tem como tema a gestão da saúde e o Plano Municipal de Saúde do município de Caçador, localizado no meio oeste do Estado de Santa Catarina. Buscou-se estudar, analisar e estabelecer comparações entre o planejado e o executado no campo da saúde pública, a partir das intervenções municipais em saúde. Afinal, as referidas intervenções devem ser norteadas pelo planejamento, monitoramento e contínua avaliação do processo.

Nessa perspectiva, o direito à saúde humana é preceito patrimonial, garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, preconizado nos artigos 196 e 197, como um direito fundamental e efetivado com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1988). O SUS foi desdobrado pelas leis complementares 8.080 e 8.142, ambas de 1990, bem como um conjunto de medidas que visaram a concretizar os princípios estabelecidos para o SUS, os quais são: a integralidade, a universalidade e a equidade. A execução da política pública de saúde compete ao governo municipal, sob controle social do Conselho Municipal de Saúde. A definição desse controle social está relacionada aos “[...] espaços decisório nos quais diferentes atores repartem o poder de elaboração, execução e supervisão das políticas públicas do país” (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. 43).

Nessa direção, constitucionalização dos direitos é o primeiro passo para o processo de concretização, não bastante torna-se necessário que a sociedade também assuma a responsabilidade de exigir o direito que lhe cabe. No caso da saúde pública brasileira, foi por meio do controle social (conferências, outra modalidade de participação popular) que foi assegurada a garantia ao direito universal e dever do Estado. Por outro lado, corresponde a uma obrigação do Estado oferecer a saúde pública a todos, conforme preconiza a Constituição Federal. O desafio está na operacionalização e concretização de um dos direitos fundamentais sociais a ser usufruído pela sociedade.

Nesse contexto, Bobbio (2004) argumenta que o problema, no que respeita aos direitos fundamentais, não está na questão jurídica, mas em buscar mecanismos e instrumentos para assegurá-los, pois o maior problema enfrentado atualmente não é buscar fundamentar os direitos e sim encontrar meios de protegê-los e torná-los efetivos.

A efetivação do direito à saúde necessita de políticas públicas efetivas, o que pressupõe um eficaz planejamento das ações públicas por parte das diferentes esferas do Estado. A garantia ao direito à saúde perpassa pela elaboração do Plano Municipal de Saúde, com as ações, diretrizes e metas desenvolvidas pela administração pública, com o objetivo de assegurar o bem-estar da sociedade e o interesse público, assim como pela boa gestão do que foi planejado.

Sob essas referências que nortearam o desenvolvimento deste estudo, bem como da problemática que cerca o objeto da pesquisa, objetivou-se comparar o processo de gestão da saúde orientada pelo Plano Municipal de Saúde do município de Caçador – SC, ao executado e sistematizado nos relatórios obrigatórios para a saúde pública no Estado de Santa Catarina.

O texto apresenta elementos teóricos e conceituais, pelos quais se destacam as concepções de Estado e governo, gestão pública, saúde pública, planejamento e execução da saúde pública por intermédio dos planos municipais e o monitoramento e execução das ações por meio dos relatórios de gestão. Finalizam este estudo as considerações finais.

ESTADO E GOVERNO

A conceituação do Estado envolve múltiplas definições, vinculadas ao momento histórico da trajetória da humanidade, as concepções teóricas, filosóficas e políticas. No Brasil o Estado vigente, conforme texto constitucional, denomina-se Estado Democrático de Direito, porém as diretrizes dos governos nos anos recentes a partir de meados dos anos 80 vêm sendo orientadas pelos preceitos neoliberais.

Para Meirelles (2004, p. 60),

o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado, podendo ser: do ponto de vista sociológico; sob o aspecto político; sob o prisma constitucional; ou ainda como ente personalizado, na qual o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

Uma abordagem adequada à investigação é utilizada por Foucault (1979). A análise de Foucault sobre o Estado é a análise do poder, sua estrutura e hierarquia. O poder estrutura e organiza a sociedade, que é hierarquizada por outros poderes menores. Assim, o poder não está localizado necessariamente em uma instituição, revelando-se o Estado apenas um dos poderes existentes e que opera na sociedade.

No fundo, em qualquer sociedade existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso (FOUCAULT, 1979, p. 179).

A Constituição do Estado compõe-se pela estruturação do poder. Ao longo do processo histórico fundamenta-se a sua organização e operação. O poder permite manter o Estado unificado em hierarquia de poderes representando a sociedade em seus diversos segmentos, compostos pela junção de micropoderes. A estruturação hierarquizada do poder organizada pelo saber e pela ciência organiza os micropoderes e suas demandas. As necessidades e demandas que a sociedade, os micropoderes, reivindicam ao Estado podem provocar um conjunto de disputas de poder, tanto no processo histórico de administração quanto na organização e nos processos de operação. O Estado, para Foucault (1979), tem como sujeito a população, suas necessidades e aspirações, identificada como um interesse geral e composta por aspectos que buscam garantir sua legitimidade.

Ainda nesse diapasão, Foucault (1999) analisa o termo biopolítica, centrada no corpo-espécie com a preocupação de processos biológicos (nascimento, mortalidade, saúde, etc.) e a relação com os problemas econômicos e políticos. Os alvos do controle biopolítico foram as taxas de fecundidade, óbitos, morbidade, entre outros. É a preocu-

pação do Estado com o bem-estar da população e com a segurança social. O biopoder moderno encarrega-se da população para regular seus processos biológicos e não mais dos indivíduos em domá-los pela disciplina.

O biopoder trata do fenômeno da população por meio da economia e da estatística, na forma do Estado controlador e de direção sobre o ser humano, em seus processos de reprodução, natalidade, mortalidade, saúde e doença.. Por isso, a importância dos indicadores, das estatísticas, a transformação do homem em dados para análise e controle do Estado.

Cabe destacar que existe uma diferença na conceituação de governo e de Estado. O governo preocupa-se com a estrutura do poder e as relações entre os diversos órgãos instituídos nas constituições. Meirelles (2004, p. 64) observa que:

Governo – Em sentido formal, é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o governo ora se identifica com os poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses poderes e órgãos como manifestação da soberania. A constante, porém, do governo, é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O governo atua mediante atos de soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos.

Para Foucault (1979), os modelos e formas de governos procuram negociar a disputa de poder, as reivindicações sociais. Assim, o governo é construído sobre o entendimento das questões da população e das ações e recursos utilizados para as demandas. A formação do governo deve ser orientada no tripé: segurança, população e governo constituído. Ocorre que, em cada período histórico, os governos voltam-se para problemáticas específicas.

Governar consiste em como dispor, operar e conduzir os processos de gestão a um fim adequado. Isso pode interferir na qualidade de vida da população, na qual se concentram as ações e as política públicas do Estado (FOUCAULT, 2008).

A população será o objeto que o governo deverá levar em consideração em suas observações, em seu saber, para conseguir governar efetivamente de modo racional e planejado. [...] a passagem de uma arte de governo para uma ciência política, de um regime dominado pela estrutura da soberania para regime dominado pelas técnicas de governo, ocorre no século XVIII em torno da população e, por conseguinte, em torno do nascimento da economia política (FOUCAULT, 1979, p. 290).

A mudança de concepção política, ideológica ou econômica de governo, atrelada aos interesses de classe, que foram se confirmando ao longo da Idade Moderna e Contemporânea, pode gerar novas formas e técnicas, bem como a relação do Estado com a população, seja pela constituição da população como uma fonte de poder e objeto da disciplina. Para a manutenção da soberania o exercício do poder múltiplo deve ser disciplinado e administrado de forma racional e técnica, o que conduz, inclusive, à própria sobrevivência do Estado. Foucault (1979, p. 292). comenta que “As técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver”.

Nessa acepção, para a compreensão da atuação do Estado no Brasil pós-CR-FB/1988, bem como do governo, deve-se destacar o Estado de Bem-Estar Social (BRASIL, 1988).

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare*) constitui-se como alternativa ao liberalismo político e econômico, envolvido em programas de cunho social e intervenção financeira. Esse Estado buscou garantir à população direitos de renda mínima, alimentação, saúde, educação, entre outros, a exemplo da apresentação do relatório *Beveridge* (1942), apresentado depois da Segunda Guerra Mundial, na Grã-Bretanha, que buscava oferecer e garantir serviços de saúde idênticos a todos os cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

No pós-Segunda Guerra, a grande mudança na forma de regulação social da produção foi dada pela ação do Estado, que, via política econômica e social, denominada Estado de Bem-Estar Social, passou a favorecer a manutenção de um nível de crescimento econômico e desenvolvimento social nos países centrais. Esta conjuntura de fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social perdurou desde o final da década de 1940 até o início dos anos 1970 (COSTA, 2006. p. 84).

O *Welfare* foi uma quebra da separação entre a sociedade e o Estado, como ocorria na sociedade liberal. O Estado de Bem-Estar Social rompe com a lógica liberal e defende o desenvolvimento econômico e social com a intervenção estatal no mercado, responsabilizando-se pela proteção social das pessoas por meio da disponibilização de educação, saúde, seguridade social, assim como em investimentos em obras, comprometendo-se com o bem-estar econômico e social da população.

A interpretação sobre a função do Estado na sociedade e a análise de como as instituições políticas funcionam e buscam dar respostas às demandas sociais perpassa pela compreensão do Estado do Bem-Estar Social. Considerando que as demandas da sociedade são convertidas em ações políticas, que são decisões coletivas vinculatórias, as respostas transformam o ambiente social e geram novas demandas em um processo cíclico. Caso as respostas não supram as demandas, interrompe-se o fluxo e pode ocorrer retroação. Ou seja, não consegue dar respostas satisfatórias à sociedade e retroceder econômica e socialmente.

GESTÃO PÚBLICA

O governo deve expressar a vontade popular, promover ações em prol dos representados que lhe dão legitimidade. As ações devem buscar o bem comum, a resolutividade dos problemas enfrentados pela população (COSTA, 2006). Assim, a atuação governamental deve estar pautada na gestão integrada e no planejamento estratégico para o alcance de melhores resultados das ações públicas.

A gestão pública atua com uma das ferramentas da administração para obter melhores resultados, assim como o planejamento. A gestão deve ser efetiva para constituição e execução das políticas públicas provenientes das demandas sociais.

Paludo (2013, p. 243) comenta:

Entende-se gestão como o ato de gerir a atuação administrativa, que incide mais fortemente sobre a implementação, sobre a execução dos planos e programas. Para a Biblioteca Universal, gestão significa “metodologia que engloba a técnica, a ciência e a aptidão necessária ao bom funcionamento de uma organização empresarial”.

O processo de diferenciação e complementaridade das funções do Estado reflete-se nas competências e objetivos postos na gestão governamental das demandas identificadas em benefício do cidadão. A gestão pública deve estar voltada principalmente ao desenvolvimento socioeconômico e que este considere a inclusão social, a redução das desigualdades sociais e o bem-estar coletivo.

Não obstante, uma importante mudança na gestão pública ocorreu nas últimas décadas, com a evolução dos estudos da administração geral e pública, que colaboraram no desenvolvimento governamental. As mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, os processos participativos, a estabilidade econômica, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle e transparência das ações públicas (ou seja, com prestação de contas, controle social e responsabilidade social), assim como a Lei de Acesso à Informação, fortaleceram a gestão pública e possibilitaram o desenvolvimento e a busca por melhores resultados (BRESSER-PEREIRA, 2011; PALUDO, 2013).

Assim, constata-se que os espaços participativos assegurados pela CRFB de 1988 (BRASIL, 1988), como o plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiências públicas, os conselhos, comitês, orçamentos participativos, entre outros, contribuíram sobremaneira nos processos de estruturação e sistematização dos conselhos de políticas públicas e as experiências na área da saúde. Por essa razão proporcionou, na teoria, a quebra de paradigmas nos processos de integração das ações. Na prática, no entanto, ainda requer ações mais efetivas para ampliar a participação popular na gestão cooperada.

Nesse sentido, o processo de descentralização da gestão das políticas públicas reforçou a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas como espaço de participação da sociedade, da discussão dos interesses coletivos e na definição de uma agenda pública coletiva. Os Conselhos exercem e contribuem nos processos de participação política, bem como no controle público das ações governamentais. “Essa forma de participação permite à sociedade tornar-se membro efetivo na agenda de políticas públicas em um espaço híbrido, posto que os Conselhos são formados a partir da interação da população com os representantes do Estado” (LOPES; SILVA; MARTINS, 2016, p. 210).

Os Conselhos de Saúde são órgãos integrantes da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS), com atribuições definidas pela Lei 8.142/1990, para formular, deliberar e fiscalizar as políticas de saúde, nas esferas federal, estadual ou municipal. A gestão do SUS ocorre de forma participativa com a comunidade por meio da realização das Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde (BRASIL, 1990).

Com a participação social, o Plano Municipal de Saúde será o norteador das ações municipais no período dos quatro anos de governo, assim como dará sequência às ações da legislatura anterior, em um processo de continuidade. O planejamento deverá englobar as atividades, os recursos (humanos, financeiros, etc...), a definição das áreas geográficas para instituição do Programa, os responsáveis pela execução e gestão, assim como o controle das ações. A definição da área geográfica deverá priorizar as famílias mais expostas aos riscos de doenças (BRASIL, 2010).

Os Planos Municipais de Saúde deverão estar de acordo com o Plano Nacional de Saúde e os pactos de saúde⁵ publicados pelo Ministério da Saúde, que constitui um conjunto de compromissos e objetivos de processos e resultados derivados da análise da saúde do país (BRASIL, 2010).

O planejamento de ações na área da saúde humana nos Planos Municipais de Saúde implicam a análise de quais ações serão priorizadas. No referencial da promoção da saúde há a necessidade do envolvimento comunitário com uma abordagem ampla, objetivando uma política de promoção e prevenção pelos órgãos responsáveis pela saúde da população, assim como a participação de diferentes sujeitos e inter-relação entre os entes federados.

As políticas públicas de saúde no município precisam e devem ser acompanhadas e avaliadas. A construção de indicadores de desempenho permite identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema, ou resultado de uma intervenção na realidade. O principal objetivo de um indicador é traduzir, mensurar determinado aspecto da situação social de maneira a operacionalizar a sua observação e avaliação (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2009). Os Planos Municipais de Saúde e os Relatórios de Gestão Anuais são instrumentos importantes do município para o diagnóstico da gestão das políticas públicas de saúde aplicadas.

O SUS constitui um sistema integrado de gestão na qual a formulação das políticas nacionais de saúde, coordenação, controle e avaliação são prerrogativas da União, com os Estados e municípios ficando como responsáveis pela execução dos projetos (KLERING, PORSSÉ; GUADAGNIN, 2010). O SUS aponta para a democratização nos serviços de saúde, que deixaram de ser restritos e passaram a ser universais. Da mesma forma, passou a ser norteador pela descentralização, com os Estados e municípios, os quais assumem suas responsabilidades e prerrogativas diante do SUS e desenvolvem ações que priorizam a prevenção e a promoção da saúde. Logo, o principal responsável pela saúde passou a ser o município, atuando no bloco relativo à atenção primária, com a gestão e operação municipal repercutindo no desenvolvimento local e regional.

O direito à saúde é inerente a todo cidadão brasileiro perante a CRFB/1988, cabendo ao Estado a responsabilidade por promovê-la, proteger o cidadão contra os riscos a que ele se expõe e assegurar a assistência em caso de agravo à saúde. Considerando a importância das políticas públicas da saúde para o bem-estar da população e no desenvolvimento dos municípios de uma determinada região, cabe à administração pública estadual e municipal o dever de formular e estabelecer políticas públicas que concentrem atos voltados à efetividade do direito à saúde de todos.

⁵ – Pacto pela Saúde – Portaria 204, de 29 de janeiro de 2007 (Regulamenta o financiamento e transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde).

– Pacto pela Saúde – Portaria 3.332, de 28 de dezembro de 2006 (Aprova orientações gerais relativas aos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS).

– Pacto pela Saúde – Portaria 3.085, de 1º de dezembro de 2006 (Regulamenta o Sistema de Planejamento do SUS).

– Pacto pela Saúde – Portaria 204, de 29 de janeiro de 2007 (Regulamenta as diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida e de Gestão).

– Pacto pela Saúde – Portaria 399, de 22 de fevereiro de 2006 (Divulga o Pacto pela Saúde).

METODOLOGIA

A perspectiva de coleta e análise dos dados foi orientada pelos preceitos do planejamento, das intervenções municipais em saúde, do monitoramento e avaliação continuada.

O estudo foi conduzido, entre os anos de 2014 e 2016, pelo fundamento positivista e método sistêmico e das concepções funcionalistas da sociedade, esta entendida como fenômeno organizacional, sistema de partes concatenadas, capazes de recobrar o equilíbrio da persistência histórica (BUCKLEY, 1971).

As técnicas de pesquisa utilizadas foram a de revisão bibliográfica, de coleta e análise de dados secundários e de pesquisa de campo. De acordo com Gil (2012), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente por artigos científicos e por livros. Desse modo, foi realizada uma revisão bibliográfica em artigos científicos, livros, entre outros materiais publicados sobre os temas políticas públicas de saúde e gestão de Planos Municipais de Saúde. Na etapa de coleta e análise dos dados secundários foram acessados os dados extraídos do Plano Municipal de Saúde (PMS) de duas vigências: 2010/2013 e 2014/2017, e dos relatórios de gestão referentes aos anos de 2012, 2013 e 2014.

Para verificar informações não presentes em outras fontes, respondeu a um questionário o secretário municipal de Saúde (22 questões), acerca de temas tais como Estado e governo, gestão e planejamento, rede de saúde e atenção primária, e um conselheiro municipal de saúde (8 questões), sobre gestão e planejamento e rede de saúde.

Os dados obtidos desses documentos foram sistematizados quantitativamente e organizados em quadros, gráficos e tabelas, e em seguida analisados pelo método analítico, que, segundo Gerhardt e Silveira (2009), objetiva organizar os dados para responder às questões do estudo.

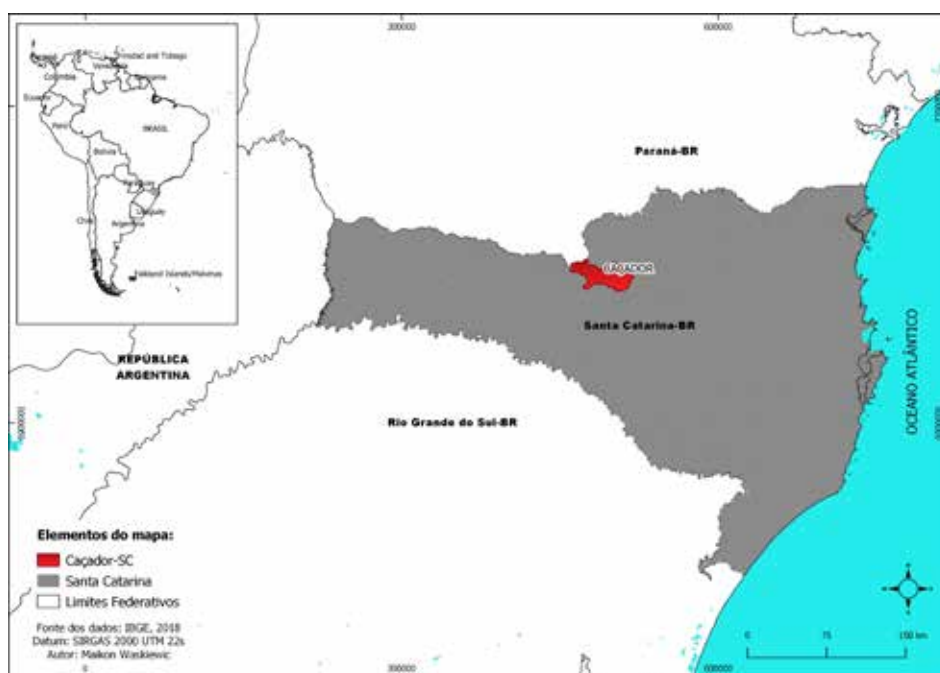
A pesquisa foi submetida à análise pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade do Contestado (UnC) e aprovada sob parecer nº 1.620.923.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Características do Município de Caçador, SC

O município catarinense de Caçador limita-se com os municípios de Calmon, Lebon Régis, Rio das Antas, Arroio Trinta, Macieira, Água Doce e com o Estado do Paraná (Figura 1). No último censo, no ano de 2010, apresentava uma população de 70.762 mil habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,735 (IBGE, 2017). A extração e a industrialização da madeira e do reflorestamento, assim como a agricultura, com destaque para os hortifrutigranjeiros, são suas principais atividades econômicas. O município teve uma taxa média de crescimento anual de 1,12% da população entre os anos de 2000 e 2010, com uma taxa de urbanização de 42% (IBGE, 2017).

Figura 1 – Localização geográfica do município de Caçador-SC



Fonte: WASKIEWIC, 2020.

A rede física de saúde pública e privada, prestadora de serviço ao SUS no município de Caçador, é principalmente de origem municipal (91,67%, n=33/36) e sua composição está apresentada a seguir, no Quadro 1.

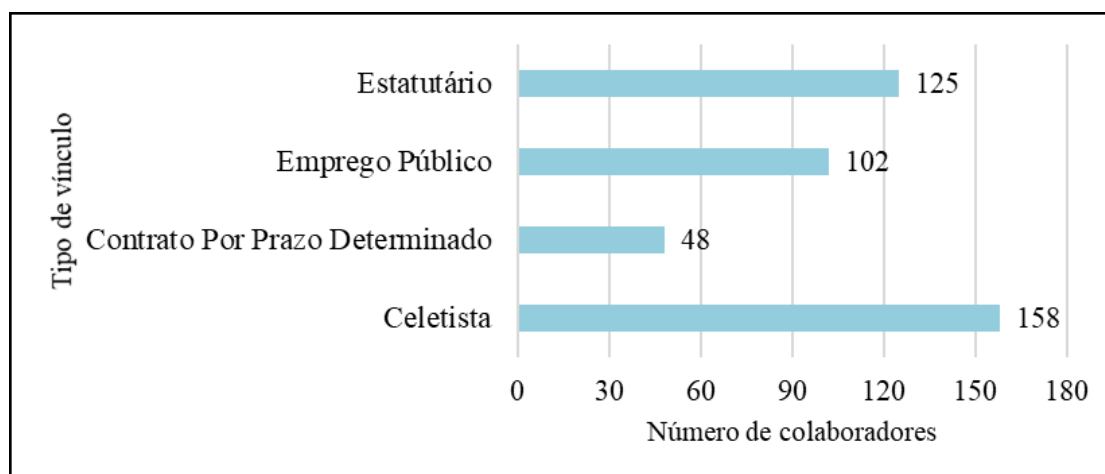
Quadro 1 – Rede física de saúde pública e privada, prestadora de serviço ao SUS, no município de Caçador-SC

Tipo de Estabelecimento	Total	Municipal	Estadual	Dupla
Centro de Atenção Psicossocial	2	2	0	0
Centro de saúde/ Unidade básica	2	2	0	0
Clínica/Centro de Especialidade	11	11	0	0
Consultório isolado	3	3	0	0
Hospital Geral	1	0	0	1
Policlínica	1	1	0	0
Posto de Saúde	11	11	0	0
Pronto Atendimento	1	1	0	0
Secretaria de Saúde	2	1	1	0
Unidade móvel de nível pré-hospitalar na área de urgência	1	0	1	0
Unidade móvel terrestre	1	1	0	0
Total	36	33	2	1

Fonte: CAÇADOR, 2013a.

No ano de 2010 o município de Caçador aderiu ao Pacto de Gestão, com relação à capacidade instalada SUS, assumindo os compromissos de se adequar às inúmeras pendências que o desabilitavam para a gestão plena. O município não assumiu os serviços de média e alta complexidade por não existir oferta do SUS no município e/ou região, permanecendo o previsto na Programação Pactuada e Integrada (PPI) ambulatorial. Na Gestão Hospitalar, o Hospital Maicé encontra-se sob gestão estadual, contratualizado com a Secretaria Estadual de Saúde.

Gráfico 1 – Vínculo empregatício dos profissionais atuantes na área de saúde no município de Caçador, SC, conforme relatório de Gestão Municipal do ano de 2013



Fonte: CAÇADOR, 2013b.

PLANOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E RELATÓRIOS DE GESTÃO ANUAIS

O Plano Municipal de Saúde é um instrumento que identifica os problemas e orienta as prioridades, institui as ações e traduz os resultados que deverão ser atingidos no período de quatro anos sob a forma de objetivos, diretrizes e metas. É o instrumento básico que norteia as ações e serviços de saúde prestados e a própria gestão municipal do SUS. Deve seguir a regulamentação do Sistema de Planejamento do SUS e das orientações pactuadas. A elaboração do Plano de Saúde compreende dois momentos: a análise situacional e a definição dos objetivos, diretrizes e metas.

O Plano, para ter uma gestão estratégica, deve ser formado por quatro momentos: o diagnóstico (é a realidade em que se pretende atuar); a formulação (a situação futura desejada); a estratégia (a viabilidade do projeto formulado e conceber a forma de executá-lo) e a operação (fazer, agir sobre a realidade) (DAGNINO, 2009).

O Relatório Anual de Gestão de Saúde é um instrumento de controle e avaliação da gestão municipal de saúde. É realizado no período de um ano. Ele apresenta os resultados alcançados, orienta eventuais redirecionamentos necessários e indica os ajustes no Plano de Saúde. No ciclo de gestão que engloba o planejamento, a execução, o controle e a avaliação, o Relatório é um recurso fundamental para demonstrar os resultados na saúde municipal, principalmente na atenção primária. Enquanto o Plano Municipal institui objetivos, determina as metas, os indicadores e o período para a execução, o Relatório demonstra o que foi executado, colaborando com o controle e avaliação, verificando em cada objetivo a meta e o cronograma do que foi planejado. O Plano e o Relatório relacionam-se diretamente com o exercício da gestão (BRASIL, 2009).

RAG estabelece uma correlação entre as metas, os resultados obtidos e os recursos utilizados, que serão sistematizados e divulgados, fornecendo subsídios para a tomada de decisão e contribuindo para a visibilidade da gestão. Representa também uma demonstração do que se alcançou em relação ao que está explicitado no PS, além de ser um instrumento que viabiliza o controle social (BRASIL, 2009, p. 199).

Pela análise situacional do Plano Municipal de Saúde 2010/2014 de Caçador, identificaram-se os problemas no município para a orientação das prioridades. No compromisso de gestão os problemas prioritários foram organizados em áreas técnicas, o que contraria as recomendações do Sistema de Planejamento do SUS, que aconselha a definição dos objetivos, diretrizes e metas nos três eixos anteriormente expostos, o que colaborou na dificuldade de acompanhamento das ações e seu registro no Relatório Anual de Gestão.

Diante desse contexto, no Plano Municipal de Saúde de 2010/2014 foram definidas diretrizes de regionalização, planejamento e gestão de pessoas e os problemas foram priorizados.

Quadro 2 – Problemas priorizados na regionalização, planejamento e gestão de recursos humanos

Problema priorizado
** O município, por dificuldades de estrutura (física e humana), e por processo de trabalho inadequado, apresentou dificuldades em aderir à política do pacto de gestão em 2009
** Baixa capacidade instalada SUS no município e região
** Referências estabelecidas na PPI não executam o teto físico-financeiro, resultando em demanda reprimida para média e alta complexidade
** Ingerência do Fundo Municipal de Saúde
** 90% da população usuária/dependente do SUS
** Serviços ociosos e outros estrangulados
** Perfil inadequado dos Recursos Humanos
** Baixa governabilidade do setor saúde
** Ausência de PCCS/SUS
** Insatisfação da população
** Cultura popular no processo saúde-doença centrado na figura do médico
** Alta taxa de vulnerabilidade social

Fonte: CAÇADOR, 2009, p. 165.

Para o enfrentamento desses problemas, o mesmo Plano definiu ações estratégicas.

Quadro 3 – Objetivos Estratégicos do Plano Municipal de Saúde 2010/2014 do município de Caçador

Objetivo Estratégico	Meta	Indicador	Período de execução
Regularizar a Gestão do Fundo	100%	Fundo regularizado	2010
Implantar Reforma Administrativa na área da saúde	100%	Reforma implantada	2010
Implantar PCCS/SUS	100%	PCCS/SUS implantado	2010-13
Implantar setor/serviço de planejamento, regulação e auditoria	100%	Setor/serviços implantados	2010-11
Aderir ao Pacto de Gestão	90%	Termo de adesão (não assumir hospitais)	2010-13
Implantar as Regiões de Saúde	100%	Regiões Implantadas	2010-13
Aderir ao consórcio público intermunicipal da Amarp	100%	Termo de Adesão	2010-13
Realizar convênios pela 10ª SDR. MS e Emendas Parlamentares	30	Convênios Assinados	2010-14
Implantar a PNH nas unidades de saúde	50% das unidades/ano		2010-11

Implantar o AMQ e o PRGRAB na Atenção Primária	100% das UBS	Taxa UBS com instrumentos implantados	2010-13
Implantar planejamento participativo	50%	PPE implantado	2011-13
Fortalecer o Controle Social	100%	Controle Social fortalecido	2010-13
Realizar um Fórum Municipal de Saúde a cada 6 (seis) meses	8 fóruns	Fóruns realizados	2010
Realizar Conferência Municipal de Saúde	Uma	Conferência realizada	2013
Oportunizar viagens de capacitações fora do município para os conselheiros municipais de saúde	100%	Viagens oportunizadas	2010-13
Realizar cursos na área da saúde	100%	Cursos realizados	2010-13
Desenvolver Boletim Informativo bimestral	Bimestral	Boletins desenvolvidos	2010-13
Divulgar as deliberações do CMS junto a imprensa local	100%	Informações divulgadas	2010-13
Estimular a implantação de Conselhos Locais de Saúde	50% dos	Conselhos locais implantados	2010-13
Realizar Fórum Local de Conselhos Municipais (anual)	Um Ano	Fóruns realizados	2010-13

Fonte: CAÇADOR, 2009.

Já o Relatório de Gestão do ano de 2010 apresentou os seguintes dados:

Quadro 4 – Ações anuais do Relatório de Gestão do ano de 2010 do município de Caçador

Ações anuais	Metas anuais		Recursos Orçamentários		Observações Específicas
	Prevista	Realizada	Previsto	Executado	
Controle e Avaliação					
Contribuir para o PCCS da Saúde, de modo a identificar cargos para o setor	100% de contribuição	2010-100%			Integramos a comissão designada pelo prefeito para tal
Fortalecer o processo de gestão dos serviços do SUS, através da implantação efetiva do setor de Controle e Avaliação na Secretaria Municipal de Saúde	Efetivar 80% a implantação do setor de controle e avaliação	2010-80%	R\$ 30.000,00/mês		Criação do setor de controle Avaliação e Auditoria
Saúde Bucal					
Articular com a Secretaria de Administração o PCCS, bem como concurso público x emprego público para adequar o quadro às necessidades de saúde	100%	2010 - Não realizada			Está em andamento pela área técnica
Hipertensos e Diabetes					
Aderir ao programa de Humanização do MS	80% das ações humanizadas	2010-80%			
Estratégia Saúde da Família					
Articular com a administração a implementação da reforma administrativa, adequando o quadro da atenção primária	95%				Projeto encontra-se na Câmara Municipal de Vereadores

Articular com a administração a organização do fundo municipal	100%	100%			
Aderir à Avaliação e Qualidade na Atenção Primária em Saúde e à Programação para Gestão por Resultados na Atenção Básica	100%	2010- 0%			Projeto em andamento
Conselho Municipal de Saúde					
Fórum Municipal Saúde	2	2010-1	R\$ 2.000,00	R\$ 171,00	
Viagens para capacitações	100%	2010-1	R\$ 1.920,00	R\$ 280,00	Plenária Estadual Concórdia
Cursos na área da saúde	100%	2010-0	R\$ 1.500,00		
Boletim Informativo	Bimestral	2010	R\$ 3.240,00		Cartilhas informativas
Divulgar deliberação do Conselho Municipal de Saúde	100%	2010-100%			
Estimular implantação de CLS	50%	2010-0			

Fonte: CAÇADOR, 2010.

Analisando o que foi planejado no Plano Municipal e o que foi realizado conforme Relatório Anual, percebe-se uma diferença entre objetivos e metas propostas. Destaca-se a falta de padronização dos termos e o deslocamento dos objetivos em diversas áreas de atuação (Controle e Avaliação, Saúde Bucal, Hipertensos, Diabetes, Estratégia Saúde da Família e Conselho Municipal de Saúde), o que torna a análise e entendimentos mais difíceis.

A construção de indicadores de desempenho permite identificar e medir aspectos da saúde municipal, sendo seu principal objetivo traduzir e mensurar aspectos da situação social de maneira a operacionalizar a sua observação e avaliação (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2009). Assim sendo, a falta de indicadores e de dados compromete o ciclo de gestão das ações de saúde.

A atenção primária integra um conjunto de ações de saúde que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral (BRASIL, 2011a).

O Relatório de Gestão de 2010 reflete um primeiro problema da execução ao planejar um objetivo e não alcançá-lo, identificados no item proposto para a saúde bucal, e alguns dos itens propostos para a Estratégia Saúde da Família e para o Conselho Municipal de Saúde, descritos no Quadro 4. Nesse sentido, o próprio controle e avaliação encontram-se prejudicados pelo fato de não constar informações importantes das metas e orçamentos. A administração pública tem a obrigatoriedade de só realizar os gastos constantes no Orçamento Público anual, orientando-se pelo Plano Plurianual. Logo, os valores devem constar no Relatório para o preciso controle e avaliação para verificar o que foi realizado e o gasto despendido.

Quadro 5 – Ações anuais dos Relatórios de Gestão dos anos de 2011, 2012 e 2013 do município de Caçador

Ações anuais	Meta	
	Prevista	Realizada
Controle e Avaliação		
Acompanhar o PCCS da Saúde, atualizando as necessidades do setor	2011-100% 2012-100% 2013-100%	2011-0% 2012-0% 2013-100%
Implantar estratégias e rotinas a serem incorporadas pelo serviço de Controle e Avaliação - Atenção Básica	2011-30% 2012-100% 2013-100%	2011-100% 2012-0% 2013-70%
# Monitorar e avaliar as metas e indicadores. Programação Pactuada e Integrada e Média e Alta Complexidades Ambulatorial e Hospitalar	2011-100% 2012- Não consta 2013- Não consta	2011-100% 2012- Não consta 2013- Não consta
# Monitorar os sistemas de informações SIA/SIAB	2011-90% 2012- Não consta 2013- Não consta	2011-100% 2012- Não consta 2013- Não consta
# Monitorar Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde	2011-90% 2012- Não consta 2013- Não consta	2011-100% 2012- Não consta 2013- Não consta
Criar mecanismos de referência e contrarreferência entre as unidades e níveis de saúde	2011-90% 2012-100% 2013-100%	2011-50% 2012-50% 2013-100%
# Monitorar o cumprimento das metas expressas no Plano Municipal de Saúde	2011-100% 2012- Não consta 2013- Não consta	2011-0% 2012- Não consta 2013- Não consta
# Fortalecer o processo de gestão dos serviços do SUS, através da implantação efetiva do setor de Controle e Avaliação na Secretaria Municipal de Saúde	2011- Não consta 2012- 100% 2013- Não consta	2011- Não consta 2012-0% 2013- Não consta
Estratégia Saúde da Família		
# Articular com a administração a implementação da reforma administrativa, adequando o quadro da atenção primária	2011- Não consta 2012- Não consta 2013- Não consta	2011- Não consta 2012- Não consta 2013- Não consta
# Aderir à Avaliação e Qualidade na Atenção Primária em Saúde e à Programação para Gestão por Resultados na Atenção Básica	2011- 100% 2012- Não consta 2013- Não consta	2011- 0% 2012- Não consta 2013- Não consta
Saúde Bucal		
#Articular com a Secretaria de Administração o Plano de Cargos e Salários, bem como concurso público x emprego público para adequar o quadro às necessidades de saúde	2011- Não consta 2012- Não consta 2013- Não consta	2011- Não consta 2012- Não consta 2013- Não consta
Conselho Municipal de Saúde		
Fórum Municipal Saúde	2011- 2 2012-100% 2013-100%	2011-50% 2012-0% 2013-100%
Viagens para capacitação	2011- 2 2012-100% 2013-100%	2011-100% 2012-50% 2013-100%
# Boletim informativo	2011-100% 2012-100% 2013- Não consta	2011-0% 2012-0% 2013- Não consta
# Estimular implantação de Conselhos Locais de Saúde	2011- Não consta 2012- Não consta 2013- Não consta	2011- Não consta 2012- Não consta 2013- Não consta

Legenda: # ações propostas em 2010 e sem proposição de continuidade

Fonte: CAÇADOR, 2010, 2011, 2012, 2013b.

Ato contínuo, ao analisar os Relatórios de Gestão de Saúde dos anos de 2011, 2012 e 2013 (Quadro 5), percebeu-se a mesma problemática da falta de padronização e da não realização das metas planejadas, indicativo de falha no ciclo de gestão. Da mesma forma, destaca-se a falta de continuidade de projetos planejados e constantes no ano de 2010, perceptível nos itens destacados (#) no Quadro 5.

Nesse sentido, a falta de monitoramento do Sistema de Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (SCNES) é um fator crítico, pois o sistema foi instituído visando a disponibilizar informações atualizadas das condições de infraestrutura, recursos humanos, equipamentos e serviços ambulatoriais e hospitalares dos estabelecimentos de saúde, integrando as esferas federal, estadual e municipal. O SCNES é uma ferramenta para a execução da gestão eficaz e eficiente, que proporciona ao gestor o conhecimento da realidade da rede assistencial existente e suas potencialidades, além de auxiliar no planejamento em saúde em todas as esferas administrativas do governo.

As dificuldades apresentadas no ciclo de gestão podem ser decorrentes do Setor de Controle e Avaliação, que não existia e foi criado durante a execução do Plano Municipal de Saúde 2010/2014, sendo corriqueiro divergências ocorrerem durante a instituição.

A administração pública brasileira apresenta dificuldades na efetivação de reformas administrativas, seja a burocrática ou a gerencial, entre outras. O município de Caçador não é diferente, a adoção de reformas exige mudanças culturais impregnadas no Estado brasileiro, que, segundo Faoro (2001), são decorrentes da influência do modelo patrimonialista.

Cabe destacar que o controle social também é realizado pelo Conselho Municipal de Saúde, o qual deve participar ativamente de todo o ciclo de gestão, com destaque para o controle social. Além do Conselho, todo cidadão é ou pode ser responsável pelo monitoramento da saúde, pela própria concepção de democracia.

Nesse contexto, os determinantes e condicionantes da gestão municipal da saúde, na definição dos objetivos estratégicos, na forma de controle e nos resultados alcançados para a avaliação, são determinantes para a efetivação do direito à saúde. Nesse sentido, destacam-se os seguintes objetivos estratégicos constantes no Plano 2010/2014 para a Estratégia Saúde da Família e Agentes Comunitários (CAÇADOR, 2009, p. 143-144):

Quadro 6 – Objetivos Estratégicos do Plano Municipal de Saúde 2010/2014 do município de Caçador

Objetivo Estratégico	Meta	Indicador	Período de Execução
Articular com a Administração a implementação da reforma administrativa, adequando o quadro da atenção primária	95%	Reforma administrativa implantada	2010-12
Desprecarizar o vínculo	10%	nº profissionais de AP/ nº de profissionais concursados 100	2010
Articular junto as demais áreas para a implantação do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS.)	100%	Áreas técnicas mobilizadas	2010
Implantar as regiões de saúde, favorecendo o planejamento; e construção de UBS de referência	100%	Redes implantadas	2010-12

Ampliar e reformar as UBS Rancho Fundo, Castelhana, Martello, garantindo a cobertura prevista	500m ²	UBS reformadas e ampliadas	2010-11
Ampliar a cobertura na Estratégia Saúde da Família	Uma equipe ano	[nº equipes existente/nº equipes final do período] x 100	2010-13
Implantar Nasf II para atuarem na atenção básica, buscando a integralidade da atenção	2 NASF anos	[nº de Nasf implantado/total Nasf] x 100	2010-13
Manutenção das UBS (custeio e investimento garantindo a efetivação das ações)	100%	Manutenção	2010-13
Informatizar os prontuários	100%	Prontuários informatizados	2010
Construir um organograma, fluxograma e funcionograma da Atenção Primária	95%	Documentos construídos	2010
Publicizar a organização setorial e funcional da saúde através de banner e exposto aos usuários	100%	Organização publicizada	2010
Adotar os Protocolos, Normas e Rotinas do MS, adequando-os no que couber	100%	Protocolos adotados	2010
Articular com a Administração a organização do fundo municipal	100%	Fundo organizado	2010
Sistematizar o monitoramento dos marcadores da Atenção Primária.	100%	Monitoramento sistematizado	2010
Analisar e monitorar as doenças e agravos não transmissíveis (DANTs)	50%	Taxa de internação por DANTs	2010-13
Reduzir a mortalidade infantil	1% ano	Óbitos absolutos	2010-13
Aderir ao AMQ e ao Prograb			

Fonte: CAÇADOR, 2009.

Inicialmente, ao definir as ações no campo do planejamento, deve-se esclarecer os objetivos, que serão acompanhados pela meta, indicador e o período. Assim, no objetivo “Aderir ao AMQ e ao Prograb” (Quadro 6), o Plano Municipal apresenta um equívoco ao não colocar a meta, o indicador e, principalmente, o período de execução, que são os prazos para posterior controle e avaliação. Não obstante, a Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família (AMQ), proposta pelo Ministério da Saúde, é um instrumento importante para a evolução da gestão e avaliação em um processo crítico-reflexivo desenvolvido em corresponsabilidade pelos atores da ação, para subsidiar a tomada de decisão dos gestores municipais e aumentar a qualidade em saúde, atribuição que também é do controle social.

No mesmo sentido, o Programa para Gestão por Resultados na Atenção Básica (Prograb) é um *software* para a programação das ações das equipes de Atenção Básica e de Saúde da Família, que tem como eixo estruturante a integralidade da atenção. Propõe ações nas áreas programáticas, na demanda espontânea, nas atividades de promoção da saúde, na prevenção de agravos, no tratamento e recuperação, nas ações intersetoriais e interinstitucionais, todos do cotidiano das equipes da Atenção Primária, fundamental instrumento para os Pactos da Atenção Básica (CORDOBA, 2013).

Conforme o relatório de gestão, várias das metas apresentadas no Plano Anual não foram cumpridas, inclusive o fortalecimento do Controle Social, o qual passa pela consolidação do Conselho Municipal de Saúde, tanto na qualificação dos conselheiros

pela realização de capacitação, formação continuada dos profissionais para o aprimoramento, como no desenvolvimento de informações, como o Boletim Bimestral. Inclusive, o próprio Conselho apresentou um parecer apontando as dificuldades:

[...] comissão encontrou dificuldades para realizar a análise dos indicadores, pois muitos indicadores ainda não estão disponíveis no sistema, e os que estão disponíveis não foram importados corretamente, não coincidindo com o resultado oficial. Segue em anexo este parecer com assinatura dos membros da comissão (CAÇADOR, 2011, p. 22).

Os governos procuram negociar as reivindicações sociais e a disputa de poder que essa acarreta, por isso a importância do fortalecimento do Controle Social e de seus respectivos Conselhos. O governo é construído sob o entendimento das questões da população e das ações e recursos utilizados para as demandas (FOUCAULT, 1979). Os Planos Municipais de Saúde devem ir ao encontro das reivindicações sociais, isso no contexto do Estado do Bem-Estar Social. O fortalecimento das intervenções assistenciais pelo Estado ocorre em virtude das demandas sociais, mas deve-se observar a boa gestão, tendo em vista que os recursos são limitados, sob o risco de esgotamento do modelo e da própria concepção da atribuição do Estado.

O Plano Municipal de Saúde de 2014/2017 descreve essa característica da subdivisão e de subsetores, que dificultam o processo da elaboração dos instrumentos de gestão e do monitoramento das ações planejadas, pois o PMS deve ser uma construção coletiva. Inclusive a fragmentação dificulta a própria função do Estado em prestar adequadamente os serviços demandados pela sociedade. Adequar a gestão pública é também fortalecer a concepção de um Estado efetivo e a da própria democracia (CAÇADOR, 2013a).

O principal propósito das políticas públicas é o interesse público, o que as torna uma estratégia de governabilidade do administrador público, que são delineadas em decorrência da evolução da conjuntura política, social e econômica, adquirindo as características históricas do momento, sendo formuladas e instituídas de maneira própria.

Tributo arrecadado é um recurso que o Estado tem para fazer frente às necessidades públicas estabelecidas pelo ordenamento jurídico. O Estado arrecada para satisfazer às necessidades públicas, entre as quais a efetivação dos direitos fundamentais (SCAFF, 2007).

A área social necessita de investimentos para a efetividade das ações governamentais na melhoria das condições sociais. Assim, é preciso criar meios materiais que viabilizem a efetividade das ações para a administração pública ser eficiente (COSTA, 2006).

O Decreto n.º 5.378 de 2005 institui a GesPública, voltada para a gestão pública de excelência, melhoria dos serviços prestados e assegurar a eficiência, eficácia e efetividade (3Es) da ação governamental, nos níveis federal, estadual e municipais. Destacam Sano e Montenegro Filho (2013, p. 41) que, para se aumentar essa melhoria, há que se conduzir uma “[...] avaliação sistemática, contínua e eficaz [...] fornecendo aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados”.

O objetivo dos processos e procedimentos administrativos no contexto da gestão pública é o bem-estar da população. Os processos gerenciais visam à efetividade e à qualidade dos serviços públicos. A gestão pública, portanto, deve-se tornar “[...] provedora de serviços, orientada para o alcance de resultados de desenvolvimento, sendo

o seu garantidor, além de comentar que nas últimas décadas o Estado vem desempenhando um papel-chave na criação de condições para o bem-estar social” (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 50).

Quanto à estrutura da rede intermunicipal, o município de Caçador, no Plano Municipal de Saúde 2010/2014, propôs aderir ao Consórcio Público Intermunicipal da Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe (Amarp), por meio de termo de adesão (CAÇADOR, 2009).

O Plano Municipal de 2014/2017 apresentou as linhas de cuidado da rede de atenção à saúde de média complexidade, composto por um Centro de Especialidade contendo: Fonoaudiologia, Serviço Social, Nutrição, Psicologia, Pediatria, Ortopedia, Otorrinolaringologia, Urologia, Neurologia, Neurocirurgia, Clínica Básica e procedimentos em Ginecologia. No mesmo Plano foram apontados problemas na infraestrutura e instalação física do referido Centro (CAÇADOR, 2013a).

A Rede Psicossocial do município é composta pelo Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), que inclui a Atenção Básica, as residências terapêuticas, os ambulatórios, os centros de convivência, os clubes de lazer, Unidades de Acolhimento, entre outros.

A rede de Serviços Públicos de Saúde Mental de Caçador compreende cinco áreas principais por prioridade de atendimento:

- 1 – Saúde Mental na Atenção Primária: serviços de atendimento em Saúde Mental, desenvolvido pela equipe do ESF. A Rede de Atenção Básica, onde atuam principalmente as Equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF).
- 2 – CAPS II E CAPSad: Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) têm o objetivo de oferecer atendimento à população, realizar o acompanhamento clínico e a reinserção social dos usuários pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. O CAPS II e o CAPSad atendem aos municípios que pertenciam a 10ª Agência de Desenvolvimento Regional de Caçador, composta pelos municípios de Rio das Antas, Macieira, Calmon, Matos Costa, Timbó Grande, Lebon Régis e Caçador.
- 3 – Hospitalar: hospital geral de referência à psiquiatria, como: Hospital de Santa Cecília, Hospital de Ponte Serrada, Hospital de Bocaina do Sul, Hospital de Curitibaanos. Referências a urgências e emergências: Pronto Atendimento e Hospital Maicé, Unidade Móvel Samu e Bombeiros Voluntários do município de Caçador.
- 4 – Unidade de Acolhimento: institui a Unidade de Acolhimento para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no componente de atenção residencial de caráter transitório da Rede de Atenção Psicossocial.⁶

⁶ Conforme Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012:

Art. 1º da portaria nº 121- Fica instituída a Unidade de Acolhimento para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no componente de atenção residencial de caráter transitório da Rede de Atenção Psicossocial.

Art. 2º Para efeito desta Portaria, a Unidade de Acolhimento referida no art. 1º é um dos pontos da Rede de Atenção Psicossocial e apresenta as seguintes características:

I - funcionamento nas 24 (vinte e quatro) horas do dia e nos 7 (sete) dias da semana e

II - caráter residencial transitório.

O acolhimento é por período de 6 a 9 meses, para casos específicos, quando todas as alternativas foram esgotadas. Os usuários da Unidade de Acolhimento serão acolhidos conforme definido pela equipe do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de referência.

5 – Comunidade Terapêutica: o município de Caçador já possui um estabelecimento conveniado para estes procedimentos, que é a Comunidade Terapêutica Henning, além de outros. Quando necessário, possui contratos com as Clínicas São Francisco, em Videira; Cerene, em Blumenau; Clínica Reviver, em Ibicaré e Clínica Crença, em Lages.

Na época da elaboração do PMS de 2014/2017, o município possuía treze UBSs, uma Policlínica de Especialidades, uma Unidade Materno-Infantil, uma unidade de CAPS AD e CAPS 2, um Hospital Geral Porte I (referência para Alta Complexidade em Neurocirurgia), uma unidade Avançada do Samu⁷ e um Pronto Atendimento Municipal, que funciona anexo ao Antigo Hospital Jonas Ramos (CAÇADOR, 2013a).

O PMS de 2014/2017 informou, também, que a gestão municipal aderiu à Política Nacional de Urgência e Emergência em 2011. Assinado convênio para construção de uma Unidade de Pronto Atendimento tipo I – UPA 24H, que prevê recursos federais para construção da área física e também para equipar a unidade, sem contrapartida municipal. O município aderiu à Política Estadual do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e Emergência – Samu – Unidade Básica mantida pelo município com relação a recursos humanos e o próprio custeio da unidade (CAÇADOR, 2013a).

Não obstante, o PMS de 2014/2017 informou que o município está regularizando a Rede de Urgência e Emergência, com a adesão na composição da RUE Meio Oeste, aprovada na Comissão Intergestora Bipartite, deliberação nº 230/2013, com projeto de instituição aprovado pelo Ministério da Saúde. O Hospital Maicé aderiu como porta de entrada para a rede e referência para Neurocirurgia, garantindo um incentivo financeiro para custeio, revisão nas diárias de UTI e recursos para construção e adequação da estrutura física exigida para o credenciamento dos serviços.

As redes de urgência e emergência são integradas por hospital, UBS, unidades de atenção intermediária, centro de enfermagem, atenção domiciliar, ambulatório especializado, sistema de logística e sistema de apoio operacional.

O Hospital Maicé é um hospital filantrópico, localizado no município de Caçador e possui um contrato com a Secretaria de Estado de Saúde de Santa Catarina como prestador de serviços para os municípios da 10ª ADR e seus municípios adstritos, que inclui os municípios integrantes da Comarca de Caçador, e como referência para Alta Complexidade em Neurocirurgia para os municípios do Alto Vale do Rio do Peixe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à saúde é inerente a todos os cidadãos brasileiros, cabendo ao Estado, em uma perspectiva democrática, de direito e de dever, a promoção e prevenção em saúde, e assegurar a assistência em caso de agravo à saúde da população. Esse direito é garantido pela CF/88 e pela criação do SUS, efetivado mediante políticas públicas so-

⁷ Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192), Bombeiros e Centrais de Regulação Médica das Urgências: objetiva chegar precocemente à vítima após ter ocorrido um agravo à sua saúde (de natureza clínica, cirúrgica, traumática, obstétrica, pediátrica, psiquiátrica, entre outras) que possa levar a sofrimento, sequelas ou mesmo à morte, sendo necessário garantir atendimento e/ou transporte adequado para um serviço de saúde devidamente hierarquizado e integrado ao SUS.

ciais. As políticas públicas para a melhoria na qualidade de vida e saúde do indivíduo devem estar em consonância com as demandas da população, seguindo as diretrizes do SUS.

As políticas públicas têm em seu íntimo a relação de poder, a decisão sobre a sua efetivação depende dos grupos de pressão que atuam, além de considerar que os recursos são limitados e desigualmente distribuídos (FOUCAULT, 1979). Logo, a saúde depende de como os interesses e conflitos se relacionam na estrutura de poder e na negociação permanente na sociedade. Por isso, a necessidade do fortalecimento de processos participativos e democráticos.

Os diferentes interesses da sociedade tornam imprescindível a criação de espaço para a construção de consensos voltados para o interesse coletivo. O embate político coloca a relação entre Estado e sociedade civil numa dinâmica de pluralidade democrática (COSTA, 2006).

Sendo o cidadão o principal destinatário das ações e serviços públicos, a gestão pública deve estar voltada para os princípios da confiança e da descentralização, com a horizontalização das decisões, que passam pelo fortalecimento dos Conselhos Municipais de Saúde e do próprio controle social.

Os problemas podem ser observados mais concretamente a partir da falta de estabelecimento de diretrizes específicas nos Planos Municipais, de metas, objetivos gerais e específicos de um cronograma de instituição dos programas, e de um controle financeiro de dispêndio por ação e por ano. Os dados presentes nos PMSs são confusos e de difícil mensuração. O mesmo ocorre nos RAGs, com falta de números e dados para análise. Sem indicadores, metas, objetivos e cronogramas, torna-se difícil o ciclo de gestão, o controle, a avaliação e o redirecionamento entre o PMS e o RAG.

De acordo com Bobbio (2004) e Foucault (1979), o Estado é o agente estratégico e essencial na promoção do bem-estar da sociedade, o que introduz a saúde pela articulação das políticas públicas em prol da sociedade. O Estado exerce papel de importância estratégica na efetivação das demandas da sociedade, é pelas políticas públicas que as demandas são supridas. Com o advento do SUS e da quebra de paradigmas de ações de saúde curativas para promoção e prevenção, o Estado passou a atuar como promotor desse novo modelo em prol da saúde municipal.

A participação popular confere à gestão do SUS transparência, comprometimento com as demandas sociais e ampliação das ações e serviços de saúde, na busca do efetivo direito à saúde, e está diretamente relacionada ao grau de democratização das políticas públicas, da consciência cidadã e da busca por uma gestão efetiva e participativa nas políticas públicas de saúde. Nesse sentido, o Plano de Saúde e os Relatórios de Gestão são instrumentos fundamentais para a participação e o controle social, e as falhas apresentadas pelos municípios dificultam o controle, a avaliação e a própria participação popular. Da mesma forma, o questionário aplicado aos Conselheiros apontam para a pouca participação na elaboração das políticas públicas de saúde, o que enfraquece a participação popular na formulação das ações municipais e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O pensamento foucaultiano revela aspectos da ação política promovida em nome de uma pretensa segurança, em um domínio de estratégias de se evitar quem somente busca minimizar os efeitos e não atacar as causas. Sem participação popular nas decisões governamentais que superem essa política de domínio, a ineficiência das políticas públicas continuou, com medidas paliativas, mas sem um efetivo ataque aos reais problemas.

Os desafios em buscar a saúde de qualidade perpassa desde o perfil adequado do secretário municipal de Saúde, do financiamento de recursos ao setor, pela participação efetiva e proativa do Conselho Municipal e da gestão das políticas públicas que possibilitem atender à demanda da população. Nesse sentido, as decisões da gestão municipal devem primar pela excelência, democracia, participação popular e fortalecimento do Estado na condição de agente estratégico e fundamental para atender bem à sociedade.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. *Legislação Estruturante do SUS*. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: Conass, 2011a. (Coleção Para entender a gestão do SUS 2011, 13).
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: out. 2018.
- BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29 jun. 2011b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276633> Acessado em: fev. 2019.
- BRASIL. *Lei n.8142, 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: fev. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS: uma construção coletiva: monitoramento e avaliação: processo de formulação, conteúdo e uso dos instrumentos do PlanejaSUS*; Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS): uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização*. Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/planejaSUS_livro_1a6.pdf. Acesso em: jan. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Transição, consolidação democrática e revolução capitalista. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 223-258, 2011.
- BUCKLEY, W. F. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo: Cultrix; Ed. Univ. S. Paulo, 1971.
- CAÇADOR. *Plano Municipal de Saúde 2010-2014*. Secretaria Municipal de Saúde de Caçador. Org. Janete Lisboa Velasques, 2009.
- CAÇADOR. *Plano Municipal de Saúde 2014-2017*. Secretaria Municipal de Saúde de Caçador. Org. Janete Lisboa Velasques, 2013a.
- CAÇADOR. *Relatório Anual de Gestão do ano de 2010 do município de Caçador*. 2010.
- CAÇADOR. *Relatório Anual de Gestão do ano de 2011 do município de Caçador*. 2011.
- CAÇADOR. *Relatório Anual de Gestão do ano de 2012 do município de Caçador*. 2012.
- CAÇADOR. *Relatório Anual de Gestão do ano de 2013 do município de Caçador*. 2013b.
- CORDOBA, E. *SUS e ESF – Sistema único de saúde e estratégia saúde da família*. São Paulo: Rideel, 2013.
- COSTA, L. C. *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2006.

- DAGNINO, R. P. *Planejamento estratégico governamental*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC; Brasília, DF; Capes: UAB, 2009.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. A formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo*. Texto para discussão 1369. Brasília: Ipea, 2009.
- FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- FOUCAULT, M. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/caçador/panorama>. Acesso em: fev. 2019.
- KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. G. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/8231/5903>. Acesso em: abr. 2018.
- LOPES, B. J.; SILVA, E. A.; MARTINS, S. Conselho de Políticas e Participação – aspectos do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte – MG. *Desenvolvimento em Questão*, n. 35, p. 207-242, jul./set. 2016.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- PALUDO, A. *Administração pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, n. 22, p. 35-61, jan./abr. 2013.
- SCAFF, F. F. Apresentação. In: SCAFF, F. F. (org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. Compreensões acerca do conceito de controle social. *Desenvolvimento em Questão*, n. 41, p. 24-58, out./dez. 2017.
- WASKIEWIC, M. *Mapa de localização geográfica do município de Caçador*. Canoinhas, 2020.

Efeito do Acesso aos Recursos no Desempenho da Empresa Evidências para o Setor Metalomecânico no Contexto de Aglomeração Territorial

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.288-306>

Recebido em: 29/2/2020

Aceito em: 19/8/2020

Claudionor Guedes Laimer,¹ Adrieli Cecchin Fortuna,² Viviane Rossato Laimer³

RESUMO

A aglomeração territorial contribui para facilitar o acesso aos recursos, proporcionando à empresa um desempenho superior aos concorrentes, o que pode criar e/ou manter uma vantagem competitiva. Nessa perspectiva, este estudo tem como objetivo investigar o efeito do acesso aos recursos no desempenho das empresas do setor metalomecânico no contexto de aglomeração territorial. Para tanto, realizou-se uma pesquisa quantitativa, do tipo descritiva, sendo realizada uma *survey* com 73 empresas do setor metalomecânico. Na análise dos dados utilizou-se a técnica de regressão linear múltipla para evidenciar o efeito do acesso aos recursos no desempenho. Os resultados indicam que os recursos físicos e organizacionais influenciam positivamente no desempenho das empresas, ao passo que os recursos financeiros e humanos não apresentaram influência significativa no desempenho em um contexto de aglomeração territorial. O estudo contribui com a literatura, evidenciando que a facilidade de acesso aos recursos pode proporcionar um desempenho superior e, também, indicando que os recursos apresentam diferentes tipos de relação com o desempenho. Desta forma, a pesquisa tem implicações gerenciais – possibilita que os gestores identifiquem os recursos que podem ser fonte de vantagem competitiva – e governamentais – proporciona subsídios aos governantes na elaboração de políticas públicas, priorizando estímulos ou incentivos aos tipos de recursos que possam proporcionar um aumento na competitividade das empresas.

Palavras-chave: Recursos. Acesso aos recursos. Desempenho. Aglomeração territorial. Setor metalomecânico.

ACCESS TO RESOURCES EFFECT ON FIRM PERFORMANCE: EVIDENCE FOR THE METAL-MECHANICAL SECTOR IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL AGGLOMERATION

ABSTRACT

Territorial agglomeration contributes to facilitate access to resources, providing the company with a performance superior to that of its competitors, which can create and / or maintain a competitive advantage. Thus, this study aims to investigate the effect of access to resources on the firm performance in the metal-mechanical sector, in the context of territorial agglomeration. For that, a quantitative research, of the descriptive type, was carried out, being carried through a survey with 73 firm of the metal-mechanic sector. In the data analysis, the multiple linear regression technique was used to show the effect of access to resources on performance. The results indicate that physical and organizational resources positively influence the performance of companies, while financial and human resources did not have a significant influence on performance in a context of territorial agglomeration. The study contributes to the literature, showing that ease of access to resources can provide superior performance and also indicating that resources have different types of relationship with performance. In this way, the study has managerial implications - it allows managers to identify resources that can be a source of competitive advantage - and governmental ones - it provides subsidies to governments in the elaboration of public policies, prioritizing stimuli or incentives to the types of resources that can enable an increase competitiveness of companies.

Keywords: Resources. Access to resources. Performance. Territorial agglomeration. Metal-mechanic sector.

¹ Doutor em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor da Faculdade Meridional (Imed). <http://lattes.cnpq.br/3904741903410593>. <https://orcid.org/0000-0001-5696-8043>. claudionorlaimer@gmail.com

² Mestre em Administração pela Faculdade Meridional (Imed). <http://lattes.cnpq.br/1926550636384402>. <https://orcid.org/0000-0003-0665-5502>. adrielicecchin@hotmail.com

³ Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). <http://lattes.cnpq.br/0443414851457110>. <https://orcid.org/0000-0002-5828-8209>. vivianelaimer@gmail.com

Em um ambiente dinâmico e competitivo, com inúmeros concorrentes concentrados e dispersos geograficamente, o desempenho tem sido fator determinante para a sobrevivência das empresas no mercado. Assim sendo, a aglomeração territorial passou a ser fundamental, porque pode possibilitar uma melhoria no desempenho da empresa em relação aos concorrentes e promover a vantagem competitiva, pois pode facilitar o acesso a recursos produtivos que sejam escassos.

O acesso aos recursos físicos, financeiros, organizacionais e humanos é fundamental para aumentar o desempenho da empresa. Os recursos são fonte de valor para a empresa e a relação entre o acesso aos recursos e o desempenho assume um papel central nas discussões acadêmicas e empresariais (ANDREASSI; SBRAGIA, 2002).

Uma vez que no Brasil existem muitas regiões industriais, proporcionando um campo fértil para pesquisas em aglomerações territoriais (ANDRADE; HOFFMANN, 2010), as empresas de diferentes portes estão em busca de novas formas para obter vantagem competitiva, para a manutenção e sobrevivência no mercado de atuação. Em função da globalização e suas implicações, muitas empresas estão optando e procurando inserir-se em aglomerações, para manter a competitividade com grandes empresas (LIMA; CARVALHO, 2011).

As pesquisas demonstram que as aglomerações de empresas que exercem determinada atividade econômica podem trazer vantagem competitiva para o setor em que atuam, além de impactar positivamente em setores correlatos, contribuindo para o desenvolvimento local e regional (GEROLAMO *et al.*, 2005). A temática tem sido discutida e abordada em pesquisas nacionais e internacionais, especialmente pela existência de um número expressivo de regiões industriais espalhadas pelo país e pelo mundo.

Em seu estudo Li, Zubielqui e O'Connor (2015) constataram que as empresas aglomeradas podem gerar mais valor ao elevar ao máximo os vínculos externos com os recursos estratégicos, comparando com as empresas que não atuam em aglomeração. Da mesma forma, Gold, Seuring e Beske (2010) identificaram que em aglomerações, as relações são grandes oportunidades de adquirir recursos para as empresas.

Neste sentido, a aglomeração territorial exerce um papel importante no acesso aos recursos, contribuindo para um desempenho superior da empresa aglomerada em relação aos concorrentes dispersos geograficamente (EXPÓSITO-LANGA; TOMÁS-MIQUEL; MOLINA-MORALES, 2015). A comparação entre empresas de um mesmo segmento, dispersas e localizadas em aglomeração territorial, tem sido determinante para compreender o desempenho individual das empresas (MASCENA; FIGUEIREDO; BOAVENTURA, 2013).

Para Almeida e Silva (2015), com o processo de migração regional, diversas aglomerações têm surgido, favorecendo, inclusive, a realização de pesquisas acadêmicas sobre a temática. Essas pesquisas vêm conquistando maior destaque na Academia e na sociedade, em virtude do desenvolvimento local, regional e nacional, contribuindo, também, com o estabelecimento de novas relações interorganizacionais.

De acordo com Wilke e Diettrich (2020), com cenários cada vez mais incertos, as empresas precisam tomar decisões assertivas, utilizando de forma eficaz os recursos disponíveis, que podem auxiliar na sobrevivência e, além disso, gerar um desempenho

superior aos seus concorrentes. Da mesma forma, Ribeiro *et al.* (2017) ressaltam um movimento intenso entre as empresas por uma melhor posição de mercado, identificando recursos que possibilitem aumentar o desempenho e a vantagem competitiva.

As empresas buscam desempenho acima da média, explorando recursos para criar vantagem competitiva (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2019). Com isso, identificar e analisar os recursos estratégicos pode aumentar a competitividade da empresa, a fim de desenvolver vantagem em relação aos concorrentes (GOULART; ZIBER, 2016).

Os estudos, no entanto, têm sido desenvolvidos em diversos setores e buscam investigar a relação entre os recursos e o desempenho, mas ainda não contemplam a análise dos diferentes tipos de recursos utilizados pelas empresas. Assim, tem-se como questão de pesquisa: Qual é o efeito do acesso aos recursos no desempenho das empresas, considerando os diferentes tipos de recursos?

Desta forma, o presente estudo tem como objetivo investigar o efeito do acesso aos recursos no desempenho de empresas do setor metalomecânico no contexto de aglomeração territorial. Com isso, o principal argumento da pesquisa está voltado ao acesso aos recursos e seu efeito no desempenho das empresas, a partir de um contexto de aglomeração territorial. A aglomeração pode facilitar o acesso aos diferentes tipos de recursos, gerando desempenho superior e, conseqüentemente, uma vantagem competitiva para as empresas aglomeradas.

REFERENCIAL TEÓRICO

A aglomeração territorial proporciona vantagem competitiva às empresas, pois possibilita acesso aos recursos, sejam eles físicos, financeiros, organizacionais ou humanos. O acesso aos recursos pode ser facilitado em um contexto de aglomeração territorial em virtude da proximidade geográfica e relacional entre as empresas, o que pode proporcionar um desempenho superior. Assim, a aglomeração territorial possibilita a facilidade de acesso aos recursos que influenciam o desempenho das empresas.

Aglomeração Territorial

Desde os ensaios teóricos de Marshall (1985), vários estudos empíricos detectaram que as empresas localizadas em aglomeração territorial apresentam desempenhos superiores em relação àquelas que estão dispersas geograficamente, embora pertençam ao mesmo setor (RUIZ-ORTEGA; PARRA-REQUENA; GARCÍA-VILLAYERDE, 2016). O fenômeno da aglomeração territorial é definido por Marshall (1985) como indústrias localizadas, ou seja, a concentração de empresas em uma mesma localidade, em que cada uma exerce um único ramo de produção ou apenas uma parte dele.

De forma semelhante, Porter (1999) define os aglomerados como empresas concentradas geograficamente, que estejam inter-relacionadas e ligadas por elementos em comum e subsídios complementares. Embora estejam próximas fisicamente, as empresas assumem formas diferenciadas, dependendo da natureza e particularidades de cada atividade que realizam. Desse modo, um aglomerado é composto por empresas que trabalham com produtos e serviços, fornecedores especializados, equipamentos e empresas de outros setores correlatos. Não obstante, as empresas que estão em aglomeração competem entre si, mas ao mesmo tempo cooperam entre si (PORTER, 1999).

De outra forma, pode-se conceber que a aglomeração se trata de uma concentração de empresas com tamanhos e setores diversos (mas correlacionados) em uma determinada área geográfica (NEUMANN; HEXSEL; BALESTRIN, 2011; MARCO-LAJARA *et al.*, 2016). As aglomerações podem ter diferenciações em relação a: sua história, contextos sociais, organização institucional, evolução e cultura. Ainda pode estar ligada à estrutura produtiva, formatos de governança, arranjo industrial, logística, associativismo, cooperação entre os atuantes, formatos de aprendizagem e, também, disseminação de conhecimento (SILVEIRA; DREHER; ULLRICH, 2005). Desse modo, o pressuposto básico da aglomeração territorial é a facilidade no acesso aos recursos, a exemplo das indústrias metalúrgicas da Inglaterra, que se estabeleceram nas proximidades das minas ou lugares com combustível barato (MARSHALL, 1985).

Neste contexto, existe uma grande diversidade de denominações sobre aglomeração de empresas, dificultando, assim, uma adequada classificação, o que impacta negativamente nas pesquisas acadêmicas e nas políticas públicas (SARACENI; ANDRADE Jr.; RESENDE, 2013). Nos estudos sobre o desenvolvimento local e regional a aglomeração pode receber diversas denominações, normalmente são identificadas como de *cluster*, distrito industrial, arranjo produtivo local (APL) e Sistemas Locais de Produção (SARACENI; ANDRADE Jr.; RESENDE, 2013).

Na literatura é possível identificar definições para a aglomeração, como *cluster*, APL e sistemas locais de produção e inovação (SLPIs), os quais indicam que é necessário, além da territorialização, condições específicas para cada denominação. Cada nomenclatura pode descrever distintas etapas do desenvolvimento da aglomeração de empresas, advertindo, desta forma, que a aglomeração de uma mesma cadeia produtiva em determinada região pode caracterizar-se de formas diferentes (LUBECK; WITTMANN; SILVA, 2012).

Para Pugas e Fernandes (2014) as definições mais utilizadas e apropriadas para definir um aglomerado são os distritos industriais, *clusters* e arranjos produtivos locais (APLs). Algumas definições estão voltadas ao tamanho da aglomeração, proximidade geográfica, tipo da empresa, setor, cooperação e competitividade no aglomerado. Independentemente da abordagem utilizada, no entanto, o que se torna essencial é o aproveitamento das interações e sinergias geradas pelas empresas do aglomerado, que podem auxiliar na obtenção de vantagem competitiva.

As aglomerações surgem em economias de desenvolvimento, podendo adotar formas distintas, de acordo com sua profundidade, temporalidade e sofisticação, podendo variar de dimensão, magnitude e estágio de desenvolvimento (CZAJKOWSKI; CUNHA, 2010). Essas aglomerações geralmente ocorrem pela busca das empresas em atuarem de forma cooperada, com o ideal de melhorar sua capacidade de competir, em relação com as empresas que atuam de forma individual na região, sendo compostas de micro, pequenas e médias empresas (BRITO *et al.*, 2010).

Em se tratando de economias da aglomeração, podem ser caracterizadas como a concentração de atividades relacionadas, mas levando-se em conta determinados limites geográficos. A proximidade geográfica nessas atividades gera efeitos positivos para as empresas e colaboradores que se instalam em uma mesma região (DALBERTO; CIRINO; STADUTO, 2016).

Pesquisas apontam, no entanto, que a aglomeração de empresas, vinculadas a uma mesma atividade econômica, pode resultar em efeitos positivos, mas também negativos, advindos da mão de obra especializada, infraestruturas novas e troca de conhecimentos. Estes fatores, positivos ou negativos, podem impactar diretamente no desempenho da empresa (THOMAZ *et al.*, 2011). Para Brusco (1990), as aglomerações se caracterizam pela grande quantidade de organizações que se envolvem em processos de produção de um produto homogêneo e são demarcados pela demanda produtiva e sua capacidade.

De acordo com Hansen e Melo (2008), diversos estudos vêm destacando um conjunto de elementos e processos que são classificados como tácitos ou intangíveis, em que os intangíveis estão ligados à troca de informações, conhecimento e aprendizado, auxiliando em ações coletivas, que permitam que as empresas aglomeradas usem suas características para os processos de desenvolvimento econômico. Desta forma, a construção dos fatores intangíveis possibilita melhora no processo de inovação e maximização de recursos coletivos entre as empresas localizadas.

Não se pode ignorar, porém, que as empresas são diferentes umas das outras, e em virtude disto pode resultar em um mal-entendimento sobre as vantagens locais, advindas da aglomeração e como as organizações lidam com as vantagens. Com isso, o planejamento das políticas de desenvolvimento local podem priorizar outros fatores para esse grupo de empresas aglomeradas, que, deste modo, podem ser irrelevantes e prejudiciais para o grupo (TAVARES *et al.*, 2015). Segundo Lemos (1997), as aglomerações possuem características específicas e que as distinguem umas das outras.

No decorrer dos anos diversas modificações industriais ocorreram nas organizações, exigindo adaptação e desenvolvimento de habilidades e competências. Uma dessas mudanças foi a relação entre as empresas, gerando a aproximação territorial, seja ela por meio de redes, arranjos produtivos locais, *cluster* ou aglomerações de empresas, estas aproximações criam oportunidade para o aumento do desempenho empresarial (CICONET; ANTUNES; RUFFONI, 2014).

Recursos da empresa

Os recursos da empresa podem ser fontes de vantagem competitiva (TEECE, 1982; BARNEY, 1986). Esse argumento teórico tem sua origem no trabalho seminal de Edith Penrose (1959), que concebeu a empresa como um conjunto mais amplo de recursos (WERNERFELT, 1984). A empresa pode ter abundância e/ou escassez de recursos, mas necessita investir continuamente na renovação e aquisição de recursos (TEECE, 1982), consequentemente precisa ter acesso a eles.

Neste sentido, entende-se por recurso qualquer coisa que possa ser considerada uma força ou fraqueza de uma empresa em um determinado momento, mais especificamente podem ser definidos como ativos tangíveis e intangíveis (WERNERFELT, 1984). Além disso, os recursos da empresa podem ser classificados em quatro categorias: recursos físicos, recursos financeiros, recursos humanos e recursos organizacionais (BARNEY; HESTERLY, 2004).

Os recursos físicos envolvem os bens tangíveis, como prédios, instalações, móveis, máquinas e equipamentos, ao passo que os recursos financeiros envolvem outros tipos de bens tangíveis, como o dinheiro que financia as atividades da empresa e, inclusive, direitos relacionados a créditos junto aos clientes, bancos, fornecedores, etc. Por outro lado, os recursos humanos compreendem bens intangíveis de atributo individual, como experiência, conhecimento, confiança, relacionamento e práticas de recursos humanos (*e.g.*, treinamento), ao passo que os recursos organizacionais compreendem bens intangíveis de atributo de grupos de pessoas, como sistemas formais ou informais de planejamento, coordenação e controle, reputação e cultura organizacional (BARNEY; HESTERLY, 2017).

A visão baseada em recursos da empresa sustenta-se em dois pressupostos fundamentais (BARNEY, 1991; PETERAF, 1993): (1) a heterogeneidade – os recursos podem ser diferentes entre as empresas, ou seja, as empresas podem ter diferentes recursos; (2) a imobilidade – as diferenças de recursos entre as empresas podem ser mantidas ao longo do tempo, ou seja, elas podem não conseguir equiparar-se em termos de recursos no decorrer do tempo.

Desta forma, os recursos da empresa são heterogêneos e imóveis, observando-se que as diferenças em termos de recursos podem ser duradouras e estáveis, não só por causa das barreiras de entrada em um setor, mas também porque os recursos podem ser idiossincráticos (BARNEY; HESTERLY, 2004). Por outro lado, a escassez de recursos leva a empresa a utilizar recursos inferiores (PETERAF, 1993), impactando na sua posição no mercado (WERNERFELT, 1984), pois quando a empresa não tem recursos suficientes não consegue atender às demandas de mercado (TEECE, 1982).

Esses pressupostos podem explicar por que algumas empresas superam outras dentro de um mesmo setor. De tal modo que as implicações dos dois pressupostos permitem evidenciar possível vantagem competitiva entre as empresas. Assim, uma empresa tem vantagem competitiva quando cria mais valor econômico do que seus concorrentes, ou seja, a empresa tem um desempenho superior em relação aos concorrentes (BARNEY; HESTERLY, 2017). Com isso, ela terá uma vantagem competitiva quando adotar uma estratégia que crie valor e que não seja instituída ao mesmo tempo pelos concorrentes atuais ou potenciais.

Os recursos da empresa que se constituem ou não em fontes de vantagem competitiva podem ser identificados por meio do modelo desenvolvido por Barney (1991), que classifica os recursos a partir de quatro atributos. Esses atributos são valor, raridade, imitabilidade e organização, conhecidos pelo acrônimo VRIO ou modelo VRIO (BARNEY; CLARK, 2007). Para identificar o recurso que se caracteriza como fonte de vantagem competitiva deve-se responder às questões relativas a cada um dos atributos (BARNEY; HESTERLY, 2017): (1) Valor: o recurso permite que a empresa explore uma oportunidade ambiental e/ou neutralize uma ameaça do ambiente?; (2) Raridade: o recurso é controlado atualmente apenas por um pequeno número de empresas concorrentes?; (3) Imitabilidade: as empresas sem o recurso enfrentam uma desvantagem de custo para obtê-lo ou desenvolvê-lo?; (4) Organização: as outras políticas e procedimentos da empresa estão organizados para dar suporte à exploração de seus recursos valiosos, raros e custosos para imitar? (Quadro 1).

Quadro 1 – Critérios para identificação da vantagem competitiva (Modelo VRIO)

Valioso	Raro	Custoso de imitar	Explorado pela empresa	Implicação competitiva	Desempenho
Não	-	-	Não	Desvantagem competitiva	Abaixo do normal
Sim	Não	-	-	Paridade competitiva	Normal
Sim	Sim	Não	-	Vantagem competitiva temporária	Acima do normal
Sim	Sim	Sim	Sim	Vantagem competitiva sustentável	Acima do normal

Fonte: Adaptado de BARNEY e WRIGHT (1998) e BARNEY e HESTERLY (2017).

Um recurso valioso, raro e difícil de imitar e bem explorado pela empresa terá como implicação uma vantagem competitiva se tiver um desempenho acima do normal, ou seja, um desempenho superior aos concorrentes (BULGACOV; ARREBOLA; GOMEL, 2012). Assim, o valor e a raridade estão ligados à vantagem competitiva, da mesma forma que a vantagem competitiva está ligada ao desempenho da empresa. Desse modo, se os concorrentes conseguem adquirir o mesmo recurso ou seu substituto do mesmo modo que a empresa que já o possui, e ainda obter por um mesmo custo, então os recursos não podem ser fonte de vantagem competitiva para nenhuma das empresas (LAIMER; MARTINS; LAIMER, 2006).

Por outro lado, a combinação de recursos pode resultar no desenvolvimento de novos recursos. Assim, a identificação de um recurso que seja fonte de vantagem competitiva não elimina a expectativa de que outro recurso possa também ser fonte de vantagem competitiva, pois o uso e a interação entre os recursos criam várias possibilidades de vantagem competitiva (CARVALHO; PRÉVOT; MACHADO, 2014).

A empresa pode adquirir novos recursos aproveitando que o estoque de recursos existente pode criar assimetria na competição por recursos (WERNERFELT, 2011), pois a aquisição e a acumulação de recursos (*i.e.*, estoque de recursos) são fatores centrais na heterogeneidade e imobilidade de recursos entre as empresas (MARITAN; PETERAF, 2011), tendo em vista que as empresas com recursos heterogêneos ao adquirirem novos recursos ampliam sua heterogeneidade inicial com o decorrer do tempo (WERNERFELT, 2011).

Assim sendo, a contínua aquisição e acumulação de recursos e as novas combinações deles proporciona vantagem competitiva para a empresa e essa vantagem pode ser sustentável (PENROSE, 1959). O acesso aos recursos, nesse sentido, constitui-se como elemento central para criar e manter vantagem competitiva. O acesso aos recursos fornece condições para criar valor, impactando no desempenho da empresa e, consequentemente, podendo criar vantagem competitiva (BARALDI; GRESSETVOLD; HARRISON, 2012).

Desempenho

Na literatura existem diversos métodos de mensuração do desempenho (BRITO; BRITO; MORGANTI, 2009). A mensuração do desempenho possibilita compreender se as metas e objetivos propostos estão sendo alcançados, com esse desempenho podendo ser mensurado por meio dos recursos estratégicos (BEUREN; MARCELLO, 2016). Além disso, a mensuração do desempenho das empresas pode estar relacionada com as vendas e as informações do lucro (HUNG *et al.*, 2010).

O desempenho também pode estar relacionado com a capacidade que as empresas têm em se adaptar às mudanças frequentes do mercado, ou seja, olhando para dentro da empresa (*e.g.*, análise dos recursos internos), mas ao mesmo tempo para fora dela (*e.g.*, análise de mercado), sabendo como lidar de forma ativa com as mudanças no mercado (SILVA, 2014).

Venkatraman e Ramanujam (1986) apontam que o desempenho pode ser medido por meio dos resultados financeiros, pois estes apresentam indicadores que demonstram o desempenho da empresa em relação às metas estabelecidas, servindo de subsídio para a mensuração. Neste sentido, se a empresa obtiver o desempenho desejado, considera-se que os recursos possibilitam a vantagem competitiva em relação aos seus concorrentes.

A mensuração do desempenho é a maneira de entender se os objetivos desejados estão sendo alcançados, destacando-se que estes podem ser avaliados a partir dos recursos estratégicos das empresas, podendo ser de capital humano, estrutural ou físico (BEUREN; MARCELLO, 2016). O desempenho das empresas pode ser apurado pela capacidade de se adaptar às mudanças, porém é importante observar a capacidade de lidar com as mudanças do mercado (SILVA, 2014). As vendas e o lucro das empresas podem estar ligados às medidas de desempenho (HUNG *et al.*, 2010).

O desempenho pode ser mensurado com medidas objetivas ou subjetivas. As medidas objetivas envolvem indicadores financeiros ou econômicos, ao passo que as medidas subjetivas abrangem a percepção dos proprietários e/ou gestores (VENKATRAMAN; RAMANUJAM, 1986). As medidas subjetivas têm recebido respaldo na literatura, pois as medidas objetivas somente estão disponíveis em empresas de capital aberto (*i.e.*, empresas que possuem ações na Bolsa de Valores). Além disso, as medidas objetivas podem refletir o desempenho econômico ou financeiro, em que o indicador de participação de mercado da organização está ligado ao desempenho econômico. Já a rentabilidade e a margem de lucro estão relacionadas ao desempenho financeiro (WANG; AHMED, 2007). Desse modo, o desempenho da empresa é a medida que possibilita evidenciar a existência de vantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2017).

Recursos e Desempenho

Um contexto de aglomeração territorial produz sinergias e benefícios, resultantes das externalidades geradas em um espaço geográfico com concentração de empresas de um mesmo setor (MARCO-LAJARA *et al.*, 2016). Assim, o pressuposto básico da aglomeração é a existência de economias externas que beneficiam as empresas devido a dotações de recursos (MARSHALL, 1985). As empresas beneficiam-se do acesso aos recursos físicos (*e.g.*, insumos), recursos financeiros (*e.g.*, linhas de crédito em institui-

ções financeiras), recursos humanos (e.g., mão de obra qualificada) e recursos organizacionais (e.g., informações de entidades setoriais), além de uma atmosfera industrial, que se traduz em recursos intangíveis, baseados no compartilhamento de informações e conhecimento.

A proximidade geográfica e relacional que uma aglomeração territorial fornece é um elemento que auxilia as empresas a obter acesso especial a relacionamentos próximos, melhores informações, incentivos poderosos e outros benefícios difíceis de obter a distância (RUIZ-ORTEGA; PARRA-REQUENA; GARCÍA-VILLAVERDE, 2016). Isso permite que as empresas localizadas em aglomerações territoriais obtenham vantagens competitivas que se traduzem em um desempenho superior aos concorrentes.

Os recursos da empresa proporcionam vantagem competitiva a partir da criação de valor, que se traduz no desempenho superior aos concorrentes (BARNEY; HESTERLY, 2017). Com isso, o acesso aos recursos físicos, recursos financeiros, recursos humanos e recursos organizacionais pode fornecer condições para que a empresa tenha um desempenho superior aos concorrentes, posto que as empresas que possuem recursos que sejam fonte de vantagem competitiva conseguem obter desempenho acima da média dos concorrentes (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2019).

O acesso aos recursos físicos explica o desempenho das empresas (KARIAA; WONGB; ASAARIC, 2012). Aquelas que possuem facilidade de acesso a matérias-primas, máquinas e equipamentos, apresentaram uma relação positiva entre o acesso aos recursos físicos e o desempenho. Em outras palavras, pode-se afirmar que os recursos físicos ajudam a melhorar o desempenho da empresa (LAIMER; WEBBER; FERRON, 2016). Desse modo, com base nesses argumentos teóricos propõe-se a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 1 (H₁): O acesso aos recursos físicos tem efeito positivo no desempenho.

Da mesma forma, os recursos financeiros exercem a função de financiar as atividades operacionais da empresa, facilitando a criação e adoção de estratégias cujo objetivo visa a aumentar a rentabilidade, conseqüentemente pode resultar em um desempenho maior do que a média do setor (BARNEY; HESTERLY, 2017). De tal modo que as empresas estão sempre em busca da maior eficiência e de menores custos, observando-se que os recursos estratégicos auxiliam nessa busca, proporcionando melhor desempenho (BEUREN; MARCELLO, 2016). Com base nesses argumentos teóricos apresenta-se a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 2 (H₂): O acesso aos recursos financeiros tem efeito positivo no desempenho.

Os recursos organizacionais consistem nas rotinas e processos internos da empresa, incluindo sistemas informatizados de controle e gestão, passando pela facilidade em identificar oportunidades, ameaças, pontos fortes e pontos fracos da empresa. Esses recursos exercem influência positiva no desempenho, pois as empresas que concentram mais esforços na sua organização interna, com a finalidade de aprimorar sua gestão e controle, conseguem melhores resultados (LAIMER; WEBBER; FERRON, 2016).

O desempenho das empresas pode ser explicado com base no acesso aos recursos organizacionais (KARIAA; WONGB; ASAARIC, 2012). Os recursos organizacionais podem proporcionar aumento de produtividade, melhorando o desempenho da empresa (BARNEY; HESTERLY, 2017). Assim, esses argumentos teóricos permitem formular a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 3 (H₃): O acesso aos recursos organizacionais tem efeito positivo no desempenho.

As práticas de recursos humanos estão significativamente relacionadas ao desempenho financeiro, o que corrobora os resultados de outros estudos (OGUNYOMI; BRUNING, 2016). Os recursos humanos são compostos por profissionais qualificados, que oferecem algum tipo de diferencial para as empresas, seja em termos de produtividade ou de redução de custos (LAIMER; WEBBER; FERRON, 2016).

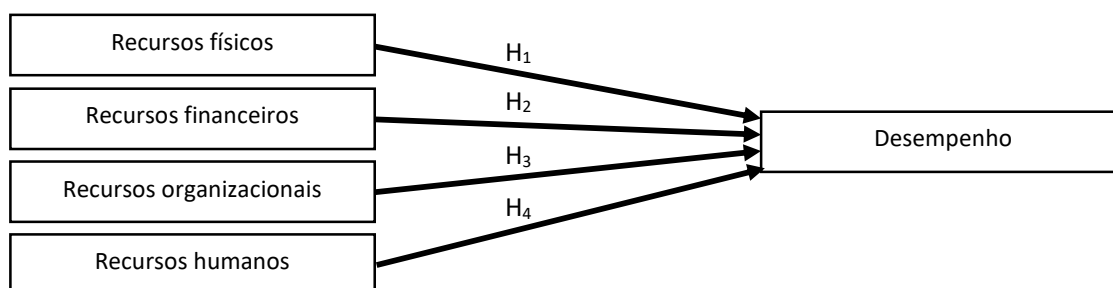
Além disso, o desempenho das empresas também pode ser explicado pelo acesso a determinados tipos de recursos humanos (KARIAA; WONGB; ASAARIC, 2012). Os recursos humanos são parte da base de recursos que permite à empresa ganhar vantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2017). A partir desses argumentos teóricos elaborou-se a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 4 (H₄): O acesso aos recursos humanos tem efeito positivo no desempenho.

Esses elementos permitem que empresas em um contexto de aglomeração territorial obtenham vantagens competitivas que se traduzem em desempenho superior (RUIZ-ORTEGA; PARRA-REQUENA; GARCÍA-VILLAVÉRDE, 2016). Os estudos seminais (e.g., PENROSE, 1959) fornecem uma explicação abrangente sobre a relação entre os recursos e o desempenho da empresa.

Desta forma, a empresa que investe continuamente na renovação de seus recursos por meio de novas combinações de recursos pode ter uma vantagem competitiva sustentável (PENROSE, 1959). Com isso, a facilidade de acesso aos recursos físicos, financeiros, organizacionais e humanos pode proporcionar um desempenho superior aos concorrentes, criando e mantendo uma vantagem competitiva. Assim, com base nos argumentos teóricos e nas hipóteses de pesquisa formulou-se um modelo teórico proposto (Figura 1), que busca investigar o efeito do acesso aos recursos no desempenho de empresas do setor metalomecânico no contexto de aglomeração territorial.

Figura 1 – Modelo teórico proposto



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

MÉTODO

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa quantitativa e descritiva, cujo propósito é estabelecer a relação entre as variáveis e testar as hipóteses formuladas. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos foram baseados em uma *survey*, a partir de uma pesquisa de campo, com a coleta de dados de um conjunto de elementos da população.

Como critério de seleção considerou-se as empresas do setor metalomecânico, dos segmentos de fabricação de produtos de metal, fabricação de máquinas e equipamentos e metalúrgica. A seleção das empresas foi realizada por meio do *site* Empresas do Brasil, a partir da Classificação Nacional de Atividade Econômica – Cnae. Assim, identificaram-se as empresas do setor e dos segmentos escolhidos que estavam localizadas no município de Passo Fundo, situado no norte do Estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa utilizou a técnica de amostragem por conveniência, uma técnica não probabilística, em que a escolha das empresas que participaram da pesquisa considerou a proximidade geográfica das empresas em relação aos pesquisadores. A amostra obtida resultou em 73 empresas que se disponibilizaram e participaram da pesquisa.

Desta forma, optou-se pelo setor metalomecânico como objeto de análise, por ser um grande gerador de empregos, pelo número expressivo de empresas e sua importância para a economia do Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com Souza (2006), a partir dos anos 90 o desempenho do setor tem evoluído consideravelmente no Brasil e em seus diferentes Estados, especialmente, no Rio Grande do Sul.

A técnica de coleta de dados utilizada nesse estudo foi uma *survey*, sendo realizada por meio de um questionário semiestruturado, desenvolvido com base na literatura sobre recursos e desempenho. Os constructos foram compostos por uma escala *Likert* de 11 pontos variando de 0 (discordo totalmente) a 10 (concordo totalmente) (Quadro 2). Para preenchimento dos questionários foram levados em consideração os sujeitos, ocupantes de cargos de gestão ou coordenação das empresas pesquisadas. A aplicação dos questionários foi realizada de duas maneiras, presencialmente e via e-mail; quando utilizado da forma presencial foi feito contato telefônico com as empresas e agendado um horário com o responsável. Já os questionários via e-mail foram enviados para o responsável, o qual foi contatado também via telefone para explicar e auxiliar o respondente.

O questionário foi validado por três experts da área. Após a validação e as correções sugeridas para melhoria do questionário, este foi submetido a um pré-teste, com três empresas do setor pesquisado, para ser possível verificar a clareza das questões, se a interpretação do respondente corresponde ao significado esperado para a pesquisa e o tempo necessário para o preenchimento do questionário.

Para análise e interpretação dos resultados foi necessária a realização de análises estatísticas, quando foi utilizado o programa SPSS Statistics 21. Para análise de dados foi utilizada a estatística inferencial (regressão linear múltipla), buscando mensurar e analisar as relações entre as variáveis dependentes e independentes.

Quadro 2 – Constructos e variáveis utilizadas para construção do questionário

Constructos	Variáveis estudadas	Item	Tipo de questão	Literatura
Caracterização da empresa	Nome da empresa Município Segmento Ano de início Número de empregados Porte (faixas de faturamento)	7	Aberta e de múltipla escolha	Elaborado pelos autores
Recursos	Recursos físicos Recursos financeiros Recursos organizacionais Recursos humanos	16	Escala de 11 pontos	Barney e Hesterly (2017)
Desempenho	Faturamento Aumento de vendas Redução de custos Aumento da rentabilidade Aumento da produtividade Aumento do lucro	6	Escala de 11 pontos	Venkatraman e Ramanujam (1986); Wang e Ahmed (2007) Hung <i>et al.</i> (2010); Beuren e Marcello, 2016.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Para a análise dos dados foram verificados os dados discrepantes ou com falta de respostas, os quais foram eliminados da análise. Após realizada a tabulação dos dados foi verificada a normalidade dos dados por meio da assimetria e curtose, sendo que as variáveis preencheram os requisitos de normalidade. Na sequência foi realizado o teste de confiabilidade das escalas dos construtos Recursos Físicos, Recursos Financeiros, Recursos Organizacionais, Recursos Humanos e Desempenho, observando-se que o coeficiente Alfa de Cronbach ($\alpha > 0,600$) foi considerado aceitável (MALHOTRA, 2012).

Após a realização dos testes que servem de pré-requisito, foi utilizada a técnica de análise de regressão linear para verificar a relação entre os constructos. Assim, foi utilizada a regressão linear múltipla, buscando mensurar e analisar as relações entre as variáveis dependente e independentes, sendo no caso deste estudo um único modelo de regressão linear (Quadro 3).

Quadro 3 – Modelo de regressão linear múltipla proposto

Modelo	Variável Dependente	Variável Independente	Hipótese
Regressão Linear Múltipla	Desempenho	Recursos Físicos	Hipótese 1
		Recursos Financeiros	Hipótese 2
		Recursos Organizacionais	Hipótese 3
		Recursos Humanos	Hipótese 4

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Características das Empresas Pesquisadas

As 73 empresas pesquisadas do setor metalomecânico foram classificadas observando-se a sua idade, porte, número de empregados e o segmento em que atuam. Percebe-se em relação à idade da amostra pesquisada, que a tendência central da amostra,

ou seja, que 50% das empresas têm idade igual a 10 anos ou menos, 25% têm idade igual ou menor que 5,5 anos, e 25% da amostra têm em torno de 24 anos de idade ou menos.

Em relação ao número de empregados e porte das empresas, classificou-se da seguinte forma: microempreendedor individual 0 a 1 empregado, faturamento inferior a R\$ 81 mil; microempresa de 2 a 9 empregados, faturamento inferior a R\$ 360 mil; pequena empresa de 10 a 49 empregados, faturamento entre R\$ 360 mil a R\$ 4,8 milhões; média empresa de 50 a 99 empregados, faturamento entre R\$ 4,8 milhões a R\$ 300 milhões, e grande empresa mais de cem empregados e um faturamento superior a R\$ 300 milhões.

Das empresas pesquisadas a maioria está classificada como microempresa, 39,7%, com 2 a 9 empregados; em segundo lugar encontra-se o microempreendedor individual com 28,8%, entre 0 a 1 empregado. Assim, percebe-se que a maior concentração de empresas pesquisadas está entre essas duas classificações, que no total representam 68,5% da amostra. As empresas de pequeno, médio e grande porte representam 31,5% da amostra. Quanto ao número de empregados, a maioria das empresas possui de 0 a 9 empregados, representando 80,82% da amostra.

A amostra foi dividida em três segmentos, fabricação de máquinas e equipamentos agrícolas, fabricação de produtos de metal e metalúrgica. O segmento com maior representatividade foi a fabricação de produtos de metal, 61,6%, ou seja, mais da metade da amostra; em seguida a metalúrgica, com 23,3%, e por fim a fabricação de máquinas e equipamentos agrícolas, com 15,1%.

Análise e Interpretação dos Resultados

A partir da matriz de correlação de Pearson (Tabela 1) é possível perceber que não há colinearidade (multicolinearidade) entre as variáveis, ou seja, correlação forte superior a 0,80 ou 0,90 entre dois ou mais constructos. As correlações foram todas significativas no nível de 0,01, além disso, todas as correlações são positivas, caminham no mesmo sentido, atendendo, assim, aos requisitos para o teste de regressão linear.

Tabela 1 – Matriz de correlação de Pearson

Variável	Rec. Fis.	Rec. Fin.	Rec. Org.	Rec. Hum.	Desempenho
Recursos físicos	1,000				
Recursos financeiros	0,656*	1,000			
Recursos organizacionais	0,537*	0,460*	1,000		
Recursos humanos	0,698*	0,670*	0,442*	1,000	
Desempenho	0,690*	0,513*	0,681*	0,545*	1,000

Nota: As correlações são significativas no nível de $p < 0,01$.

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Na sequência foram realizadas as análises de regressão linear múltipla, com o objetivo de investigar o efeito do acesso aos recursos (físicos, financeiros, organizacionais e humanos) no desempenho. A partir disso foi realizado o teste de significância do modelo, para verificar a significância da equação global proposta, constatando-se que o modelo foi significativo ao nível de 1% (Tabela 2).

Tabela 2 – Análise de variância do modelo de regressão

Variável Dependente	Variáveis Independentes	Item	Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Quadrado Médio	F	Sig.
Desempenho	Rec. Fís.	Regressão	143,619	4	35,905	27,035	0,000
	Rec. Fin.	Resíduos	90,308	68	1,328		
	Rec. Org.	Total	233,927	72			
	Rec. Hum.						

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

O modelo de regressão foi significativo ($p < 0,05$). Assim, existe efeito do acesso aos recursos no desempenho das empresas. Na Tabela 3 encontram-se os resultados dos coeficientes de determinação (R^2).

Tabela 3 – Modelo de regressão linear múltipla

Modelo	Variável Dependente	Variáveis Independentes	R	R^2	R^2 ajustado	Erro padrão da estimativa
	Desempenho	Rec. Fís. Rec. Fin. Rec. Org. Rec. Hum.	0,784	0,614	0,591	1,15241

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Para a análise do modelo estudado foi utilizado o valor de R^2 para a regressão linear múltipla. O poder de explicação foi de 61,4%, ao passo que o R^2 ajustado foi de 59,1%, sendo um valor significativo, uma vez que envolve os recursos físicos, financeiros, organizacionais e humanos como variáveis independentes e o desempenho como variável dependente. Em seguida foi realizado o teste de significância dos coeficientes de regressão parciais com as variáveis independentes (Tabela 4).

Tabela 4 – Teste de significância dos coeficientes de regressão

Modelo	Variável Dependente	Variável Independente	Coefficiente de regressão parcial (Beta não padronizado)	T	Sig.
Desempenho		Constante	0,488	0,763	0,448
		Rec. Fís.	0,327	3,503	0,001
		Rec. Fin.	-0,001	-0,016	0,987
		Rec. Org.	0,473	4,735	0,000
		Rec. Hum.	0,046	0,597	0,553

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Na Tabela 4 está a análise do modelo, desempenho e recursos (físicos, financeiros, organizacionais e humanos). Este modelo busca investigar o efeito do acesso aos recursos no desempenho das empresas. Assim, a partir do modelo, nota-se que os recursos físicos e os recursos organizacionais têm efeito positivo e significativo ($p < 0,01$) no desempenho das empresas. Por outro lado, os recursos financeiros e os recursos humanos não apresentaram um efeito no desempenho das empresas.

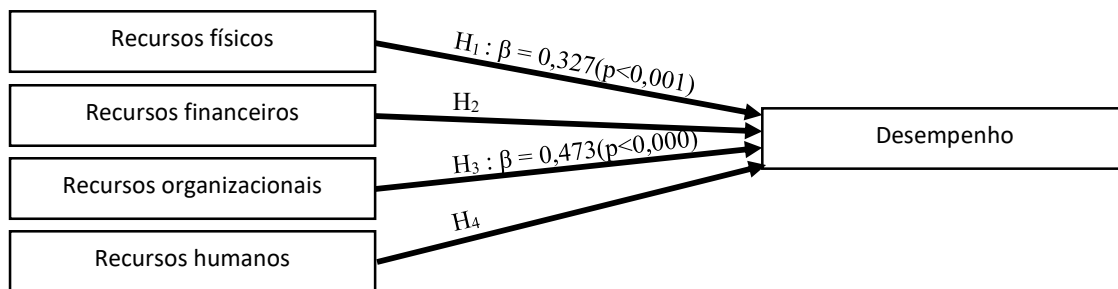
Desta forma, a hipótese H_1 – o acesso aos recursos físicos tem efeito positivo no desempenho e a Hipótese H_3 – o acesso aos recursos organizacionais tem efeito positivo no desempenho foram confirmadas. Essas hipóteses corroboram a suposição de que

o acesso aos recursos influencia o desempenho das empresas, baseado nos argumentos teóricos apresentados por alguns estudos (BARNEY; HESTERLY, 2017; HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2019).

Por outro lado, a hipótese H_2 – o acesso aos recursos financeiros tem efeito positivo no desempenho e a hipótese H_4 – o acesso aos recursos humanos tem efeito positivo no desempenho, foram rejeitadas. Esperava-se que essas hipóteses confirmassem a suposição de que o acesso aos recursos financeiros e aos recursos humanos influencia o desempenho das empresas. Esses resultados são diferentes daqueles encontrados em outros estudos que tratam dos recursos financeiros (BEUREN; MARCELLO, 2016; BARNEY; HESTERLY, 2017) e dos recursos humanos (KARIAA; WONGB; ASAARIC, 2012; LAIMER; WEBBER; FERRON, 2016; OGUNYOMI; BRUNING, 2016).

Na Figura 2 apresenta-se o modelo teórico da pesquisa com os resultados da análise de regressão das variáveis recursos (físicos, financeiros, organizacionais e humanos) e desempenho.

Figura 2 – Modelo teórico da pesquisa



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Os resultados encontrados indicam que o acesso aos recursos físicos e recursos organizacionais exercem influência no desempenho das empresas, ao passo que o acesso aos recursos financeiros e recursos humanos não evidenciaram influência no desempenho.

De acordo com a literatura, os recursos da empresa explicam o seu desempenho (e.g., KARIAA; WONGB; ASAARIC, 2012). Quando a empresa tem acesso a matérias-primas, máquinas e equipamentos, pode aproveitar as oportunidades de mercado, atendendo às demandas, atingindo os objetivos estratégicos, como aumento da rentabilidade (LAIMER; WEBBER; FERRON, 2016).

Da mesma forma, os processos internos e os sistemas de planejamento, coordenação e controle possibilitam a criação e estabelecimento de estratégias que promovem o aumento de produtividade, melhorando o desempenho da empresa (BARNEY; HESTERLY, 2017). Esse desempenho da empresa pode ser explicado com base no acesso aos recursos organizacionais (KARIAA; WONGB; ASAARIC, 2012). Assim, os recursos exercem influência positiva no desempenho da empresa, pois aquelas que concentram mais esforços na sua organização interna, com a finalidade de aprimorar sua gestão e controle, conseguem melhores resultados (LAIMER; WEBBER; FERRON, 2016).

De modo geral, este estudo corrobora com os estudos de outros pesquisadores (LAIMER; LAIMER, 2009). Além disso, investigar o desempenho das empresas tem sido abordado por outros trabalhos (BRITO; BRITO; MORGANTI, 2009; GRONUM; VERREYN-

NE; KASTELLE, 2012). Nesse sentido, os recursos das empresas em um contexto de aglomeração territorial podem ser determinantes para obter um desempenho superior (RUIZ-ORTEGA; PARRA-REQUENA; GARCÍA-VILLAYERDE, 2016).

CONCLUSÃO

Este estudo buscou investigar o efeito do acesso aos recursos no desempenho das empresas do setor metalomecânico no contexto de aglomeração territorial. A argumentação teórica está embasada na literatura sobre recursos e desempenho. O acesso aos recursos estratégicos, sejam eles físicos, financeiros, organizacionais ou humanos, pode influenciar o desempenho nas empresas, aumentando sua vantagem competitiva.

Na relação entre recursos como variável preditora do desempenho, os recursos físicos e organizacionais influenciam positivamente no desempenho nas empresas pesquisadas, sendo seus resultados significativos e positivos, ao passo que os recursos financeiros e humanos não exercem influência no seu desempenho.

Por meio destes resultados, pode-se afirmar que as hipóteses, 1 e 3 foram aceitas e as hipótese 2 e 4 foram rejeitadas, condizendo com outras pesquisas, relacionadas aos recursos e desempenho. Percebe-se a partir dos resultados encontrados que o acesso aos recursos físicos e organizacionais são fatores importantes para melhorar o desempenho das empresas do setor metalomecânico e para o alcance da vantagem competitiva. Desse modo, é fundamental que as empresas aglomeradas territorialmente na cidade de Passo Fundo, norte do Rio Grande do Sul, invistam em recursos físicos, uma vez que as empresas pesquisadas são fábricas e necessitam de matéria-prima, máquinas e equipamento e, também, invistam em recursos organizacionais para ter a capacidade de atender às demandas de mercado.

O estudo contribui com a literatura, evidenciando que a facilidade de acesso aos recursos pode proporcionar um desempenho superior e, também, indicando que os recursos apresentam diferentes tipos de relação com o desempenho. O estudo tem implicações gerenciais – possibilita que os gestores identifiquem os recursos que podem ser fonte de vantagem competitiva – e governamentais – proporciona subsídios aos governantes na elaboração de políticas públicas, priorizando estímulos ou incentivos aos tipos de recursos que possam proporcionar um aumento na competitividade das empresas.

Deste modo, a pesquisa também contribui para o aumento de estudos sobre as temáticas em aglomerações ou concentrações de empresas brasileiras, somando-se às pesquisas quantitativas, que possuem poucos estudos sobre o tema. Assim, o acesso aos recursos proporcionará um maior desempenho nas empresas aglomeradas. Embora o estudo tenha seguido os padrões metodológicos, ele apresenta algumas limitações de pesquisa, como o tamanho da amostra, devido à dificuldade no acesso às informações e indisponibilidade dos gestores em responder o questionário.

Como sugestão de estudo futuros pode-se realizar pesquisas, visando à diferença entre os segmentos, fabricação de máquinas e equipamentos agrícolas, fabricação de produtos de metal e metalúrgica, em relação aos recursos, inovação e desempenho da empresa. Outra sugestão é utilizar como amostra empresas aglomeradas e não aglomeradas, fazendo assim uma comparação entre elas, verificando a existência das di-

ferenças entre as empresas quanto ao acesso aos recursos, inovação e desempenho. Também pode-se utilizar a idade e tamanho das empresas como variáveis mediadoras para verificar eventuais diferenças entre as empresas aglomeradas e não aglomeradas.

AGRADECIMENTO

Os autores agradecem o apoio financeiro da Fundação Meridional.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. A.; SILVA, A. S. B. Índices de concentração: evidências empíricas à indústria de transformação cearense. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 35., 2015, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: Enegep, 2015.
- ANDRADE, M. A. R.; HOFFMANN, V. E. Redes interorganizacionais: um estudo das pequenas e médias empresas no setor calçadista do Vale do Rio Tijucas. *Revista de Administração e Inovação*, v. 7, n. 2, p. 193-216, 2010.
- ANDREASSI, T.; SBRAGIA, R. Relações entre indicadores de P&D e de resultado empresarial. *Revista de Administração*, v. 37, n. 1, p. 72-84, 2002.
- BARALDI, E.; GRESSETVOLD, E.; HARRISON, D. Resource interaction in inter-organizational networks: Foundations, comparison, and a research agenda. *Journal of Business Research*, v. 65, n. 2, p. 266-276, 2012.
- BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARNEY, J. B. Strategic Factor Markets: Expectations, Luck, and Business Strategy. *Management Science*, v. 32, n. 10, p. 1.231-1.241, 1986.
- BARNEY, J. B.; CLARK, D. N. *Resource-based theory: creating and sustaining competitive advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. *In: CLEGG, S. R.; Hardy, C.; NORD, W. R. (org.). Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 131-179. V. 3.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. S. *Administração estratégica e vantagem competitiva: conceitos e casos*. São Paulo: Pearson, 2017.
- BARNEY, J. B.; WRIGHT, P. M. On becoming a strategic partner: The role of human resources in gaining competitive advantage. *Human Resource Management*, v. 37, n. 1, p. 31-46, 1998.
- BEUREN, I. M.; MARCELLO, I. E. Relação da importância dos recursos estratégicos com as medidas de desempenho em empresas brasileiras. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 15, n. 1, p. 64-82, 2016.
- BRITO, E. P. Z.; BRITO, L. A. L.; MORGANTI, F. Inovação e o desempenho empresarial: lucro ou crescimento? *Revista de Administração de Empresas*, v. 8, n. 1, 2009.
- BRITO, E. P. Z.; BRITO, L. A. L.; PORTO, C. E.; SZILAGYI, E. M. A relação entre aglomeração produtiva e crescimento: a aplicação de um modelo multinível ao setor industrial paulista. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 4, p. 615-632, 2010.
- BRUSCO, S. The idea of the industrial district: its genesis. *In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. International Institute for Labour Studies, 1990.
- BULGACOV, S.; ARREBOLA, M. C.; GOMEL, M. M. Recursos compartilhados: uma aplicação da visão baseada em recursos em um condomínio tecnológico no Paraná. *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n. 32, p. 92-106, 2012.
- CARVALHO, D. M.; PRÉVOT, F.; MACHADO, J. A. D. O uso da teoria da visão em recursos em propriedades rurais: uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração*, v. 49, n. 3, p. 506-518, 2014.
- CICONET, I.; ANTUNES, J. A. V.; RUFFONI, J. Características das atividades para a geração da inovação no arranjo produtivo local metalmeccânico automotivo da região de Caxias do Sul (RS). *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, v. 1, n. 3, p. 1-26, 2014.
- CZAJKOWSKI, A.; CUNHA, S. K. Organização e coordenação da rede de cooperação em aglomerados de turismo rural. *Turismo: Visão e Ação*, v. 12, n. 1, p. 92-113, 2010.
- DALBERTO, C. R.; CIRINO, J. F.; STADUTO, J. A. R. Especialização versus diversificação: economias de aglomeração e seus impactos sobre os salários industriais em Minas Gerais. *Gestão & Regionalidade*, v. 32, n. 95, p. 143-159, 2016.

- EXPÓSITO-LANGA, M.; TOMÁS-MIQUEL, J. V.; MOLINA-MORALES, F. X. Innovation in clusters: exploration capacity, networking intensity and external resources. *Journal of Organizational Change Management*, v. 28, n. 1, p. 26-42, 2015.
- GEROLAMO, C. M.; CARDOZA, E.; VAICARI, F.; CARPINETTI, R. C. L. Aglomeração de pequenas e médias empresa como ambiente propício à melhoria de desempenho – caracterização do arranjo produtivo local do setor de confecção de bordados de Ibitinga. *Rev. Cent. Ciênc. Admin.*, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 82-92, 2005.
- GOLD, S.; SEURING, S.; BESKE, P. Sustainable supply chain management and inter-organizational resources: a literature review. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 17, n. 1, p. 230-245, 2010.
- GOULART, F. D.; ZIBER, A. M. A liderança setorial na cadeia do biodiesel: uma análise à luz do conceito de vantagem competitiva. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 18, n. 4, p. 332-341, 2016.
- GRONUM, S.; VERRENNE, M. L.; KASTELLE, T. The role of networks in small and medium-sized enterprise innovation and firm performance. *Journal of Small Business Management*, v. 50, n. 2, p. 257-282, 2012.
- HANSEN, L. D.; MELO, L. O. R. Aglomeração de micro e pequenas empresas no Nordeste brasileiro. *Revista Ciência e Administração*, v. 14, n. 2, p. 304-323, 2008.
- HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. *Administração estratégica: competitividade e globalização*. São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- HUNG, R. Y. Y.; YANG, B.; LIEN, B. Y.; MCLEAN, G. N.; KUO, Y. Dynamic capability: Impact of process alignment and organizational learning culture on performance. *Journal of World Business*, v. 45, n. 3, p. 285-294, 2010.
- KARIAA, N.; WONGB, C. Y.; ASAARIC, M. H. A. H. Typology of resources and capabilities for firms' performance. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, v. 65, p. 711-716, 2012.
- LAIMER, C. G.; LAIMER, V. R. Relações de cooperação na perspectiva da visão baseada em recursos. *Revista de Administração da Unimep*, 7 (3), p. 93-110, 2009.
- LAIMER, C. G.; MARTINS, E. S.; LAIMER, V. R. A visão baseada em recursos como modelo para a vantagem competitiva sustentável: um estudo de caso. *Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU*, v. 1, n. 1, p. 27-40, 2006.
- LAIMER, C. G.; WEBBER, C. C.; FERRON, F. Recursos y desempeño en las empresas brasileñas de servicios. In: ASAMBLEA ANUAL DEL CLADEA – CONSEJO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN, 51., 2016, Medellín (Colômbia). Memorias [...]. Bogotá (Colômbia): Ascolfa, 2016. V. 1.
- LEMONS, C. *Notas preliminares do projeto arranjos locais e capacidade inovativa em contexto crescentemente globalizado*. Rio de Janeiro: Mimeo, 1997.
- LI, H.; ZUBIELQUI, G. C.; O'CONNOR, A. Entrepreneurial networking capacity of cluster firms: a social network perspective on how shared resources enhance firm performance. *Small Business Economics*, v. 45, n. 3, p. 523-541, 2015.
- LIMA, G. B.; CARVALHO, D. T. Aglomerações industriais na cadeia têxtil: observações sobre a internacionalização do pólo TEC TEX. *Revista Brasileira de Estratégia*, v. 4, n. 2, p. 169-180, 2011.
- LUBECK, M. R.; WITTMANN, L. M.; SILVA, S. M. A final, quais variáveis caracterizam a existência de *cluster* arranjos produtivos locais (APLs) e dos sistemas locais de produção e inovação (SLPIs). *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 11, n. 1, p. 120-151, 2012.
- MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- MARCO-LAJARA, B.; CLAVER-CORTÉS, E.; ÚBEDA-GARCÍA, M.; ZARAGOZA-SÁES, P. C. A dynamic analysis of the agglomeration and performance relationship. *Journal of Business Research*, v. 69, n. 5, p. 1.874-1.879, 2016.
- MARITAN, C.; PETERAF, M. A. Building a bridge between resource acquisition and resource accumulation. *Journal of Management*, v. 37, n. 5, p. 1.374-1.389, 2011.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.
- MASCENA, K. M. C.; FIGUEIREDO, F. C.; BOAVENTURA, J. M. G. Clusters e APL's: análise bibliométrica das publicações nacionais no período de 2000 a 2011. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 5, p. 454-468, 2013.
- NEUMANN, L.; HEXSEL, A.; BALESTRIN, A. Desafios à cooperação em aglomerados produtivos: um estudo de caso no segmento de malhas do sul do Brasil. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 8, n. 3, p. 220-230, 2011.
- OGUNYOMI, P.; BRUNING, N. S. Human resource management and organizational performance of small and medium enterprises (SMEs) in Nigeria. *The International Journal of Human Resource Management*, v. 27, n. 6, p. 612-634, 2016.

- PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. Oxford: Oxford University Press, 1959.
- PETERAF, M. A. The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view. *Strategic Management Journal*, v. 14, p. 3, p. 179-191, 1993.
- PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.
- PUGAS, P. G. O.; FERNANDES, R. S. Externalidades positivas em aglomerações de empresas: um estudo no aglomerado de fundição da cidade de Cláudio (MG), Brasil. *Gestão & Regionalidade*, v. 30, n. 89, p. 49-62, 2014.
- RIBEIRO, J. S. A. N.; SOARES, M. A. C.; JURZA, P. H.; ZIVIANI, F.; NEVES, J. T. R. Gestão do conhecimento e desempenho organizacional: integração dinâmica entre competências e recursos. *Perspectivas em Gestão e Conhecimento*, v. 7, número especial, p. 4-17, 2017.
- RUIZ-ORTEGA, M. J.; PARRA-REQUENA, G.; GARCÍA-VILLAVARDE, P. M. Do territorial agglomerations still provide competitive advantages? A study of social capital, innovation, and knowledge. *International Regional Science Review*, v. 39, n. 3, p. 259-290, 2016.
- SARACENI, A. V.; ANDRADE JR., P. P.; RESENDE, L. M. Gestão de conhecimento em aglomerados de empresas: rede de valor como instrumento para fortalecer o intercâmbio de conhecimento. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, v. 6, n. 1, p. 89-107, 2013.
- SILVA, P. M. Aglomerados e turismo: análise da produção científica nacional e internacional sobre o tema. *Turismo: Visão e Ação*, v. 16, n. 2, p. 338-357, 2014.
- SILVEIRA, A.; DREHER, M. T.; ULLRICH, D. R. Desenvolvimento do arranjo produtivo local em turismo sustentável: entendimento dos empreendedores sobre a nova Rússia, Blumenau, SC. *Revista de Negócios*, v. 10, n. 4, p. 276-287, 2005.
- SOUZA, N. J. Desempenho e perspectivas da indústria gaúcha, 1990/2006. In: ENCONTRO DE ECONOMIA – PUCRS, 3., 2006, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: PUCRS, 2006.
- TAVARES, B.; ANTONIALLI, M. L.; CALEGARIO, L. L. C.; CASTRO, C. C.; LIMA, C. F. T. A. A heterogeneidade entre pequenas empresas: identificando modelos de gestão em uma aglomeração produtiva. *Revista de Administração*, v. 8, n. 3, p. 515-531, 2015.
- TEECE, D. J. Towards an economic theory of the multiproduct firm. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 3, n. 1, p. 39-63, 1982.
- THOMAZ, C. J.; BRITO, Z. P. E.; MARCONDES, C. R.; FERREIRA, M. C. F. Benefícios da aglomeração de firmas: evidências do arranjo produtivo de semijoias de Limeira. *Revista de Administração*, v. 46, n. 2, p. 191-206, 2011.
- VENKATRAMAN, N.; RAMANUJAM, V. Measurement of business performance in strategy research: A comparison of approaches. *Academy of Management Review*, v. 11, n. 4, p. 801-814, 1986.
- WANG, C. L.; AHMED, P. K. Dynamic capabilities: a review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, v. 9, n. 1, p. 31-51, 2007.
- WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.
- WERNERFELT, B. The use of resources in resource acquisition. *Journal of Management*, v. 37, n. 5, p. 1.369-1.373, 2011.
- WILKE, E. P.; DIETRICH, L. C. Recursos estratégicos: estudo de caso em hotel UPSCALE. *Revista Reuna*, v. 25, n. 1, p. 20-34, 2020.

Um Olhar para a Integração Vertical a Partir de Recursos e Capacidades Organizacionais Um Estudo em Fábricas do Setor de Confeção de Roupas

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.307-329>

Recebido em: 18/4/2020

Aceito em: 18/8/2020

Bianca Ferreira,¹ Cleiciele Albuquerque Augusto²

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de compreender a influência dos recursos e capacidades estratégicos na escolha pela integração vertical em fábricas de confecção de roupas femininas de Maringá. Com isso, busca-se aferir se a presença de recursos e capacidades estratégicos afeta a escolha por produzir internamente etapas da cadeia de valor das empresas investigadas. Para atingir o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa teórico-empírica, de natureza qualitativa e do tipo descritiva, utilizando-se de entrevistas semiestruturadas com gerentes e sócios das fábricas de confecção de roupas. No que se refere aos resultados, identificou-se que, em todas as fábricas, é utilizada a estrutura de governança integração vertical no processo de modelagem e criação, etapas que constituem a identidade dessas empresas. Também foi constatada a presença de contratos, principalmente na etapa de costura. Verificou-se que a integração vertical, como possível fonte geradora de vantagem competitiva em fábricas de confecção de roupas, é influenciada por recursos e capacidades estratégicos, notadamente recursos físicos (máquina de corte automatizado, *software* próprio, estrutura física própria), observando-se que esses recursos foram encontrados, principalmente, nas empresas que são mais integradas verticalmente. Conclui-se que as fábricas que possuem maior nível de integração vertical são também as que dispõem de mais recursos e capacidades estratégicos, potenciais geradores de vantagem competitiva.

Palavras-chave: Visão baseada em recursos. Recursos e capacidade estratégicos. Integração vertical. Estruturas de governança. Vantagem competitiva.

A LOOK AT VERTICAL INTEGRATION FROM ORGANIZATIONAL RESOURCES AND CAPACITIES: A STUDY IN FACTORIES IN THE CLOTHING SECTOR

ABSTRACT

This article aims to understand the influence of strategic resources and capabilities in the choice for vertical integration in clothing factories in Maringá. To achieve the proposed objective, a qualitative and descriptive research was carried out, using semi-structured interviews with managers and partners of the clothing-making factories. With regard to the results, it was identified that, in all factories, the governance structure vertical integration is used in the modeling and creation process, a stage that constitutes the identity of these companies. The presence of contracts was also identified, mainly in the sewing stage. It was found that vertical integration, as a possible source of competitive advantage in garment factories, is influenced by strategic resources and capabilities, notably physical resources (automated cutting machine, proprietary software, proprietary physical structure), and these resources were found, mainly, in companies that are more vertically integrated. It is concluded that the factories that have a higher level of vertical integration, are also those that have more resources and strategic capabilities, potential generators of competitive advantage.

Keywords: Resource based view. Strategic resources and capacity. Vertical integration. Governance structures. Competitive advantage.

¹ Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). <https://orcid.org/0000-0001-7276-063X>. bbia.f@hotmail.com

² Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM). <http://lattes.cnpq.br/5180690091735082>. <http://orcid.org/0000-0001-5416-3217>. cleiciealbuquerque@yahoo.com.br

O setor da indústria têxtil e de confecção tem grande influência na economia do Brasil, constituindo um dos setores que mais geram empregos no país. De acordo com a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ASSOCIAÇÃO..., 2017), o setor foi o segundo maior empregador da indústria de transformação. Ainda segundo a referida Associação (2017), o mercado brasileiro de comercialização de roupas conta com mais de 365 mil empresas. Como resultado dessa realidade, o Brasil encontra-se em quinto lugar no *ranking* mundial em consumidores de roupas. Posteriormente ao período de crise econômica do Brasil, o setor têxtil e de confecção demonstrou, em 2017, crescimento de 5% na produção, gerando, assim, 16.000 postos de trabalho no período de janeiro a abril de 2017 (ASSOCIAÇÃO..., 2017).

O setor da indústria têxtil e de confecção possui destaque no Estado do Paraná, pois a região de Maringá, unida com Cianorte (capital da moda), configura-se como grande polo têxtil do país. De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), no primeiro bimestre de 2017 foram abertas 2.750 vagas na indústria têxtil do Brasil. Dessas, 1.854 oportunidades pertencem ao Paraná, destacando-se que, em média, 30% dessas vagas são provenientes de Londrina, Cianorte e Maringá.

Considerando esse cenário de competitividade, torna-se importante as fábricas do setor de confecção compreenderem seu potencial competitivo. Isso pode ser feito a partir de uma análise interna de suas forças e fraquezas, visando a identificar o potencial de seus recursos e capacidades como fontes geradoras de vantagem competitiva. Teoricamente, o tratamento de recursos e capacidades pode ser realizado a partir da abordagem da Visão Baseada em Recursos (VBR).

A VBR teve seus primórdios na teoria de Penrose (1959), na qual se aborda a importância de recursos e capacidades estratégicos para firma. Essa abordagem, de grande importância para a área de estratégia empresarial, foi estruturada por Wernefelt (1984), Barney (1991), e Peteraf (1993), entre outros. De acordo com Barney e Hesterly (2011), a VBR foca nos recursos e nas capacidades controlados por uma empresa como geradores de vantagem competitiva. Com o intuito de avaliar o potencial competitivo desses recursos e capacidades, os autores propõem o Modelo VRIO, que aborda quatro questões para identificar as forças e fraquezas internas de uma firma: a questão do valor, da raridade, da imitabilidade e da organização desses recursos (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Uma das questões a ser considerada no tratamento de recursos é a forma como eles são coordenados. Nesse âmbito, mostra-se válida e abordagem da Teoria de Custos de Transação (TCT), que aponta para a existência de três estruturas de governança para coordenar as transações: a integração vertical, a contratação e a utilização do mercado livre. Enquanto o mercado e os contratos externalizam a produção, a integração vertical é uma estratégia organizacional que busca aumentar receitas e reduzir custos, por meio da internalização de duas ou mais etapas da cadeia de valor (WILLIAMSON, 1985). Nessa abordagem, a empresa deveria optar por internalizar estágios nos quais possuem recursos valiosos, raros e custosos de imitar (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Diante dessa temática, observa-se, por um lado, um cenário de competitividade crescente para as empresas do setor de confecção, cujos recursos podem se mostrar como forças ou fraquezas organizacionais em suas operações. Por outro lado, a forma como essas empresas coordenam suas atividades produtivas, internalizando a produ-

ção, ou externalizando para fornecedores externos, pode impactar diretamente na administração desses recursos e, conseqüentemente, no desempenho organizacional. Diante disso, surge a seguinte questão de pesquisa: Como recursos e capacidades contribuem para a escolha da integração vertical em fábricas do setor de confecção?

Com isso, tendo-se em vista o potencial de competição das fábricas do setor têxtil, bem como o contexto de competição presente e a necessidade de coordenação interna, o objetivo geral da presente investigação é compreender a influência dos recursos e capacidades estratégicos na escolha pela integração vertical nas fábricas no setor de confecção de roupas na cidade de Maringá. Para tanto, buscou-se descrever os recursos e capacidades estratégicos presentes nessas fábricas, caracterizar como se dá o processo de integração vertical, bem como identificar como a integração vertical, envolvendo recursos e capacidades estratégicos, contribui para a vantagem competitiva.

Assim, o presente estudo busca indicar como recursos e capacidades podem se relacionar com a escolha pela integração vertical no setor de confecções, uma vez que não foram encontrados estudos empíricos envolvendo essa temática no setor em estudo. Ademais, implicações gerenciais, sobre que tipos de recursos afetam o nível de integração vertical nas empresas desse setor, e, conseqüentemente, o seu tamanho, podem se mostrar válidas. Analisar e entender os fatores que envolvem as tomadas de decisão sobre a integração da produção em fábricas de confecção também podem trazer encaminhamentos importantes sobre a eficiência dessa cadeia produtiva.

Considerando que o setor é de grande importância para economia nacional, a análise da influência dos recursos e capacidades em sua dinâmica, produtiva e competitiva, pode contribuir para aumentar a vantagem competitiva das empresas no setor. Nesse sentido, para atingir o objetivo proposto, o presente trabalho apresenta, além desta introdução, um referencial teórico, que busca analisar os pontos principais da VBR e da TCT. Posteriormente, são abordados os procedimentos metodológicos, a análise dos dados e as conclusões sobre o presente trabalho, seguidas das referências utilizadas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Visão Baseada em Recursos

A Visão Baseada em Recursos (VBR) é uma teoria que busca explicar a competição entre as empresas, por meio dos recursos e capacidades estratégicas inerentes a cada organização. Penrose (1959) realizou um dos primeiros estudos que aborda a importância dos recursos em uma organização, indicando que as imperfeições do mercado abrem caminhos para obtenção de vantagem competitiva por meio de recursos ou capacidades únicos.

Wernerfelt (1984) denominou essa abordagem como Visão Baseada em Recursos, a partir da perspectiva do potencial competitivo dos recursos que são dirigidos por uma organização, ou seja, a empresa utiliza-se de recursos e capacidades para estabelecer seu posicionamento estratégico (produtos e mercados). Segundo o autor, para a empresa, recursos e produtos são dois lados da mesma moeda. A maioria dos produtos requer os serviços de vários recursos e a maioria dos recursos pode ser usada em vários produtos.

De acordo com Barney e Hesterly (2011, p. 58), a VBR se constitui em “um modelo de desempenho com foco nos recursos e nas capacidades controlados por uma empresa como fontes de vantagem competitiva”. Observa-se que um dos aspectos que diferencia a VBR de outros modelos estratégicos fundamenta-se no fato de que a VBR explica a vantagem competitiva de dentro para fora, ou seja, a vantagem competitiva de uma organização é advinda dos recursos e capacidades estratégicos internos (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Por outro lado, outros modelos famosos na área de estratégia, como o Modelo Estrutura-Condução-Desempenho, de Bain (1959), e, mais tarde, o modelo de Cinco Forças, proposto por Porter (1985), explicam a vantagem competitiva em um contexto de fora para dentro. Esses modelos partem da perspectiva de que conhecer o ambiente geral de uma organização é essencial para identificar ameaças e oportunidades para o seu negócio.

O Modelo Estrutura-Condução-Desempenho explica a vantagem competitiva a partir de uma abordagem externa à empresa, com ênfase no ambiente competitivo e no desempenho das organizações como produtoras, compradoras e vendedoras de produtos e serviços (BAIN, 1959). Já o modelo de Cinco Forças de Porter justifica a vantagem competitiva por meio de uma análise externa da organização, focando na ameaça de novos entrantes, de concorrentes, de substitutos, de fornecedores e de compradores (PORTER, 1985). Segundo este autor (1985), esses seriam os fatores mais comuns de ameaças ambientais locais nos setores e podem ser utilizados para caracterizar o nível geral de ameaças em um setor.

Peteraf (1993) apresenta em seu artigo, *The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View*, um modelo que possibilita a identificação de vantagem competitiva sustentável nas empresas por meio de quatro condições: heterogeneidade de recursos; mobilidade imperfeita; barreiras *ex ante* à concorrência e barreiras *ex post* à concorrência. Para Peteraf (1993), a heterogeneidade de recursos está relacionada às rendas ricardianas, o que acarreta lucros diferentes entre as organizações, destacando que firmas que possuem recursos superiores recebem rendas superiores. Tendo como base o princípio da heterogeneidade de recursos, “empresas dotadas de tais recursos são capazes de produzir mais economicamente e/ou satisfazer melhor as necessidades dos clientes” (PETERAF, 1993, p. 180, tradução nossa).

O conceito de mobilidade imperfeita, por sua vez, apresentado por Peteraf (1993), defende que recursos personalizados para as carências inerentes da firma podem ser negociáveis, entretanto são mais valiosos internamente na organização em que estão sendo utilizados. Esses recursos imperfeitamente móveis colaboram para uma condição de vantagem competitiva sustentável para a firma. Segundo Barney e Hesterly (2011, p. 59), o princípio da imobilidade de recursos indica uma dificuldade de cópia que “ocorre porque pode ser muito custoso para empresas sem certos recursos e certas capacidades desenvolvê-los ou adquiri-los”. Assim sendo, nota-se que alguns recursos e capacidades, custosos de imitar, podem ser duradouros e, assim, possibilitarem vantagem competitiva sustentável para a empresa.

Já as barreiras *ex ante* à concorrência fundamentam-se no *path dependence*, ou seja, a vantagem competitiva atual advém da aquisição e desenvolvimento de recursos em períodos anteriores. Este fator gera dificuldade na imitação de recursos. As barreiras

ex post à concorrência estão baseadas na limitação da concorrência, que pode ocorrer por meio de mecanismos de isolamento, como recursos de difícil imitação. Em suma, constata-se que os quatro pilares apresentado pela autora – heterogeneidade de recursos, mobilidade imperfeita, barreiras *ex ante* à concorrência e barreiras *ex post* à concorrência – são necessários para alcançar vantagem competitiva sustentável. Desta forma, nota-se que estes quatro pilares não são totalmente independentes um do outro, mas estão conectados e devem ser utilizados de maneira combinada para que a firma possa alcançar retornos acima do normal.

Tipos de recursos e capacidades

Os recursos podem ser entendidos como forças ou fraquezas de uma organização (WERNERFELT, 1984). Barney e Hesterly (2011, p. 58) descrevem que os recursos “[...] são definidos como ativos tangíveis e intangíveis que a empresa controla e que podem ser usados para criar e implementar estratégias”. Desta forma, os recursos devem conduzir as empresas a retornos elevados por um longo período de tempo (WERNERFELT, 1984).

De acordo com Barney e Hesterly (2011), os recursos presentes em uma organização podem ser divididos em quatro tipos: recursos financeiros, físicos, humanos e organizacionais. Os recursos financeiros abrangem todo o capital financeiro utilizado pela firma para elaborar e executar estratégias; desta forma os recursos financeiros englobam “[...] dinheiro de empreendedores, acionistas, credores e bancos. Lucros retidos, ou o lucro que uma empresa obteve anteriormente e investiu no negócio” (BARNEY; HESTERLY, 2011, p. 59).

Os recursos físicos constituem as tecnologias aplicadas pela firma (*hardware, software*); plantas e equipamentos, como máquinas; a localização geográfica da empresa e a relação com as matérias-primas (BARNEY; HESTERLY, 2011). Segundo Wernerfelt (1984, p. 174, tradução nossa), a utilização adequada desses recursos gera maiores retornos para a organização: “[...] uma liderança tecnológica permitirá que a empresa obtenha maiores retornos e, assim, permitirá manter as pessoas melhores em um ambiente mais estimulante, para que a organização possa desenvolver e calibrar ideias mais avançadas do que os seguidores”.

Já os recursos humanos representam os atributos individuais de cada um da organização, como experiências, inteligência, qualificação, discernimento e treinamento (BARNEY; HESTERLY, 2011). Por fim, segundo os autores, os recursos organizacionais compreendem os aspectos gerais de uma empresa, como sua marca, reputação, cultura, controle, coordenação, os sistemas formais e informais de planejamento, grupos informais dentro da firma e estrutura organizacional. Por outro lado, as capacidades estratégicas constituem a habilidade que a firma possui para utilizar os recursos da melhor maneira. Essas capacidades geralmente são fundamentadas na produção e transição de informações entre o capital humano da organização (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2005). Desta forma, entende-se que o conhecimento e o *know-how* são fontes valiosas para a organização atingir vantagem competitiva.

De acordo com Barney e Hesterly (2011, p.58), “capacidades formam um subconjunto dos recursos de uma empresa e são definidas como ativos tangíveis e intangíveis que permitem à empresa aproveitar por completo outros recursos que controla”. Nota-se, portanto, que é necessário combinar os recursos da organização para criar e desenvolver estratégias.

Características dos Recursos e Capacidades Estratégicos

Fundamentada na VBR (Visão Baseada em Recursos), Barney e Hesterly (2011) propuseram uma ferramenta para analisar os recursos e capacidades da organização, com habilidade de classificar o seu potencial competitivo. Essa ferramenta recebeu o nome de modelo VRIO. De acordo com Barney e Hesterly (2011), o modelo VRIO é baseado em quatro questões que precisam ser levadas em consideração ao analisar a potencialidade competitiva dos recursos e capacidades de uma organização. São estas quatro questões: valor, raridade, imitabilidade e organização.

De acordo com os autores, como recursos valiosos entende-se aqueles capazes de criar valor para a firma, no sentido de aproveitar oportunidades ou neutralizar ameaças do ambiente externo à organização. Uma forma de identificar o impacto dos recursos e capacidades de uma firma em suas oportunidades e ameaças é analisando o impacto que eles geram nas receitas e custos da empresa. Desta forma, o valor dos recursos indica, para a organização, algum aumento nas suas receitas ou redução nos seus custos. Por sua vez, os recursos vistos como raros são aqueles controlados por nenhum ou por um pequeno número de concorrentes.

Os recursos classificados como difíceis de imitar são aqueles que outras organizações não conseguem ou mostram dificuldades para desenvolver (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2005). Tendo como base os recursos classificados como custosos de imitar, a VBR aponta quatro fontes de imitação custosa, ou seja: condições históricas únicas; ambiguidade causal; complexidade social; patentes.

A vantagem competitiva sustentável, por meio de condições históricas únicas, pode advir de duas maneiras. A primeira forma é o pioneirismo, que proporciona vantagens à empresa que explorou uma situação de forma precursora. O segundo modo de adquirir vantagem competitiva sustentável através da história da organização é o *path dependence*, conhecido também como dependência do caminho. Na perspectiva do *path dependence*, os recursos adquiridos e desenvolvidos possuem valor mais alto atualmente, quando comparados ao valor esperado no momento da aquisição deste recurso. Em outras palavras, North (1991) relata que no *path dependence* os retornos atuais são consequências de escolhas de investimento em recursos do passado.

Nessa perspectiva, segundo Augusto, Souza e Cario (2014, p. 100), “as escolhas estratégicas a serem feitas pelos tomadores de decisão dentro da empresa implicam na escolha de caminhos de longo prazo, sendo um processo difícil e caro porque envolve a construção de recursos que não podem ser comprados”. Com isso, a vantagem competitiva é advinda das escolhas e do *know-how* da organização adquiridos no decorrer dos anos.

Outra fonte de imitação custosa é a ambiguidade causal, em que há confusão na relação entre recursos, capacidades e vantagem competitiva. Nesse caso, a empresa pode não identificar ao certo o que determina a vantagem competitiva, ou seja, a vantagem competitiva advém da dificuldade de outras empresas identificarem os recursos valiosos e raros que precisam ser imitados (BARNEY; HESTERLY, 2011).

A complexidade social pode tornar os recursos e capacidades de uma empresa caros de imitar. As relações humanas socialmente complexas, como reputação, cultura da organização e relações interpessoais são práticas que podem gerar valor para a firma. Com isso, empresas que aplicam práticas de gestão de pessoas com o intuito de desenvolver os seus recursos humanos e organizacionais tendem a apresentar vantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2011). Outra fonte de imitação custosa são as patentes, pois estas impedem que empresas concorrentes comercializem o mesmo produto patenteado (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Para que os recursos valiosos, raros e difíceis de imitar gerem vantagem competitiva, é necessário que eles estejam organizados para a empresa aproveitar da melhor maneira o seu potencial (BARNEY; HESTERLY, 2011). A questão da organização de uma empresa está orientada para como os recursos e capacidades estão organizados, quanto à estrutura formal ou informal, sistemas de controle gerencial e política de remuneração (BARNEY; HESTERLY, 2011). Na estrutura formal de uma empresa está descrito como a empresa está dividida; quem deve se reportar a quem, mediante hierarquias estabelecidas no organograma da organização. De acordo com Chandler (1962), estrutura é determinada como a maneira que a empresa é representada e por meio desta estrutura ela é administrada. Assim, esta representação pode ser formal ou informal, que trata duas questões: primeiro, as diretrizes de comunicação e autoridade entre os diversos níveis administrativos e, segundo, os dados e informações decorridos nessas diretrizes de comunicação e autoridade.

Segundo Barney e Hesterly (2011), os sistemas de controles gerenciais de uma organização podem ser divididos em formais e informais. Os controles gerenciais formais englobam os relatórios e orçamentos, com objetivo de transmitir informações dos níveis mais baixos do organograma da empresa para os níveis mais altos, da alta gerência. Por sua vez, os controles gerenciais informais abrangem a cultura da firma. Um terceiro ponto sobre a organização dos recursos, segundo os autores, diz respeito a políticas de remuneração e incentivos que motivem os colaboradores a exercer com qualidade a função estabelecida.

Segundo Gohr *et al.*, (2011, p. 64): “a questão da organização atua como um fator de ajuste no modelo VRIO, pois não basta que a empresa tenha recursos valiosos e/ou raros e/ou difíceis de serem copiados”. Assim, necessariamente, a firma precisa explorar o potencial desses recursos para gerar vantagens competitivas sustentáveis.

Com base no modelo VRIO apresentado, pode-se analisar o conceito de que as empresas apresentam um conjunto de recursos diferenciados [recursos raros] e de difícil cópia que proporcionam às organizações uma vantagem competitiva sustentável ao longo do tempo (BARNEY, 1991). Nessa perspectiva, uma organização possui vantagem competitiva temporária quando detém recursos valiosos e raros, mas que não são difíceis de imitar. Correlatamente a esta linha de pensamento, empresas que possuem

recursos valiosos, mas que não são raros, possuem paridade competitiva. Caso os recursos da empresa não sejam valiosos, ela pode se predispor a uma situação de desvantagem competitiva.

Integração Vertical

A integração vertical é um tipo de estratégia corporativa que busca vantagem competitiva operando em vários negócios ao mesmo tempo. Para compreensão do conceito de integração vertical é necessário entender a definição de cadeia de valor. De acordo com Porter (1985), a cadeia de valor é um conjunto de atividades que a empresa realiza, a começar pelas relações com fornecedores, desenvolvimento de produtos/serviços, produção, distribuição, venda, chegando assim ao consumidor final. Segundo Barney e Hesterly (2011), a cada etapa da cadeia de valor a organização demanda recursos e capacidades. Na concepção dos autores, o que permite que empresas do mesmo setor sejam diferentes são as escolhas que cada uma adota nas atividades da sua cadeia de valor, ou seja, a decisão de qual etapa da cadeia de valor receberá maior dedicação da organização.

A integração vertical ocorre quando uma empresa agrega duas ou mais etapas da cadeia de valor, ou seja, quando começa a desenvolver internamente o que antes contratava de outra organização. Desta forma, o nível de integração vertical de uma firma é medido pelo número de estágios da cadeia de valor que ela executa internamente. Com isso, organizações que possuem mais fases da cadeia de valor internamente dispõem de maior grau de integração vertical, enquanto empresas que executam menos etapas da cadeia de valor internamente são consideradas com menor grau de integração vertical (BARNEY; HESTERLY, 2011).

Uma organização pode realizar integração vertical para trás ou para a frente. A integração vertical para trás acontece quando a empresa agrega internamente etapas da cadeia de valor que estão próximas aos fornecedores e às matérias-primas, aproximando-se do início da cadeia de valor. Por sua vez, a integração vertical para a frente ocorre quando a organização agrega internamente estágios da cadeia de valor que estão próximos dos seus clientes finais, ou seja, do fim da cadeia de valor (CARVALHO; LIMA; THOMÉ, 2015; BARNEY; HESTERLY, 2011). Em suma, uma organização pode estar parcialmente ou totalmente integrada verticalmente, ou até mesmo sem nenhuma integração. Neste caso, ocorre a contratação ou a compra no mercado livre. Uma das teorias que tem obtido destaque na discussão sobre a integração vertical é a Teoria dos Custos de Transação.

Integração Vertical e a Teoria dos Custos de Transação

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) teve sua origem nos estudos de Ronald Coase (1937), que constatou que, além dos custos de produção, a empresa precisa levar em consideração os seus custos de transação. De acordo com Saes (2009), os custos de transação estão relacionados ao ato de trocar, se apoderar e garantir direitos de propriedade e acontecem por meio de aspectos como: elaboração e negociação dos contratos, organização de atividades, mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade, adaptação às mudanças no sistema econômico, monitoramento das transações e do desempenho dos agentes envolvidos.

Para Coase (1937), os custos de transação são um dos fatores mais relevantes no processo de formação das relações econômicas na sociedade moderna. Ainda, para o autor, a empresa é uma relação orgânica entre responsáveis que se estabiliza por meio de contratos, podendo ser estabelecidos de forma explícita, como os de trabalho, ou implícita, como as parcerias formais.

A partir dos estudos desenvolvidos por Coase (1937), Williamson (1985) retoma a noção de custos de transação e desenvolve a Teoria dos Custos de Transação. Ao estabelecer como objetivo de estudo da TCT a transação em si, Williamson (1985) propõe três estruturas de governança que as empresas podem se utilizar para coordenar e transacionar suas atividades: 1) integração; 2) contratos e 3) mercado. Para Saes (2009, p. 33), a escolha da estrutura de governança é de extrema importância para criar valor para organização e reduzir custos de transação: “[...] a análise dos custos de transação auxilia na avaliação e na decisão sobre a forma em que a firma irá se estruturar: dependência em relação aos fornecedores, estabelecimento de relações de longo prazo com clientes e fornecedores, criação de alianças estratégicas ou integração vertical”.

Williamson (1985) observa que a escolha dessas estruturas de governança depende de atributos de transação presentes e de pressupostos comportamentais. Os atributos de transação são (a) especificidade de ativos (refere-se a ativos tangíveis ou intangíveis irrecuperáveis, ou seja, não podem ser restituídos ao mercado ou utilizados em outra transação, sem perda de valor, caso a relação de negócio original seja interrompida). Desta forma, quanto maior for a especificidade, maiores serão os riscos e problemas de adaptação, com isso maiores serão também os custos de transação; (b) incerteza que trata da impossibilidade de previsões nítidas e exatas sobre o ambiente econômico. Para Saes (2009, p. 34), “[...] a incerteza surge das mudanças no ambiente econômico e nas preferências dos consumidores, bem como da complexidade do próprio ambiente econômico que impossibilita uma avaliação precisa”; (c) frequência, que se refere ao número de vezes que os agentes econômicos se reúnem para executar uma determinada transação. De acordo com Saes (2009, p. 34), “[...] quanto maior a frequência das transações, menores os custos fixos médios associados à coleta de informações e à elaboração de contratos [...]”.

Os pressupostos comportamentais, no entendimento de Williamson (1985), são oportunismo e racionalidade limitada. O oportunismo está relacionado a ações que buscam atingir o interesse próprio dos agentes que estão envolvidos nas transações. Dito de outra forma, o oportunismo é o pressuposto de que “dada a oportunidade, os tomadores de decisão podem inescrupulosamente procurar servir os seus próprios interesses, e que é difícil saber, *a priori*, quem é confiável e quem não é” (OLIVEIRA; MARTINS; DIAS, 2018, p. 142). De acordo com Williamson (1985), a racionalidade limitada envolve a incapacidade de os agentes envolvidos em uma transação estimarem todas as relações que podem influenciá-la no longo prazo. Nesse caso, a integração vertical pode ser valiosa quando reduz as ameaças advindas do oportunismo e da racionalidade limitada, que poderiam estimular apropriações de renda.

Finalmente, para definir qual estrutura de governança é mais adequada deve-se analisar o alinhamento entre os atributos de transação e os pressupostos comportamentais com a estrutura. Por exemplo, em ambientes altamente incertos, com muita frequência transacional e altos níveis de especificidade de ativos, a estrutura mais ade-

quada, de acordo com Williamson (1985), seria a integração vertical. Desta forma, prefere-se a internalização, pois altos níveis de especificidade de ativos tendem a provocar comportamentos oportunistas. Por outro lado, para níveis intermediários de especificidade de ativos, frequência e incertezas, a estrutura mais indicada é a de contratos. O mercado livre, por sua vez, é recomendado quando não há especificidade de ativos, incertezas e frequência.

Segundo Williamson (1991), a integração vertical proporciona à organização um controle mais eficaz das transações, devido à possibilidade de a empresa fazer ela mesma, ou seja, internalizar o processo. Esse maior controle pode favorecer a resolução dos conflitos contratuais e diminuir a ação oportunista dos agentes participantes, minimizando custos de transação. Para Poppo e Zenger (1998, p. 2, tradução nossa), os ativos específicos despertam “[...] uma ameaça de comportamento oportunista que requer salvaguardas contratuais caras para ser intimidado. Assim, na presença de ativos específicos, a integração vertical pode oferecer uma solução preferida de governança”. Carvalho, Lima e Thomé (2015, p. 83) argumentam que o conceito de verticalização supõe que seja possível “incorporar determinadas atividade no processo produtivo (verticalização a montante e/ou a jusante) de modo que se possa absorver os custos de transação convertendo-os em custos de produção”.

No processo de decisão pela integração vertical faz-se necessário considerar fatores como incentivos e controle. Para Williamson (1991), as principais diferenças entre as estruturas de governança estão no uso de incentivos e nos tipos de controles. Segundo o autor, a estrutura de mercado livre possui alto uso de incentivos, enquanto a estrutura de integração vertical (hierárquica) apresenta alto nível de controle. Com isso, a integração vertical pode ser utilizada por empresas com alta capacidade ou necessidade de controlar e acompanhar procedimentos (HENTEN; WINDEKILDE, 2016).

Na estrutura de contratos, segundo Ménard (2004), conforme os envolvidos na transação se tornam conhecidos, amplia-se a utilização de mecanismos informais, como confiança, reputação, trocas de informações e ajuda mútua. Esses fatores são utilizados no monitoramento e coerção dos envolvidos.

De acordo com Crook *et al.*, (2013, p. 65, tradução nossa), “[...] à medida que as empresas transferem as transações de mercados para híbridos [e de estrutura híbrida – contratos] para hierarquias [integração vertical], o aumento da autoridade permite um maior monitoramento e controle e simplifica a resolução de disputas”. Com isso, nota-se que quando maior for o controle gerencial, maior será a facilidade de resolver problemas e controlar os ativos empregados para o desenvolvimento da operação.

Segundo os autores, a estrutura de mercado livre proporciona incentivos de alta potência, entretanto falta em controle. Na estrutura de contratos o nível de incentivo é reduzido em razão do comprometimento estabelecido entre as partes do contrato. Por fim, na integração vertical, os incentivos oferecidos são de baixo poder, pois geralmente uma pequena fatia da remuneração dos colaboradores é destinada ao desempenho (WILLIAMSON, 1991; CROOK *et al.*, 2013). Dessa forma, executar uma transação dentro dos limites da firma deve ser condicionado à comparação dos custos internos com os custos do mercado (HENTEN; WINDEKILDE, 2016). De qualquer forma, como dispõem

Oliveira, Martins e Dias (2018, p. 155), “a firma é repleta de transações integradas no e para o mercado com o objetivo de maximizar valor de forma permanente e repetitiva sobre uma estrutura de relações organizadas”.

Dessa forma, como salientam Carvalho, Lima e Thomé (2015), a empresa deve analisar sua estrutura de custos, bem como os quesitos críticos para constituição do custo de transação, e então optar pela melhor forma organizacional de gerir sua produção, sabendo que, mesmo a empresa abrangendo as diversas etapas do processo produtivo, dificilmente esgotar-se-ão os custos de transação vinculados a ele.

METODOLOGIA

Com o intuito de desenvolver os objetivos apresentados no presente trabalho, realizou-se um estudo de caso qualitativo múltiplo (GODOY, 1995), uma vez que se lançou um olhar para recursos específicos em seis fábricas de confecção de roupas de Maringá. Por meio de uma abordagem descritiva e teórica empírica, foram coletados dados primários e secundários. Os dados secundários foram obtidos na Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confeção (Abit), no Ministério da Indústria, no IBGE, bem como em artigos relacionados com a temática proposta. Os dados primários, ou seja, dados que foram coletados pela primeira vez, são provenientes de entrevistas semiestruturadas feitas com gerentes e sócios responsáveis pelas atividades de fabricação das empresas investigadas.

As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas por meio de um roteiro de entrevista, com questões abertas, organizado a partir de três categorias teóricas principais – recursos e capacidades estratégicos (BARNEY; 1991), integração vertical (WILLIAMSON, 1985, 1996; (HENTEN; WINDEKILDE, 2016) e vantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2011). Assim, para cada categoria foram feitas questões correspondentes ao seu entendimento, visando a alcançar a compreensão do objetivo geral. Dessa forma, em um primeiro momento os entrevistados foram questionados sobre os recursos e capacidades estratégicos presentes nas fábricas de roupas; em um segundo momento, sobre como acontece o processo de integração vertical nas confecções e, por fim, como a integração vertical, munida de recursos e capacidades estratégicos, pode ser fonte de vantagem competitiva para as fábricas de confecção de roupas entrevistadas. A partir disso, buscou-se compreender a influência dos recursos e capacidades estratégicos na escolha pela integração vertical.

Em relação ao método de análise, foi realizada uma adaptação do método de análise de conteúdo, de Bardin (2016), composto de três etapas: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na primeira etapa o foco deu-se na organização de todo material disponível para análise. Para isso, a escolha dos documentos de análise foi realizada com base nas categorias, propostas no presente trabalho, sendo que foram selecionadas seis fábricas de confecção de roupas de Maringá, que se constituíram no objeto de estudo da investigação.

Na segunda etapa, de acordo com Bardin (2016), é efetuada uma transformação do material da análise, com destaque para a escolha das categorias representantes do conteúdo da investigação. Foram definidas como categorias do presente artigo os recursos e capacidades estratégicos, a integração vertical e a vantagem competitiva. A categoria recursos e capacidades estratégicos foi subdividida em tipos de recursos e no

modelo VRIO, de Barney e Hesterly (2011). Para a pesquisa de campo foram selecionadas seis fábricas de confecção de roupas de Maringá. A seleção pelas fábricas ocorreu por conveniência, com base em três critérios fundamentais: a) as empresas investigadas dominarem mais de uma parte do processo produtivo e, portanto, possuírem integração vertical; b) as empresas investigadas atuarem na mesma área de atividade, ou seja, confecção de roupas femininas, visando a envolver empresas com processos produtivos similares; c) aceitação por parte dos responsáveis pela empresa em contribuir na presente pesquisa. O perfil das fábricas de confecção de roupas está descrito conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Perfil das fábricas de confecção de roupas entrevistadas

Fábricas	Tipo de roupa	Tempo de atuação	Nº colaboradores	Faturamento/mês
Fábrica A	Modinha	4 anos	4	R\$ 120.000,00
Fábrica B	Modinha	16 anos	135	R\$ 1.500.000,00
Fábrica C	Moda evangélica	18 anos	56	R\$ 700.000,00
Fábrica D	Moda clássica	20 anos	17	-
Fábrica E	Modinha/Jeans	31 anos	160	R\$ 1.600.000,00
Fábrica F	Modinha/Plus size	35 anos	18	R\$ 300.000,00

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O perfil dos entrevistados está explicitado no Quadro 2. Como no presente artigo se busca compreender aspectos de decisões estratégicas das organizações, envolvendo, ainda, uma visão global dos recursos das empresas, foram escolhidas pessoas em cargos de gestão ou diretoria. Nota-se que todos os entrevistados possuem experiência no setor, ou seja, já trabalham nesse ramo há alguns anos.

Quadro 2 – Perfil dos entrevistados

Fábricas	Cargo	Tempo na empresa	Idade	Escolaridade	Experiência
Fábrica A	Sócia	4 anos	29 anos	Ensino superior completo	Trabalha no ramo há 6 anos
Fábrica B	Gerente de Produção	10 anos	33 anos		Sempre trabalhou na área
Fábrica C	Gerente de Produção	8 anos	36 anos		Sempre trabalhou na área
Fábrica D	Gerente de Produção	2 anos	26 anos		9 anos de experiência com confecção
Fábrica E	Diretor Industrial	27 anos	56 anos		Sempre trabalhou na área
Fábrica F	Sócia	35 anos	59 anos		Sempre trabalhou na área

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Finalmente, na terceira etapa do processo de análise de conteúdo, foi feito o tratamento dos resultados obtidos, objetivando acrescentar inferências e interpretação próprias a partir de cada categoria identificada, evidenciando as informações mais importantes para atingir os objetivos predefinidos.

ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção são abordados os recursos e capacidades estratégicos presentes nas fábricas de confecção de roupas investigadas, bem como as características da integração vertical, atributos de transação, pressupostos comportamentais. Também é apresentada a forma como a integração vertical ocorre a partir da posse de recursos e capacidades nas empresas investigadas, assim como a possibilidade desses recursos como fonte geradora de vantagem competitiva.

Recursos e Capacidades Estratégicos nas Fábricas de Roupas

Os recursos e capacidades estratégicos presentes em fábricas de confecção de roupas de Maringá foram identificados por meio das entrevistas realizadas e foram classificados em recursos financeiros, físicos, humanos e organizacionais, seguindo a classificação de Barney (1991) e Barney e Hesterly (2011). Os dados obtidos são disponibilizados no Quadro 3.

Quadro 3 – Recursos e capacidades convergentes das fábricas de confecção de Maringá

Tipos de recursos e capacidades	Aspectos em comum
Financeiros	- Ativos e capital de giro financiados por capital próprio
Físicos	- Equipamentos e máquinas suficientes para realização de etapas específicas do processo produtivo - Sistema de <i>software</i> para controle gerencial e produtivo - Sistema de <i>software</i> Audaces, utilizado para desenvolvimento de modelagem automática - Estrutura física e <i>layout</i> são adequados para suprir as necessidades da empresa - Há bom relacionamento com fornecedores de matéria-prima - A localização geográfica é favorável, localizadas próximas às rodovias para facilitar a chegada de matérias-primas
Humanos	- A quantidade de colaboradores supre as necessidades da empresa - Os colaboradores e gestores possuem experiência na área de atuação - Existe um bom relacionamento entre colaboradores e gestores
Organizacionais	- Estrutura funcional - Boa reputação no mercado - Marca forte - Bom relacionamento informal entre colaboradores e gerentes
Capacidades estratégicas	- Empresa consegue aproveitar os recursos disponíveis - Empresa realiza trabalhos em equipe - Há uma boa cooperação entre as gerências

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Conforme apresentado no Quadro 3, foram identificados recursos e capacidades estratégicos que as fábricas de confecção possuem em comum. Além desses recursos, algumas fábricas dispõem de recursos diferentes. No que se refere aos recursos físicos, a Fábrica B possui um sistema operacional e de controle produtivo desenvolvido internamente, de acordo com a gerente entrevistada, um *software* único, projetado a partir das necessidades identificadas pela Fábrica B, o que facilita o controle interno de informações e otimiza o processo produtivo. A Fábrica E possui uma máquina de corte automatizado, e segundo relatado pelo diretor, esta máquina é um “recurso físico com alto

custo de implementação, capaz de substituir, em média, doze colaboradores no processo produtivo”. Outro aspecto presente nas Fábricas B e E é a estrutura física própria. Os recursos identificados como diferentes estão dispostos no Quadro 4.

Quadro 4 – Recursos e capacidades diferentes e individuais das fábricas

Tipos de recursos e capacidades	Aspectos diferentes	Fábrica
Físicos	Software próprio	Fábrica B
	Máquina de corte automatizado	Fábrica E
	Estrutura física própria	Fábrica B e E
Organizacionais	Cultura organizacional forte	Fábrica B, C, D e E

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Sobre os recursos e capacidades individuais das fábricas, apresentados no Quadro 4, nota-se que as firmas que possuem recursos diferenciados são as mesmas que apresentam faturamentos superiores, aspecto que é abordado como princípio da heterogeneidade de recursos por Peteraf (1993) e por Barney e Hesterly (2011). Acerca dos recursos humanos, somente a Fábrica A não oferece treinamentos para colaboradores e gestores. Já as Fábricas B e C são as que mais investem em treinamentos para colaboradores e gestores. Entre os treinamentos as entrevistadas destacaram: PCP, produção, organização, tendências de moda, *audaces* e *coaching* de desenvolvimento para gestores. Sobre os recursos organizacionais, as Fábricas A e F declararam não possuir uma cultura organizacional forte na organização, ambas relataram que isso afeta a empresa de forma negativa.

Após a identificação dos recursos e capacidades estratégicos das fábricas de confecção de roupas femininas, tanto os em comum quanto os individuais a cada empresa, foram analisados segundo o modelo VRIO, buscando identificar o valor, a raridade, a imitabilidade e a organização desses recursos. Por meio dessa análise do modelo VRIO foi possível identificar o potencial competitivo de cada recurso, bem como averiguar a contribuição desses recursos para o desenvolvimento de vantagem competitiva nas fábricas de confecção, nos termos de Barney e Hesterly (2011). As informações sobre todos os recursos identificados são disponibilizadas no Quadro 5.

Com base nos dados apresentados no Quadro 5, dos 18 recursos identificados, 3 recursos físicos são capazes de gerar vantagem competitiva (VC) para as fábricas de confecção de roupas, sendo estes: a máquina de corte automatizado, *software* próprio e estrutura física própria. Vale notar que tais recursos são valiosos pelo seu potencial de explorar oportunidades e neutralizar ameaças do ambiente externo, especialmente pelo impacto na redução de custos e no aumento dos lucros das fábricas. Esses recursos são controlados por poucas fábricas, devido ao alto custo de investimento para adquirir essa tecnologia ou estrutura física, o que os classifica como recursos raros. O recurso estrutura física própria traz uma desvantagem de custo para outras fábricas obtê-lo, portanto é de difícil imitação.

Outro aspecto abordado pelas entrevistadas como recurso capaz de auxiliar na exploração de oportunidades e neutralizar ameaças é o capital humano e a cultura organizacional forte. Todas as fábricas entrevistadas asseguram o valor do capital humano

dentro da organização, e de acordo com os dados coletados, os recursos humanos são os que mais se destacam na capacidade de aumentar receitas. As fábricas relataram a importância dos recursos humanos no desenvolvimento e criação de novos produtos, pois conforme apontado pelas entrevistadas, é na etapa de estilo e modelagem que se emprega o conceito da marca.

Quadro 5 – Análise competitiva dos recursos estratégicos das fábricas de confecção de Maringá

RECURSOS FINANCEIROS					
Recurso	Valioso	Raro	Imitabilidade	Organização	Implicação Competitiva
Capital próprio	Sim	Não	Não	Sim	Paridade Competitiva (PC)
RECURSOS FÍSICOS					
Máquinas e equipamentos adequados	Sim	Não	Não	Sim	Paridade Competitiva (VC)
Máquina de corte automatizado	Sim	Sim	Não	Sim	Vantagem competitiva temporária (VCT)
Software próprio	Sim	Sim	Não	Sim	VCT
Software Audaces	Sim	Não	Não	Sim	PC
Estrutura física e layout adequado	Sim	Não	Não	Sim	PC
Estrutura física própria	Sim	Sim	Sim	Sim	Vantagem competitiva sustentável (VCS)
Bom relacionamento com fornecedores	Sim	Não	Não	Sim	PC
Localização favorável à chegada de matéria-prima	Sim	Não	Não	Sim	PC
RECURSOS HUMANOS					
Colaboradores suprem necessidade da empresa	Sim	Não	Não	Sim	PC
Colaboradores e gestores com experiência	Sim	Sim	Sim	Sim	VCS
Investimentos em treinamentos	Sim	Não	Não	Sim	Paridade Competitiva
Bom relacionamento entre gestores e colaboradores	Sim	Não	Não	Sim	PC
RECURSOS ORGANIZACIONAIS					
Cultura organizacional forte	Sim	Sim	Sim	Sim	VCS
Marca forte	Sim	Não	Não	Sim	PC
Boa reputação no mercado	Sim	Não	Não	Sim	PC
Bom relacionamento informal entre gestores e colaboradores	Sim	Não	Não	Sim	PC
Estrutura funcional	Sim	Não	Não	Sim	PC

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os dados primários coletados indicam convergência ao exposto por Barney e Hesterly (2011), que ressaltam a importância dos recursos humanos na obtenção de vantagem competitiva, devido às relações humanas socialmente complexas, como reputação, cultura da organização e relações interpessoais serem práticas mais custosas de imitar. Quanto à cultura organizacional forte, a gerente de produção da Fábrica C relatou: “Essa parte do controle e da organização é algo que traz uma dificuldade de imitação, pois em empresas que não possuem essa cultura de controle e organização encontram barreiras com funcionários. Isto demanda um tempo, é um processo até os colaboradores se acostumarem com controle e disciplina”.

As Fábricas C e F foram pioneiras no tipo de roupa fornecida na região de Maringá. Ambas relataram que a situação precursora da organização colaborou para a boa reputação e para o estabelecimento de uma marca forte no mercado em que atuam. Com isso, o *know-how* das fábricas pode ser fonte geradora de vantagem competitiva, aspecto que corrobora o proposto por Saes (2009). Sobre ambiguidade causal, nas entrevistas percebeu-se que todos os entrevistados indicaram que a vantagem competitiva é proveniente de recursos combinados, relação entre os indivíduos com as máquinas e tecnologias.

Por fim, as fábricas encontram-se organizadas no que se refere à estrutura organizacional, aos sistemas de controles gerenciais e às políticas de remuneração. Atuando como suporte e fator de ajuste no modelo VRIO, a questão da organização é fundamental para exploração do potencial dos recursos e capacidades estratégicos, destacando-se que foi observado como fundamental na geração das vantagens competitivas identificadas nas fábricas investigadas, o que indica convergência com o exposto por Barney e Hesterly (2011).

Características da Integração Vertical

Considerando a cadeia de valor como um conjunto de atividades que uma firma desempenha (PORTER, 1985), constatou-se que a cadeia de valor das fábricas de confecção é dividida principalmente nas etapas: modelagem e criação, corte, costura, acabamento, expedição e loja para comercialização. Para todas as entrevistadas das fábricas de confecção as etapas citadas anteriormente são as principais e mais relevantes no processo de atividades que as organizações realizam. A estratégia de integração vertical foi identificada em todas as fábricas de confecção de roupas que participaram da pesquisa, entretanto verificou-se também uma tendência à estrutura de governança de contratos, o que fica explicitado no Quadro 6.

Quadro 6 – Etapas da cadeia de valor que as fábricas possuem integração vertical

Fábricas	Modelagem/ criação	Corte	Costura	Acabamento	Expedição	Loja para vendas
Fábrica A	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
Fábrica B	Sim	Sim	Sim, para ativos específicos e Não para outros	Sim	Sim	Sim
Fábrica C	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Fábrica D	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Fábrica E	Sim	Sim	Sim, para ativos específicos e Não para outros	Sim	Sim	Sim
Fábrica F	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Conforme o Quadro 6, as Fábricas B e E possuem alto grau de integração vertical, pois realizam todas as etapas da cadeia de valor internamente, confirmando o exposto por Williamson (1985) de que a integração vertical determina o tamanho das empresas. Estas fábricas, entretanto, produzem internamente na fase de costura o que possui maior especificidade de ativos e realizam contratos na etapa de costura em lotes de produtos que não possuem alta especificidade. O diretor industrial da Fábrica E explica:

Há alguns anos atrás a nossa produção na etapa de costura era toda interna, nós pensávamos que para ter a qualidade prometida pela marca deveríamos produzir a peça inteirinha aqui. Mas, comecei a olhar para as facções e percebi que elas possuíam máquinas mais atuais que as minhas e que podiam entregar meu produto com a qualidade esperada. Então comecei a enviar peças para essas facções e estabelecer uma relação de confiança com elas. Desta forma consigo qualidade com custos mais baixos. Dai hoje só produzo aqui a costura de alguns lotes de jeans mais específicos.

O ponto abordado pelo diretor da Fábrica E converge com o exposto por Argyres e Zenger (2012) sobre como a presença de especificidade de ativos, associada com recursos e capacidades estratégicos, pode ser um aspecto direcionador na escolha da estrutura de governança. Desta forma, o diretor optou pela integração vertical nos produtos que possuem alta especificidade de ativos. Essa questão também foi abordada pela gerente de produção da Fábrica B, que relata: “Na costura nós produzimos aqui somente aquilo que possui maior grau de dificuldade, modelos mais específicos e também aquilo que precisamos produzir com agilidade”.

Com base nos dados coletados nas entrevistas, verifica-se que a etapa da cadeia de valor modelagem e criação, em todas as empresas entrevistadas, é realizada internamente, devido ao alto nível de especificidade de ativos, o que vai ao encontro do exposto por Williamson (1985) sobre a escolha pela estrutura de governança ser notadamente influenciada por esse atributo. Os entrevistados destacaram a importância dessa etapa para a fábrica de confecção. A gerente de produção da Fábrica B relata: “O nosso grande diferencial com toda certeza está na etapa de modelagem e criação, o nosso pessoal está sempre atualizado [...]. É na criação dos produtos que está a essência da nossa marca”. Ainda sobre a etapa de modelagem e criação, a sócia da Fábrica A relata:

Quando eu comecei minha empresa eu terceirizava tudo, só que o desenvolvimento do produto não me agradava porque as terceirizadas vendiam modelos para mim, mas também vendiam para outros, então na verdade eu não tinha exclusividade coisa nenhuma. Como estava descontente com isso e as empresas não estavam cumprindo com o combinado, eu decidi começar a desenvolver meus modelos eu mesma. Fiz curso e contratei uma estilista, agora nós desenvolvemos juntas os meus modelos. Nossa, como isso me ajudou, agora as coleções têm muita mais a cara da minha marca e o mais importante, eu tenho certeza que as peças que estou vendendo são exclusivas.

De acordo com o exposto pela sócia da Fábrica A, nota-se um comportamento oportunista da empresa contratada para realização e desenvolvimento da modelagem e criação. O episódio relatado pela entrevistada converge com o exposto por Poppo e Zenger (1998) e Williamson (1985), em que ativos específicos tendem a despertar comportamentos oportunistas. Com isso, a integração vertical é uma solução adequada para

este processo, corroborando os autores. Outra etapa da cadeia de valor que é realizada internamente por cinco das seis empresas entrevistadas é o corte. Segundo os cinco entrevistados, essa etapa também merece uma atenção especial, devido à alta necessidade de controle e qualidade no desenvolvimento desse processo. Esse aspecto pode ser exemplificado na fala da gerente de produção da Fábrica D:

Eu acredito que não compensaria terceirizar essas etapas que fazemos internamente, como o corte, por exemplo, aqui temos um controle maior, nessa parte de perda, o que contribui para reduzir os custos de produção. Aqui a empresa consegue acompanhamento e controle específico da produção, da qualidade, de quantas peças de tecidos são cortadas por dia, tudo isso é controlado pelo sistema [...].

Finalmente, constata-se a aplicabilidade da TCT, abordada por Williamson (1985), nas fábricas de confecção de roupas. A estrutura de governança adequada para ambientes altamente incertos, com muita frequência transacional, altos níveis de especificidade de ativos e comportamentos oportunistas, é a integração vertical (WILLIAMSON, 1985), que é a estrutura predominante na fase do corte do processo produtivo. Ainda, sobre a etapa de corte a sócia da Fábrica F menciona:

O corte é uma etapa muito importante. Uma vez, um colega meu que possui fábrica de camisetas masculinas me pediu para fazer o encaixe e o corte para ele de um lote de camisetas. O tecido que ele me mandou, segundo ele, dava para cortar 1.000 camisetas, mas eu consegui fazer um encaixe melhor e cortar 1.150 camisetas. Ele me ligou e me perguntou: como você conseguiu fazer isso? Então eu disse para ele é tudo uma questão de encaixe. E ele me disse: eu mandei para outras fábricas outros 5 lotes como este, e perdi nessa brincadeira 750 camisetas. Eu preciso ter controle e começar a fazer isso aqui na minha empresa, porque um prejuízo desse não dá não.

Na utilização da estrutura de integração vertical, os entrevistados apontaram como principal vantagem a possibilidade de alto controle do processo produtivo. Esse ponto vem ao encontro do exposto por Williamson (1991), Crook *et al.*, (2013), Carvalho, Lima e Thomé (2015) e Henten e Windekilde (2016), que indicam que a integração vertical possui alto nível de controle, facilitando a solução de problemas e monitoramento de ativos utilizados para o desenvolvimento de uma operação.

Como segunda opção de estrutura de governança identifica-se o contrato utilizado, principalmente, na etapa de costura, pois, de acordo com as entrevistadas, no mercado existem empresas capacitadas para realização desse estágio da cadeia, com custos menores. Assim, as seis fábricas utilizam de contrato nessa fase. Como há muitos fornecedores competentes disponíveis fora da empresa, nessa etapa os custos de transação são inferiores aos custos para internalizar esse processo, o que leva as empresas a não optarem pela integração vertical.

Constatou-se nas entrevistas que os contratos são baseados apenas na confiança e na reputação que existe entre os participantes. Esses aspectos são comprovados por Ménard (2004), que indica que conforme as empresas negociantes estabelecem uma relação, aumentam os mecanismos informais, como confiança, reputação e ajuda mútua, e estes aspectos colaboram para monitorar e controlar as transações entre as partes.

Ao considerar as estruturas de governança, é pertinente salientar que as empresas participantes da amostra não utilizam de mercado livre. Isso acontece devido às transações que possuem alta ou média especificidade de ativos, incerteza e frequência. Esse fator é corroborado por Williamson (1985), que sugere essa estrutura para ativos que não possuem especificidade, incerteza e frequência, o que não acontece nas transações das fábricas de confecção de roupas.

No setor de confecção notou-se que os custos de transação internos e externos e a determinação pela estrutura de governança preferível sofrem influência dos atributos de transação e pressupostos comportamentais, conforme classificados por Williamson (1985). Cabe constatar que a escolha pelas estruturas de governança acontece por meio da comparação entre os custos de transação internos e externos, em concordância com o exposto por Coase (1937) e Williamson (1985).

Integração Vertical, Recursos Estratégicos e Vantagem Competitiva

Por meio das informações coletadas, constatou-se que os recursos estratégicos, apontados nas fábricas de confecção, influenciam na escolha pelas estruturas de governança. Os recursos físicos, como máquina de corte automatizado, *software* próprio, estrutura física própria; recursos humanos, como colaboradores e gestores com experiência; e recursos organizacionais, como cultura organizacional forte, boa reputação e marca forte, afetam a maneira como as fábricas de roupa fazem suas transações. Com isso, observou-se que a escolha por determinada estrutura de governança está relacionada também com os recursos internos presentes nas fábricas de confecção de roupas.

A heterogeneidade dos recursos, abordada por Peteraf (1993) e por Barney e Hesterly (2011), identificados nas fábricas de confecção, tais como máquina de corte automatizado, *software* próprio, estrutura física própria, cultura organizacional forte, são viabilizadas na integração vertical. Dito de outra forma, as empresas que possuem recursos avaliados como valiosos, raros, custosos de imitar e organizados, como a máquina de corte automatizado, *software* próprio e estrutura física própria são as fábricas que apresentam maior grau de integração vertical. Com isso, nota-se que as fábricas buscam internalizar etapas que possuem recursos VRIO (BARNEY; HESTERLY, 2011).

O oportunismo é um pressuposto comportamental abordado por Williamson (1985). Nesse sentido, na coleta de dados as fábricas relataram episódios de relações oportunistas de fornecedores, como: prometer exclusividade na modelagem e criação de coleções de roupas, enviar tecidos de qualidade inferior ao combinado. Mediante esses acontecimentos, a sócia da Fábrica A relata que optou por produzir internamente a modelagem e criação para eliminar o oportunismo, pois conseguiria atingir exclusividade e maior controle do que quando realizado com o contratante, o que para Barney e Hesterly (2011) torna a integração vertical valiosa, pois reduz a ameaça de oportunismo.

No que se refere aos recursos humanos, nota-se nas entrevistas a importância do desenvolvimento de capital humano, tanto de colaboradores como de líderes e gerentes, para a redução dos custos e aumento das rendas. Essa situação é explicada pela gerente de produção da Fábrica C: “Aqui nós investimos muito em treinamentos, assim o funcionário trabalha com conhecimento naquilo que ele faz, e mais retornos produ-”

vos para a empresa. Nós focamos muito também no treinamento dos líderes, para que todo esse conhecimento agregue valor para nossa fábrica e nos auxilie na redução de custos”.

Outro aspecto exposto pelas fábricas entrevistadas é a presença de recursos humanos altamente qualificados e criativos, principalmente na etapa do processo produtivo de modelagem e criação. Esse fator respalda um pressuposto da VBR, que considera que a presença de recursos estratégicos requer controle hierárquico para sua proteção, ou seja, utilização da integração vertical (BARNEY; HESTERLY, 2011). Desta forma, recursos estratégicos, relacionados à modelagem e criação, são preservados e protegidos dentro das fronteiras internas das fábricas, visto que se apresentam como diferenciais na constituição da identidade da marca.

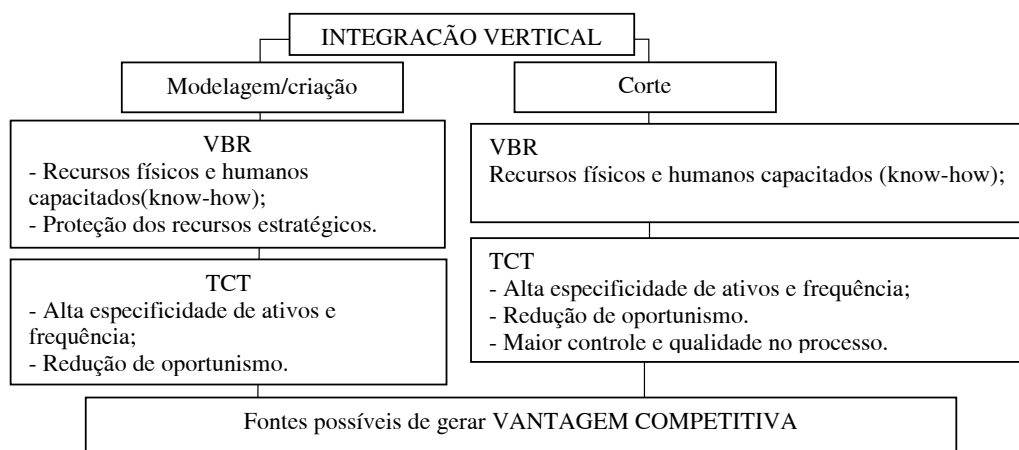
Aspectos como a estrutura física própria é uma barreira *ex ante* à concorrência que está fundamentada do *path dependence*. As Fábricas B e E adquiriram esse recurso físico em um período anterior com custos menores que uma aquisição atual desse mesmo recurso. Dessa forma, as Fábricas B e E demonstram retornos acima do normal, quando comparadas aos concorrentes entrevistados, o que converge com o exposto por Peteraf (1993).

Por fim, observa-se que as Fábricas B e E que possuem alto nível de integração vertical e detêm maior quantidade de recursos estratégicos classificados como VRIO, são as que apresentam as médias mais altas de faturamento mensal. Com isso, pode-se observar que a estrutura de governança integração vertical envolvendo recursos e capacidades estratégicos são capazes de causar maior valor econômico que os concorrentes. Esse pensamento analítico está disponibilizado na Figura 1.

De acordo com o exposto pela Figura 1, notou-se que dada a alta especificidade de ativos, frequência e a possibilidade de redução de comportamentos oportunistas, envolvidos na etapa de modelagem e criação, bem como a presença de recursos humanos e físicos estratégicos e a sua necessidade de proteção, justificam a utilização de integração vertical.

Na etapa de corte, da mesma forma, observou-se especificidade de ativos e frequência em níveis altos, possibilidade de redução de comportamentos oportunistas e maior controle e qualidade no processo. Essa especificidade e frequência em complemento com os recursos humanos e físicos estratégicos são aspectos motivadores pela escolha da integração vertical. Por fim, a integração vertical envolvendo recursos e capacidades estratégicas podem revelar indícios de geração vantagem competitiva para as fábricas.

Figura 1 – Integração vertical e suas implicações competitivas



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Vale ressaltar que, além dos recursos estratégicos, os custos de transação e especificidade de ativos devem ser considerados na escolha pela estrutura de governança. Apesar de a VBR não considerar a utilização de contratos, todas as fábricas destacaram a importância da reputação e transparência dos envolvidos nas transações por meio de contratos. Isso porque esses recursos organizacionais estratégicos colaboram para o bom relacionamento entre os contratantes e para o cumprimento das transações. Tais fatores também colaboram para reduzir as relações oportunistas na relação contratual.

CONCLUSÕES

O objetivo do presente estudo foi compreender a influência dos recursos e capacidades estratégicos na escolha da integração vertical em fábricas do setor de confecção de roupas em Maringá. Em relação aos recursos e capacidades estratégicos presentes nas fábricas de confecção de roupas capazes de gerar vantagem competitiva, os mais citados foram os recursos físicos, como a máquina de corte automatizado, *software* próprio e estrutura física própria; os recursos humanos, como colaboradores e gestores com experiência no setor; e os recursos organizacionais, como reputação da empresa, marca e cultura organizacional forte.

Com relação à integração vertical, notou-se que todas as fábricas entrevistadas realizam pelo menos duas etapas da cadeia de valor, com destaque para as Fábricas B e E, que possuem um alto nível de integração vertical, internalizando todas as etapas investigadas do processo produtivo. Constatou-se, entretanto, a presença de contratos para transações que não possuem índices muito elevados de especificidade de ativos, incerteza e frequência, todos baseados na confiança e reputação entre as partes.

Por meio dos dados coletados foi possível identificar que a escolha das estruturas de governança nas fábricas de confecção de roupas é influenciada por recursos estratégicos. Assim, a escolha por produzir internamente etapas como modelagem, criação, corte e acabamento ocorre pelo fato de a organização possuir recursos e capacidades estratégicos capazes de produzir com qualidade e custos inferiores aos de contratados. Com isso, as fábricas podem reduzir relações oportunistas e ter maior controle sobre suas transações, respondendo de forma mais rápida aos problemas e aproveitar o potencial gerador de vantagem competitiva de seus recursos.

De acordo com os dados coletados, constatou-se que as fábricas que apresentam maior grau de integração vertical são também as que possuem mais recursos e capacidades estratégicos valiosos, raros, custosos de imitar e organizados. Por consequência desses fatores, as fábricas possuem também média de faturamento superior, o que comprova que os recursos e capacidades estratégicos, quando combinados com a estrutura de governança integração vertical, são fontes geradoras de vantagem competitiva para fábricas de confecção de roupas em Maringá.

As implicações teóricas indicam que as decisões pela integração vertical não podem ser analisadas somente com base na especificidade de ativos (WILLIAMSON, 1985), mas também devem levar em conta os recursos e capacidades presentes que possibilitam a empresa integrar ou não verticalmente. Ademais, por mais que possa ser possível se absorver os custos de transação a partir da verticalização, uma análise racional da viabilidade econômica dessa atitude é necessária, para além de ativos específicos (TCT) e recursos estratégicos (VBR).

Algumas limitações foram encontradas na realização do presente estudo. Uma delas foi a impossibilidade de entrevistar os administradores de todas as empresas de confecção de roupas femininas, bem como os contratados. Inicialmente, foram selecionadas dez fábricas, entretanto apenas seis concordaram em participar da pesquisa. Além disso, as fábricas entrevistadas possuem tempo de mercado e tamanho diferentes. Por fim, as empresas entrevistadas são fábricas consolidadas que estão bem no mercado, o que pode indicar um recorte somente para empresas que obtiveram sucesso em suas estratégias.

Nesse sentido, algumas possibilidades para futuras pesquisas são verificadas, como a aplicação do estudo para outras fábricas de confecção, para complementar ou enriquecer os achados deste estudo. Além disso, considerar aspectos como tamanho e tempo de atuação no mercado, em novos estudos, pode trazer diferentes perspectivas, uma vez que o tamanho pode ser, por si só, um indicativo de maior quantidade de recursos nas empresas. Outra sugestão é replicar o estudo em outras regiões que possuem polos de moda no Brasil, buscando confrontar as diferenças entre regiões e verificar se existem divergências entre os recursos estratégicos utilizados. Ademais, esta pesquisa pode ser aplicada em outros setores, visando a desvendar a influência de recursos estratégicos sobre a integração vertical na geração de vantagem competitiva. O objetivo, em última instância, é trazer novas perspectivas e possibilitar novos avanços na discussão teórica.

REFERÊNCIAS

- ARGYRES, N.; ZENGER, T. Capabilities, Transaction Costs, and Firm Boundaries. *Organization Science*, v. 23, n. 6, p. 1.643-1.657, Nov./Dec. 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO. Disponível em: <http://www.abit.org.br/>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- AUGUSTO, C. A.; SOUZA, J. P.; CARIO, S. A. F. Nova economia institucional: vertentes complementares. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 13, n. 1, p. 93-108, 2014.
- AUGUSTO, C. A.; SOUZA, J. P.; ERDMANN, R. H.; CARIO, A. F. Cadeia de suprimentos: uma análise a partir da teoria dos custos de transação, da teoria dos custos de mensuração e da visão baseada em recursos. *REG: Revista de Economia e Gestão*, Belo Horizonte, v. 15, n. 39, p. 1-22, abr./jun. 2015.
- BAIN, J. S. *Industrial organization*. New York: Wiley, 1959.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.
- BARNEY, J. B. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. B. *Administração estratégica e vantagem competitiva*. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2011.
- CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS – MTE. Disponível em: <https://caged.maisemprego.mte.gov.br/portalcaged/>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- CARVALHO, T. M.; LIMA, P. F.; THOMÉ, K. M. Economic analysis of taxes in agribusiness: production cost or transaction cost. *Custos e @gronegocio on line*, v. 11, n. 1, p. 71-95. Jan./Mar. 2015.
- CHANDLER, A. D. *Strategy and structure*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1962.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937.
- CROOK, T. R.; COMBS, J. G.; KETCHEN JR, D. J.; AGUINIS, H. Organizing around Transaction Costs: What have we learned and where do we go from here? *Academy of Management Perspectives*, v. 27, n. 1, p. 63-79, 2013.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *RAE: Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.
- GOHR, C. F.; SANTOS, L. C.; BURIN, C. B.; MARQUES, M. S.; ARAI, R. M. Recursos estratégicos e vantagem competitiva: aplicação do modelo VRIO em uma organização do setor sucroalcooleiro. *RGO: Revista Gestão Organizacional*, v. 4, n. 1, p. 61-71, jan./jun. 2011.

- HENTEN; A. H.; WINDEKILDE; I. M. Transaction costs and the sharing economy. *Info*, v. 18, n. 1, p. 1-20, 2016.
- HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. *Administração estratégica*. 1. ed. São Paulo: Thomson, 2005.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas; amostras e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MAURO, Maurício de. *Influência da utilização de práticas de gestão operacional no desempenho de empresas do setor sucroalcooleiro no Estado de São Paulo*. 2010. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração de Empresas em São Paulo, São Paulo, 2010.
- MÉNARD, Claude. The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 160, n. 3, p. 345-376, 2004.
- NORTH, Douglas. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Pittsburgh, Winter 1991.
- OLIVEIRA, R. R.; MARTINS, H. C.; DIAS, A. T. A gestão do portfólio de projetos e a teoria dos custos de transação: proposições teóricas. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 19, p. 137-158, jan./dez. 2018.
- PENROSE, E. T. *The theory of the growth of the firm*. New York: John Wiley, 1959.
- PETERAF, M. A. The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal*, v. 14, n. 3, p. 179-191, mar. 1993.
- POPPO, Laura; ZENGER, Todd. Testing alternative theories of the firm: transaction cost, knowledge-based, and measurement explanations for make-or-buy decisions in information services. *Strategic Management Journal*, v. 19, n.9, p. 853-877, Sept. 1998.
- PORTER M. E. *Competitive advantage*. New York: Free Press, 1985.
- SAES, Maria Sylvia Macchione. *Estratégias de diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura: a produção de pequena escala*. 2009. 162 f. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- WERNERFELT, B. A Resource-Based View of the firm. *Strategic Management Journal*, v. 5, n. 2, p. 171-180, Apr./June. 1984.
- WILLIAMSON, O. E. Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, v. 36, p. 269-296, 1991.
- WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

Framework Integrativo de Inovação Social Colaborativa a Partir do Projeto Rondon

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.330-351>

Recebido em: 08/5/2020

Aceito em: 19/8/2020

Eloisa Torlig,¹ Pedro Carlos Resende Junior,²
Ricardo Ken Fujihara,³ Lana Montezano⁴

RESUMO

Para se avançar no campo da inovação social é essencial compreender o processo de geração de valor e como as interações entre os atores podem originar algo inovador. O objetivo deste artigo é caracterizar a dinâmica de um *framework* integrativo de inovação social por meio das relações colaborativas do Projeto Rondon. Foi proposto um *framework* integrativo teórico, a partir do estudo da literatura, composto de quatro dimensões de análise – desafios sociais, processo, redes e resultados – as quais subsidiaram a coleta de dados, com uso de abordagem qualitativa, por meio de entrevistas em profundidade e grupos focais com um total de 38 pessoas, as quais são participantes do Núcleo Extensionista Rondon da Universidade do Estado de Santa Catarina, gestores públicos e com a comunidade de Rancho Queimado. Evidencia-se que a universidade viabiliza o fortalecimento das redes colaborativas entre os atores e as práticas cocriativas pressupõem o valor social mútuo, favorecendo o compartilhamento de conhecimentos e recursos. Em um esforço inicial de construir uma visão sistêmica, compreende-se que para avançar rumo a um novo paradigma de inovação social é necessário estimular modelos colaborativos, intersetoriais e inclusivos, de modo a proporcionar soluções inovadoras que efetivamente gerem valor na solução de problemas sociais. Por fim, recomenda-se investigações futuras para avanços da temática de inovação social.

Palavras-chave: Inovação social. Colaboração. Abordagem integrativa.

INTEGRATIVE FRAMEWORK FOR COLLABORATIVE SOCIAL INNOVATION FROM THE RONDON PROJECT

ABSTRACT

In the research area of social innovation, it is essential to understand the process of generating value and how the interactions between the actors can generate something innovative. The aim of this article is to characterize the dynamics of an integrative framework of social innovation through the collaborative relations of the Rondon Project. An integrative theoretical framework was developed, based on the analysis of the literature, composed of four dimensions of analysis - social challenges, process, networks and results. The data collection used a qualitative approach, through in-depth interviews and focus groups with 38 participants of the Rondon Extension Project at the State University of Santa Catarina, public managers and from Rancho Queimado's community. It is evident that the university enables the strengthening of collaborative networks between actors and co-creative practices imply mutual social value, favoring the sharing of knowledge and resources. In an initial effort to build a systemic vision, it was understood that to move towards a new paradigm of social innovation it is necessary to encourage collaborative, intersectoral and inclusive models, in order to provide innovative solutions that effectively generate value in solving social problems. Finally, future research is recommended for advances in the theme of social innovation.

Keywords: Social innovation. Collaboration. Integrative approach.

¹ Doutoranda em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). <http://lattes.cnpq.br/5248369380590215>. <https://orcid.org/0000-0003-2519-9805>. eloisatorlig@gmail.com

² Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Universidade de Brasília (UnB). <http://lattes.cnpq.br/1397894116022014>. <https://orcid.org/0000-0002-4220-8243>. pcrj73@gmail.com

³ Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Faculdade Senac-DF. <http://lattes.cnpq.br/1854197110171864>. <https://orcid.org/0000-0001-7942-0144>. ricardowho@gmail.com

⁴ Doutoranda em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). <http://lattes.cnpq.br/8876142292537855>. <https://orcid.org/0000-0001-5288-4299>. lanamontezano@gmail.com

Inovações sociais podem cruzar fronteiras e setores, disponibilizando uma gama de recursos e competências que estão além de uma instituição (BOUCHARD, 2012; PHILLIPS, *et al.*, 2015) e que são usadas como governança para solução de desafios da sociedade (PEL *et al.*, 2019). A maioria das pesquisas sobre inovação social, contudo, não se origina a partir de um conceito sistêmico de inovação, mas principalmente desde perspectivas, muitas vezes, isoladas, unisetoriais ou centradas no ator (DOMANSKI; KALETKA, 2018).

Ravazzoli e Valero (2020) destacam a não existência de um modelo universal de inovação social, variando sua plataforma de arquitetura e sua escalabilidade, mas que independente do modelo instituído, esta passa pela mudança de práticas sociais e de reposicionamento de atores como resposta aos desafios de um contexto. Logo, o desafio, no âmbito da inovação social é encontrar um ecossistema compartilhado de interações e inter-relações com base em uma abordagem integrada e sustentável para o desenvolvimento econômico, social e ambiental (SGARAGLI, 2014).

Observa-se, assim, que grandes desafios para o avanço do campo são propostos, de tal modo que é preciso se engajar com a inovação social de maneira democrática, envolvendo diversas partes interessadas e construindo modelos de pesquisas transdisciplinares (MOULAERT *et al.*, 2013). Nessa perspectiva, além de compreender o processo, é essencial entender o papel de cada ator (econômico, político e social) dentro de um sistema complexo, e como a interação entre eles pode gerar algo novo (GUIDA; MAIOLINI, 2013).

Nesse contexto, parcerias colaborativas podem contribuir para a construção de modelos sociais, econômicos, ambientais e culturais de “ambientes baseados em inovação” (EDWARDS-SCHACHTER; MATTI; ALCÁNTARA, 2012). Para superar os desafios sociais, a colaboração intersetorial é crucial. A fim de aproveitar plenamente o potencial de inovação social é necessária a interação entre muitos atores, envolvendo ativamente as entidades públicas, econômicas e civis, que, por meio do envolvimento em redes, trocas de conhecimento, habilidades coletivas de colaboração e liderança compartilhada, são capazes de influenciar a geração de inovações e promoção do desenvolvimento local (BIGNETTI, 2011; HOWALDT *et al.*, 2016).

Nesses modelos intersetoriais as universidades têm um papel essencial no desenvolvimento, teste e difusão de inovações sociais, bem como na coordenação de estruturas de interações entre os produtores, usuários e interessados, envolvendo múltiplas redes (MCKELVEY; ZARING, 2018). Além de promover e disseminar conhecimento, as universidades são capazes de transformar a realidade, de fomentar a responsabilidade social e desenvolvimento sustentável e de buscar soluções inovadoras no enfrentamento dos desafios sociais (BENNEWORTH; CUNHA, 2015).

Assim, em uma abordagem teórico-empírica, considerando: *i)* a complexidade e a multidimensionalidade do conceito de inovação social (MULGAN, 2006); *ii)* a necessidade de um arcabouço teórico-metodológico que facilite a compreensão dos diferentes aspectos da inovação social (JULIANI *et al.*, 2014) *iii)* a importância das redes colaborativas para atingir os objetivos da inovação social (BELL; GIULIANI, 2007; PEL *et al.*, 2019) e *iv)* o potencial das universidades no desenvolvimento de inovações sociais (MCKELVEY; ZARING, 2018), evidencia-se a necessidade de investigações sobre a temática de inovação social, inclusive com existência de estudos que recomendam avanços nas pesquisas

sobre este fenômeno (SCHUTZ et al.,2017). Em função disto, o artigo tem o objetivo de caracterizar a dinâmica de um *framework* integrativo de inovação social, por meio das relações colaborativas do Projeto Rondon.

REFERENCIAL TEÓRICO

Inovação Social

A inovação social é um fenômeno que emerge da iniciativa de diversos atores que, ao atuar em rede, apresentam novas práticas sociais e cooperam na criação de políticas públicas (MULGAN *et al.*,2007). Neste espírito, Moulaert *et al.*, (2005) atentam para os processos de mobilização, participação e para o resultado de ações que levam a melhorias nas relações sociais, estruturas de governança e maior empoderamento coletivo.

Ademais, na perspectiva do setor público, a inovação social pode ser compreendida como um processo social de criação de valor, considerando a interação e a colaboração entre os atores, para que ocorram as transformações sociais de forma efetiva e sustentável (SELSKY; PARKER, 2010). Nesse sentido, inovação social implica mudanças de sistemas sócio-organizacionais por meio do desenvolvimento de soluções para criar valor social e para promover o desenvolvimento da comunidade, desafiando as estruturas existentes por meio de ações colaborativas (BENNEWORTH; CUNHA, 2015). Mulgan (2018) reconhece avanços nos limites e definições de inovação social. Assim, considerando a multidimensionalidade e complexidade do fenômeno, o Quadro 1 apresenta as definições de inovação social utilizados por diversos atores ao longo do tempo.

Quadro 1 – Evolução das definições do conceito de inovação social

Definições	Autor (es)
Atividades ou serviços inovadores que são motivados pelo objetivo de atender às necessidades sociais.	Mulgan (2006)
Soluções para problemas sociais que sejam mais efetivas, eficientes, sustentáveis ou justas do que as existentes, de modo que o valor criado seja direcionado, principalmente, à sociedade como um todo.	Phills, Deiglmeier, e Miller (2008)
Intervenção iniciada pelos atores sociais para responder a uma aspiração, atender necessidades sociais específicas, oferecer uma solução, de modo que se aproveite uma oportunidade de ação para modificar as relações sociais, transformar um quadro de ação, ou propor novas orientações culturais.	Bouchard (2012)
Processo criativo, impulsionado pelo propósito da utilidade social, que busca estabelecer ligações entre conhecimentos e competências de vários atores, a fim de obter bem-estar a partir do envolvimento da comunidade.	Guida e Maiolini, (2013)
Refere-se ao impacto de uma iniciativa social, produto ou serviço sobre a vida dos indivíduos.	Cajaiba-Santana (2014)
No âmbito das comunidades, busca novas respostas para os problemas sociais, que busca identificar e oferecer novos serviços que melhorem a qualidade de vida de indivíduos. No âmbito do mercado de trabalho, busca identificar e implementar novos processos, novas competências, novos empregos e novas formas de participação que ajudem a melhorar a posição dos indivíduos na força de trabalho.	OCDE (2014)
Introdução de um novo valor econômico e/ou social para a vida cotidiana das pessoas, trazendo mudanças sistêmicas (radical ou incremental) para estruturas ou modos de funcionamento da sociedade, legitimada pela maioria das partes interessadas da sociedade.	Lehtola e Ståhle (2014)

Definições	Autor (es)
Nova combinação e/ou nova configuração das práticas sociais, provocadas por certos atores ou constelações de atores, de forma direcionada, intencional, com o objetivo de atender às necessidades sociais.	Howaldt <i>et al.</i> , (2016)
Novos valores, proposições e institucionalização de novas soluções que levam, ao longo do tempo, à viabilidade e cocriação de valor sustentável.	Polese <i>et al.</i> , (2018)
Mudança do sistema, porque muda opiniões, comportamentos e estruturas, bem como estimula mudanças sociais mais profundas, levando ao aumento do bem-estar, qualidade de vida e fortalecimento de redes.	McKelvey e Zaring (2018)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Apesar dos avanços conceituais e teóricos, percebe-se que a inovação social ainda é considerada um termo ambíguo, bem como o estado do conhecimento continua a ser fragmentado (CAJAIBA-SANTANA, 2014). É possível, entretanto, estabelecer aspectos comuns, que passam por: *i*) desenvolvimento de soluções inovadoras; *ii*) construção colaborativa; *iii*) atendimento às necessidades e anseios sociais. Percebe-se, também, na evolução do conceito, um valor acentuado às interações entre os atores, formação de redes, compartilhamento de conhecimento, ao aprendizado mútuo e à sustentabilidade.

Desse modo, a inovação social pode ser compreendida como a cocriação ou recombinação colaborativa de práticas, que por meio da integração de conhecimentos e experiências, proporcione novas práticas, regras informais, culturais, rituais e valores sociais, que levem ao desenvolvimento de todo o sistema local (POLESE *et al.*, 2018).

À medida que a inovação social é aceita e amplamente difundida por grupos sociais, esta gera mudanças e transforma a realidade, para, posteriormente, ser institucionalizada como nova prática social ou rotina (HOWALDT *et al.*, 2016), e ao contrário de inovações de negócios, que são impulsionados pelas necessidades do mercado e do consumidor, as inovações sociais têm um foco cultural, que aspiram a abordar necessidades humanas e sociais não satisfeitas (LETTICE; PAREKH, 2010). Para Moulaert *et al.* (2005), a inovação social refere-se às mudanças nas agendas e instituições que levem a uma melhor inclusão de grupos e indivíduos excluídos em várias esferas da sociedade por meio da identificação e entrega de novos serviços, processos, competências, empregos e formas de participação social.

Framework Integrativo de Inovação Social

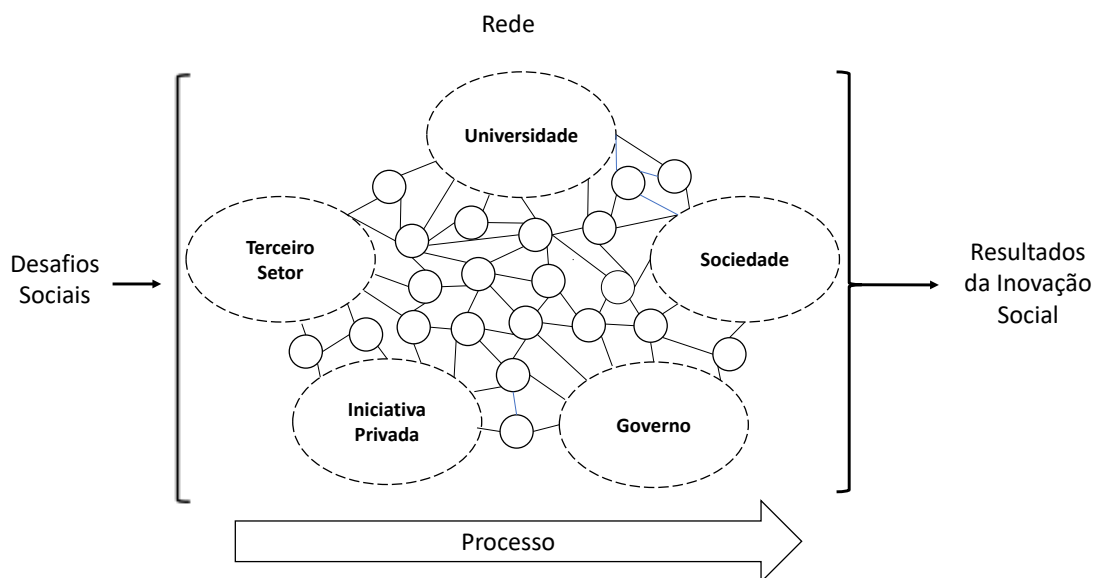
Em uma abordagem integrativa de inovação social, o foco não está apenas em novos recursos, conhecimentos e experiências, mas como os atores compreendem esses novos atributos, a maneira de criar valor e como isso afeta as práticas sociais (RUSO-SPENA; COLURCIO; MELIA, 2017). Nesse sentido, a literatura associa a geração de inovação social às ações de colaboração e interação entre as organizações e os atores envolvidos, que viabilizam trocas de conhecimentos e aprendizagem (ANDREW; KLEIN, 2010), como o caso de ações socioeducativas que permitam o desenvolvimento de novas habilidades e melhorias no relacionamento dos alunos para contribuir com a inclusão social, considerada um dos pilares da inovação social (SCHUTZ *et al.*, 2017).

A dinâmica de inovação social, portanto, exige a capacidade de envolver vários atores com diferentes habilidades, conhecimentos e experiências, gerenciar a complexidade dessas relações e criar um ambiente que apoie a experimentação (MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010), facilitando o intercâmbio de conhecimentos e abertura de plataformas de aprendizagem (GUPTA; DEY; SINGH, 2017). Compreende-se que a necessidade de responder a um desafio social específico é a principal motivação para desenvolver uma inovação social (DOMANSKI; KALETKA, 2018), que pressupõe um processo coletivo de aprendizado, voltado para a inovação, práticas compartilhadas e processos de criação de competência dos atores voltados para as necessidades específicas (RUSSO-SPENA; COLURCIO; MELIA, 2017). Inovações sociais são, sobretudo, performances em conjunto, exigindo interação entre muitos atores e setores (HOWALDT *et al.*, 2016).

Desse modo, as redes colaborativas podem trazer conhecimentos complementares, aumentando a capacidade do grupo como um todo (DOMANSKI, 2018), pois, ao atender necessidades sociais e contribuir no enfrentamento dos desafios da sociedade, as inovações sociais empoderam pessoas, criam novas relações sociais e modelos de colaboração (MARTÍNEZ-ALCOCER; GAGO; RUBALCABA, 2018), bem como promovem bem-estar, fortalecem relações entre indivíduos, classes e instituições, desenvolvem competências, permitindo que os atores envolvidos desempenhem novos papéis na sociedade (MOULAERT *et al.*, 2013).

Logo, considerando que a inovação social emerge de um conjunto de processos cocriativos, baseados em redes colaborativas que envolvem diversos atores, oriundos de desafios e necessidades sociais (GUIDA; MAIOLINI, 2013) para gerar resultados que agreguem valor social, com base na análise do referencial teórico, foi possível elaborar uma proposta teórica de *framework* integrativo de inovação social, o qual é ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Framework integrativo de inovação social



Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir da Figura 1 tem-se que a inovação social irá acontecer quando a rede, contemplada por diferentes atores, se mobilizar para atuar na solução de um desafio social, observando-se que o diagnóstico dos problemas sociais para melhor compreensão e propostas possíveis ocorre no início do processo para gerar os resultados almejados.

Não obstante à inspiração da quádrupla hélice (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009), o terceiro setor foi incorporado no modelo, pois fenômenos como o empreendedorismo social, empresas sociais sem fins lucrativos e organizações cooperativas são essenciais na promoção e sustentabilidade das inovações sociais, de modo que podem contribuir para o setor de serviços, relacionar questões sociais às econômicas em âmbito local, bem como fornecer identificação de problemas e soluções baseadas em conhecimentos sociais, ao mesmo tempo que promovem arranjos sociais inovadores (AVELINO; WITTMAYER, 2018).

Assim, o *framework* proposto para avaliação da inovação social, por meio das relações colaborativas, considera que a inovação social é capaz de desafiar as instituições sociais existentes por ações colaborativas, desenvolvendo redes sociais mais amplas, nas quais mudanças de atitudes, comportamentos ou percepções das pessoas envolvidas na rede conduzem a novas e melhores maneiras de ações colaborativas (BENNEWORTH; CUNHA, 2015; TERSTRIEP; KLEVERBECK, 2018). E ainda, considerando a inovação social tanto como um processo (GUIDA; MAIOLINI, 2013; MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010; MULGAN, 2006) quanto como um resultado (PHILLS; DEIGLMEIER; MILLER, 2008; CAJAIBA-SANTANA, 2014; MCKELVEY; ZARING, 2018). O Quadro 2 contém resumo da fundamentação da literatura que corroborou para o estabelecimento de cada dimensão deste modelo integrado, bem como uma proposta de definição elaborada pelos autores.

Quadro 2 – Resumo da fundamentação das dimensões do *framework* integrativo de inovação social

Dimensão	Fundamentação	Referência	Proposta de definição
Desafios Sociais	O ponto de partida para a inovação é a consciência de uma necessidade que não está sendo atendida e alguma ideia de como isso poderia ser solucionado.	Mulgan (2006)	Refere-se às questões sociais a serem solucionadas por meio de inovações que gerem valor social, as quais são o insumo para o início do processo de inovar, por meio do diagnóstico para compreensão dos desafios sociais.
	Necessidade de resolver problemas sociais, melhorando a condição humana, definindo agendas para um futuro melhor.	Moulaert <i>et al.</i> , (2013)	
	Ir além da integração social e igualdade de oportunidades, por meio da educação e redução da pobreza, mas também no que diz respeito à sustentabilidade da sociedade como um todo, no sentido de implementar padrões de consumo sustentáveis ou gerenciar mudanças.	Domanski e Kaletka, (2018)	
	Oferta de respostas para solução de problemas de caráter coletivo.	Sarate e Piccini (2019)	
Processo	As inovações sociais estão associadas com a intenção planejada, coordenada, objetivo orientado, e as ações legitimadas empreendidas pelos agentes sociais que visam à mudança social que vão surgir no estabelecimento de novas práticas sociais.	Cajaiba-Santana, (2014)	Refere-se às ações realizadas, com uso de técnicas que permitam o envolvimento e engajamento para participação ativa de atores para solução dos desafios e atendimento de necessidades sociais.
	Uma série de técnicas facilita o engajamento de participantes no fomento à criatividade e inovação, como laboratórios de <i>design</i> , grupos de reflexão, <i>workshops</i> interativos, entre outros, seja em espaços físicos ou virtuais.	Murray, Caulier-Grice e Mulgan (2010)	
	O conhecimento é o recurso complementar mais estrategicamente significativo para o desenvolvimento de inovações sociais, particularmente, aquele desenvolvido em colaboração com o cidadão comum.	Silva e Bitencourt (2018)	
	A sociedade civil é protagonista no processo de inovação social, pois, além do conhecimento das especificidades locais é capaz de mobilizar pressões e recursos para que as mudanças institucionais aconteçam. Logo, o processo de inovação social é refletido na construção coletiva.	Assunção, Kuhn Junior e Ashton (2018); Oliveira, Correia e Gomes (2018)	
Rede	A dinâmica da inovação social envolve uma variedade de atores que buscam uma resolução holística dos desafios.	Guida e Maiolini, (2014)	Refere-se ao envolvimento de diferentes atores que possam contribuir, a partir das suas perspectivas e possibilidades, na solução dos desafios sociais, contemplando o governo, universidades, terceiro setor, iniciativa privada e a própria sociedade.
	Na maioria dos casos, o sucesso da inovação dependerá da participação e envolvimento de diversos <i>stakeholders</i> – os usuários e beneficiários da inovação, bem como os produtores e fornecedores.	Murray, Caulier-Grice e Mulgan, (2010)	
	As parcerias colaborativas com os setores privado, público e terceiro setor, juntamente com a participação dos usuários, podem resultar em grandes economias e melhorias na qualidade de vida e desenvolvimento sustentável por meio de políticas públicas.	Edwards-Schachter, Matti e Alcántara, (2012)	

Dimensão	Fundamentação	Referência	Proposta de definição
Resultados	Os resultados da inovação social podem ser compreendidos como resposta aos problemas sociais.	Phills, Deiglmeier e Miller (2008).	Referem-se aos efeitos diretos e indiretos relacionados ao valor social decorrentes da solução dos desafios sociais.
	O empoderamento das pessoas e da sociedade é propício para o surgimento da inovação social, bem como pode ser resultado de práticas inovadoras socialmente.	Howaldt <i>et al.</i> (2014)	
	A dinâmica da inovação social significa também promover a inclusão e bem-estar por meio da melhoria das relações sociais e processos de capacitação, ligada fortemente a mudanças de poder, inclusão e justiça social.	Moulaert <i>et al.</i> (2013)	
	A inovação social é capaz de alterar os modelos mentais dos atores em relação às alternativas socialmente viáveis e às maneiras pelas quais os serviços podem ser cocriados e entregues, alterando, inclusive, o <i>status quo</i> de uma sociedade.	Gallouj <i>et al.</i> (2018)	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A relação entre as dimensões do *framework* integrativo pode ser observada também no estudo de Sarate e Piccini (2019) ao constatarem que houve solução de problemas sociais, por meio de um projeto coletivo, as quais propiciaram melhorias de qualidade de vida, inserção social, desenvolvimento comunitário decorrente de mudanças na estrutura social e de suas práticas.

Andion, Alperstedt e Graeff (2020) identificaram que o envolvimento de atores como governo, sociedade civil, empresários e universidade fomenta ações relacionadas à construção de soluções de problemas públicos na promoção de inovação que gere transformações sociais, a partir do uso de plataforma colaborativa que permitiu a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento da cidade. Para tanto, as autoras indicam que ocorrem dinâmicas em diferentes níveis de escalas – macro (institucional e territorial); meso (inter-relações entre os coletivos) e micro (experiências dos próprios atores).

Também Van Wijk *et al.* (2019) destacam o multinível da natureza institucional dos esforços de inovação social avaliando que esta é alternativa de resposta para problemas sociais de alta complexidade e propõem, sob a lente institucionalista, uma visão desse construto em três níveis: a) micro, que compreende a ressignificação dos atores individualmente; b) meso, que trata das interdependências substanciais, com ou sem tensões, entre múltiplos sistemas e atores e c) macro, orienta a institucionalização com o ambiente do desenvolvimento e a instituição de soluções inovadoras envolvendo a renegociação de instituições estabelecidas ou a elaboração do “novo” social.

Avelino *et al.* (2019) apontam que a inovação social tem pressuposto transformativo quando passa a ser entendida como qualquer plataforma de ressignificação de poder dos atores, de rotinas e fluxos de recursos de forma durável, escalável e transformadora de um contexto. Na mesma linha, Mehmood *et al.* (2020) sustentam que a inovação social desenvolve ações regenerativas de contexto a partir da aprendizagem transformativa dos atores e dos espaços.

MÉTODO

Caracterização Geral da Pesquisa

A pesquisa é teórico-empírica, por meio de um estudo de caso com abordagem eminentemente qualitativa para entender a natureza de um fenômeno social de maneira a aprofundar a compreensão do objeto estudado, o qual foi realizado com recorte transversal, de modo a compreender a realidade de uma população em determinado momento. Ademais, o estudo também é descritivo porque visa a descrever as características, comportamento e percepções do fenômeno.

Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

Os procedimentos metodológicos deste estudo envolveram pesquisa documental e coleta de dados primários a respeito da percepção de alunos, professores e técnicos administrativos ligados ao Núcleo Extensionista Rondon da Universidade do Estado de Santa Catarina (NER-Udesc) e realização de grupos focais.

Entre junho e agosto de 2018 foram aplicadas duas técnicas de coleta qualitativa: entrevistas em profundidade e grupos focais. A seleção das pessoas para as entrevistas em profundidade ocorreu de acordo com a relevância e participação no Projeto Rondon, entre elas a coordenação-geral do projeto do Ministério da Defesa, gestores públicos e professores municipais. Para a participação nos grupos focais foram selecionados alunos e professores integrantes do Projeto Rondon.

Ao todo foram ouvidas 38 pessoas no processo de pesquisa, conforme Quadro 3. Ressalta-se que houve um delineamento na amostra visando à área da educação, pois o contato inicial do município de Rancho Queimado com a Udesc, para o desenvolvimento do Projeto Rondon na região, foi iniciado pela Secretaria de Educação, em 2013.

Quadro 3 – Caracterização dos grupos de participantes por procedimento de coleta

Grupo	Local	Participantes	Coleta de dados	Codificação
Universidade	Udesc (Florianópolis) Rodeio-SC; Universidade de Brasília - UnB	Coordenação estratégica; Coordenação técnica: 16 alunos; 6 técnicos administrativos; 8 professores	Grupos focais com alunos e professores; Entrevistas semiestruturadas (saturação teórica)	Alu Prof CoordTécProf CoordTécAlu CoorEstrTéc CoorEstrProf
Comunidade	Rancho Queimado- SC	5 professores municipais	Entrevistas semiestruturadas	Comunid
Governo Municipal	Rancho Queimado- SC	Ex-secretária de educação Ex-assistente da secretária de educação	Entrevistas semiestruturadas	GovMun
Governo Federal	Ministério da Defesa - DF	Membro da coordenação geral do Projeto Rondon	Entrevista semiestruturada	CoorEstrMD

Fonte: Dados da pesquisa.

Na coordenação estratégica foi entrevistado um professor, que é o coordenador do Projeto Rondon da Udesc, um técnico administrativo que trabalha diretamente no NER, e um membro da Coordenação-Geral do Projeto Rondon, no Ministério da Defesa. A coordenação técnica é representada por professores, técnicos administrativos e alunos que participaram do Projeto Rondon realizado pelo NER-Udesc como coordenadores de equipes durante as operações. Esses atores têm um contato maior com a gestão municipal, bem como assumem responsabilidades de liderar grupos, dirimir conflitos e coordenar atividades. Nesse grupo foi utilizada a amostragem por saturação. Considerando o *framework* de inovação social proposto, foram estudadas quatro dimensões de análise: Desafios Sociais (consciência da demanda do contexto a ser mudado); Processo (envolvimento inicial, planejamento, experiência vivida e acompanhamento); Redes (atores e relações) e Resultados (resultados e benefícios).

A revisão de literatura baseou-se na construção dos roteiros de entrevistas semiestruturados e grupos focais. Foram elaborados quatro roteiros de entrevista (coordenação estratégica, coordenação técnica, governo municipal e comunidade local) e dois roteiros de grupo focal (alunos e professores). Havia um núcleo comum de perguntas, mas que considerava as especificidades dos grupos. Os roteiros foram validados pela proposição de Hernández-Nieto (2002) intitulado Coeficiente de Validação de Conteúdo (CVC). Considerando as concepções de validade e confiabilidade, a pesquisa se primou pela triangulação de dados.

Visando à robustez e dinamicidade na apresentação dos dados, foram utilizados *softwares* de análises qualitativas – Nvivo – para organização dos relatos e criação das categorias temáticas e VOSViewer para representação gráfica da rede envolvida na inovação social do Projeto Rondon. Além disso, foi utilizada a análise de conteúdo categorial temática (BARDIN, 2016), possibilitando identificar temas e padrões associados a cada categoria, bem como a análise documental para documentos normativos ou de mídias sociais. Ao utilizar dados coletados por meio de diferentes técnicas e fontes, humanas e documentais, permitiram-se diferentes perspectivas para analisar o fenômeno (FLICK, 2009).

Contextualização do Projeto Rondon e Núcleo Extensionista Rondon (NER)

Conduzido pelo Ministério da Defesa, o Projeto Rondon prioriza a formação de multiplicadores entre produtores, agentes públicos, professores e lideranças locais, permitindo que ações tenham efeitos duradouros, favorecendo a população, a economia, o meio ambiente e a administração local, em uma estratégia em longo prazo. Além disso, evidencia-se a contribuição do projeto para a formação acadêmica, o conhecimento da realidade brasileira e o aprimoramento de valores humanitários, manifestados na intensificação do compromisso com a responsabilidade social e coletiva em prol da cidadania e bem-estar social (DEFESA, 2018).

São realizadas iniciativas institucionais de caráter regional, de modo que as universidades, dentro de estruturas próprias, possam formatar suas operações com o propósito de levar ações de cidadania que auxiliem na transformação das comunidades,

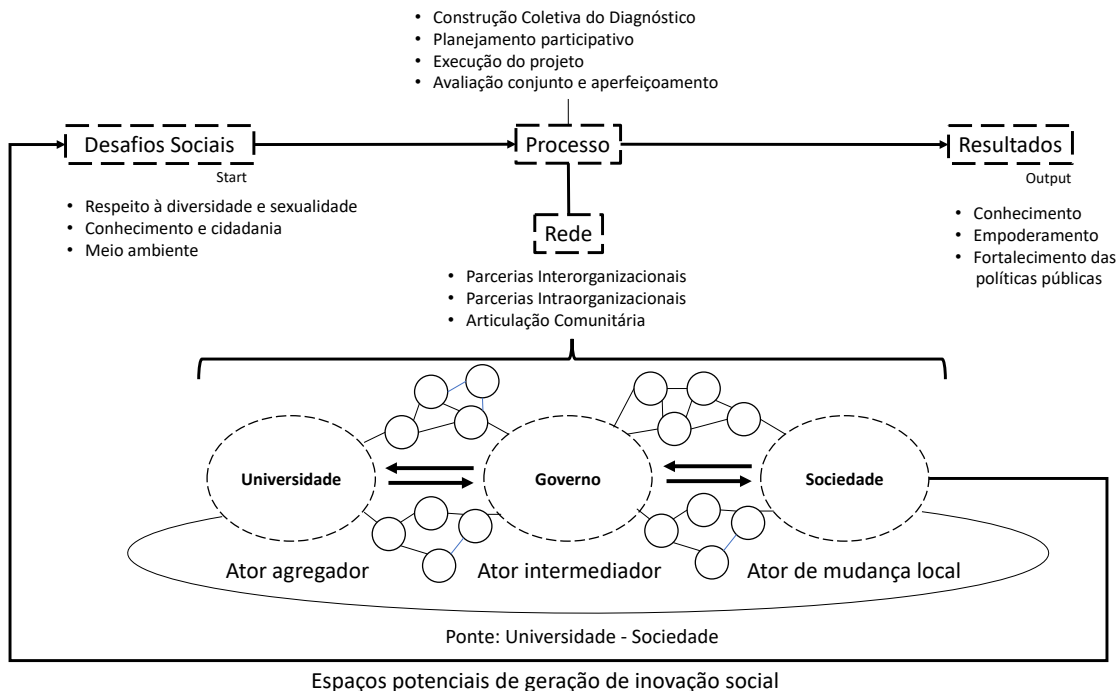
bem como de compartilhar conhecimentos e valores regionais (MUNDO RONDON, 2014), como é o caso do Núcleo Extensionista Rondon (NER), da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), *locus* desta pesquisa.

Na política de extensão da Udesc, é posto o incentivo às parcerias entre os setores público, privado, sociedade civil, comunidade acadêmica e comunidade em geral, sob a forma de consórcios, redes ou parcerias, para promover ações articuladas com os órgãos de fomento e de estímulo às políticas públicas relacionadas às áreas temáticas da extensão. Nesse sentido, até julho de 2018 o NER-Udesc promoveu 15 operações, com cerca de 10 mil atividades, 2,7 mil extensionistas e 250 mil pessoas contempladas, em 162 municípios catarinenses, 6 do Paraná, 5 de Goiás, 1 no Distrito Federal e 1 da Argentina. O projeto caracteriza-se por um período de 10 dias de imersão nos municípios, quando são realizadas oficinas nas áreas da extensão universitária: educação; saúde; meio ambiente; direitos humanos e justiça; cultura; comunicação e trabalho (UDESC, 2018).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Visando a atender ao objetivo proposto e considerando os procedimentos de análise de dados apresentados, são expostas as dimensões e subdimensões de inovação social baseadas na experiência do Projeto Rondon, conforme Figura 2.

Figura 2 – *Framework* integrativo de inovação social em uma abordagem teórico-empírica do Projeto Rondon



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados estão apresentados por dimensão do *framework*, associados à compreensão dos desafios sociais, considerando, inicialmente, as percepções observadas nas entrevistas em profundidade, e, em seguida, as observações coletadas nos grupos focais.

Dimensão Desafios Sociais

Considerando que a inovação social parte de um desafio social (MULGAN, 2006), foram identificadas três subdimensões: *i*) conhecimento e cidadania; *ii*) respeito à diversidade e sexualidade e *iii*) meio ambiente. O Quadro 4 apresenta as subdimensões, com suas respectivas descrições e exemplos de relatos que permitiram o estabelecimento de cada uma delas.

Quadro 4 – Subdimensões dos desafios sociais do Projeto Rondon

Subdimensão	Descrição	Exemplos de relatos
Conhecimento e Cidadania	A falta de conhecimento e participação na vida pública das cidades são considerados desafios sociais complexos.	Entrevista em Profundidade – <i>O que eu percebo bastante é a questão da instrução, a carência do conhecimento mesmo das coisas, um bloqueio social (CoordTécAlu1).</i>
		Grupo Focal 3 – <i>Fizemos oficinas com pessoas da terceira idade, que não têm uma carência financeira, mas têm carência afetiva, de atenção, fizemos oficinas com crianças, que não passam fome, mas têm uma carência de um abraço, de conversar, que está sofrendo bullying, carência emocional (Alu9).</i>
Respeito à diversidade e sexualidade	A educação inclusiva, o respeito à diversidade e a aproximação escola e família são vistos como desafios sociais complexos. A violência sexual emergiu como um problema endêmico junto as comunidades.	Entrevista em Profundidade - <i>Vemos tantos casos de preconceitos, as dificuldades de lidar com as diferenças, de lidar com pessoas transgêneros, os profissionais têm muita dificuldade nisso, essa é uma área que tem lacunas, é um assunto delicado, polêmico, mas que trabalhamos no Projeto Rondon em uma perspectiva emancipatória (Prof2).</i>
		Grupo Focal 1 - <i>“(…) a gente foi fazer uma oficina de escrita, e fizemos uma dinâmica com uma música... e uma das meninas escreveu uma redação, toda poética, mas mostrando que sofria muito bullying... “estou na floresta dos meus sonhos, mas quando volto à realidade, volto a sofrer”...” (Alu7).</i>
Meio Ambiente	A preservação do meio ambiente foi vista como um desafio social complexo, que perpassa assuntos desde reciclagem ao respeito com o outro.	Entrevista em Profundidade - <i>A sustentabilidade e meio ambiente são temas muito tratados, a coleta de lixo, confecção de lixeira, a gente faz oficinas nas escolas ensinando a separar o lixo, fazendo composteira (CoordTécTéc3).</i>
		Grupo Focal 2 - <i>Sabemos como esse contato é importante, estávamos passando em um município no sul do Estado, onde tínhamos feita uma praça esportiva com material sustentável, era em uma comunidade vulnerável, as crianças amaram, a comunidade se envolveu... (Prof1)</i>

Fonte: Dados da Pesquisa.

Dimensão Processo

Considerando que o processo de inovação social valoriza o conhecimento tácito presente nas pessoas da comunidade, envolvendo-as ao longo do processo nas resoluções de questões de cunho social, estimulando o bem-estar ativo e tecido social (BIGNETTI, 2011), foram identificadas quatro subdimensões em conformidade com a literatura, destacadas no Quadro 5: *i*) construção coletiva do diagnóstico – as necessidades sociais vêm à tona de diversas maneiras – indivíduos, instituições, movimentos políticos, etc. (MULGAN, 2006); *ii*) planejamento participativo – a geração de ideias no processo de

inovação social envolve múltiplos atores, que podem utilizar métodos formais ou informais para expandir as opções de ações (MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010); *iii*) execução do projeto – a inovação mais útil vem da diversidade, encontros de pessoas de diferentes origens (MULGAN, 2018); *iv*) avaliação conjunta e aperfeiçoamento – a evolução do processo de inovação social está condicionada à contínua interação entre atores desenvolvedores e atores beneficiário (BIGNETTI, 2011). Observa-se que o processo do Projeto Rondon é realizado, desde o início, junto com a comunidade, e esse enfoque colaborativo converge com a premissa da inovação social.

Quadro 5 – Subdimensões do Processo do Projeto Rondon

Subdimensão	Descrição	Exemplos de relatos
Construção Coletiva do Diagnóstico	Contato inicial do NER com os gestores das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), no âmbito estadual; Realização de viagens precursoras (diagnosticar as principais necessidades e planejar as ações que serão realizadas nos municípios) Reuniões com as Secretarias Municipais para levantar as necessidades locais.	Entrevista em Profundidade - <i>O projeto é construído a partir do que a comunidade precisa, porque quem sabe a necessidade da cidade são eles, não é mesmo? É por meio da Secretaria de Assistência Social, a Secretaria de Educação, Associação de Moradores... (CoorTécTecn3, entrevista).</i>
		Grupo Focal 1 - <i>Nós tratamos de assuntos muito delicados, por isso é importante estudar a cultura do município, tentar ir com um conhecimento prévio daquela realidade local, é muito importante esse conhecimento antes, além disso, o cuidado de abordar os assuntos (Alu3, grupo focal 1).</i>
Planejamento Participativo	Criação pelo NER de um Portfólio de Oficinas que é direcionado conforme as necessidades das comunidades; Construção de equipes multidisciplinares (universitários de diversos cursos) para atender às necessidades locais; Ideias geradas durante a própria execução do projeto podem ser inseridas no portfólio.	Entrevista em Profundidade - <i>É o próprio município que dá o norte para o Projeto Rondon, e nós construímos juntos. Caso a gente não consiga pautar uma dessas solicitações da prefeitura, nós organizamos para que isso possa acontecer futuramente (CoordEstrProf1, entrevista).</i>
		Grupo Focal 1 - <i>Sempre tem as reuniões à noite, de avaliação do dia e planejamento do outro dia... você aprende a se virar, aprende que por mais que você tenha planejado, tem que estar sempre atento nas situações que vão aparecendo, resolver problemas (Alu3, grupo focal 1).</i>
Execução do Projeto	Há uma intensa troca de conhecimentos universidade-governo-comunidade; Os atores compartilham habilidades, experiências e outros recursos imateriais para transformar o conhecimento inicial em novos conhecimentos. Há também uma troca cultural e aprendizado sobre novas práticas e hábitos da comunidade.	Entrevista em Profundidade - <i>Nas oficinas podemos identificar as reais necessidades, e quando a comunidade está falando, ela também pode ensinar, então ter essa interação é bem interessante, é uma mão dupla, um vai e volta de conhecimento e aprendizagem (CoorEstrTecn1, entrevista).</i>
		Grupo Focal 1 - <i>E além da troca de conhecimento com a equipe, você tem a troca de conhecimento com a comunidade, que cada cidade é totalmente diferente, o jeito de agir, o jeito de pensar, como interagem, então você realmente vê um mundo muito mais aberto do que ficar só em sala de aula, não importa em qual área (Alu3, grupo focal 1).</i>

Subdimensão	Descrição	Exemplos de relatos
Avaliação Conjunta e Aperfeiçoamento	Ao final de cada dia de operação, há uma avaliação pelos alunos e coordenadores; Existe a reunião pós-projeto, para discutir os pontos positivos, negativos e aperfeiçoamento; O final de cada avaliação conjunta e aperfeiçoamento marca o início da construção coletiva do diagnóstico da próxima operação.	Entrevista em Profundidade - O projeto tem evoluído muito, não só na qualidade, quanto na quantidade. A gente começou com 12, 15 acadêmicos e agora são milhares. Aumentou também a quantidade de universidades parceiras (CoorTécTéc3, entrevista).
		Grupo Focal 2 - Como pedagoga, esse é um sonho pedagógico, dedicar um tempo para coletivamente avaliar e planejar o dia seguinte, uma avaliação coletiva, é o momento que o aluno diz para o outro: “não gostei do que você fez, mas nem por isso vou deixar de ser amigos e nem vamos brigar”, esse é um dos momentos mais marcantes para mim (Prof1)

Fonte: Dados da pesquisa.

A ação coletiva, desde o diagnóstico até a avaliação do projeto é o que caracteriza a cocriação de valor. A partir da construção coletiva acerca das necessidades locais e execução das oficinas de capacitação nas comunidades, é possível que novos conhecimentos sejam incorporados, provocando mudanças nas práticas locais. Logo, em um modelo participativo e inclusivo, o próprio processo colaborativo do projeto é capaz de alterar práticas e relações sociais, evidenciando a gestão coletiva e o protagonismo na sociedade civil, conforme corroborado nos estudos de Assunção, Kuhn Júnior e Ashton (2018) e Oliveira, Correia e Gómez (2018). Percebe-se, assim, que a inovação social, como um processo de esforço criativo para produzir um impacto social duradouro e sustentável, é capaz de construir capacidades para enfrentar desafios complexos, tanto ao combinar múltiplas tipologias de conhecimentos, envolver diversos atores, organizar processos, atividades híbridas ou desenvolver ambientes dinâmicos (GUIDA; MAIOLINI, 2014).

Dimensão Resultados

Considerando o processo de aprendizagem coletiva da inovação social, da forma que os atores adquirem e trocam conhecimentos, compartilham experiências, desenvolvem coletivamente competências, constroem novos significados, expectativas e valores sociais (RUSSO-SPENA; COLURCIO; MELIA, 2017), foram identificadas três subdimensões, conforme Quadro 6: *i*) conhecimento – conhecimento, inovação e desenvolvimento são estreitamente relacionados, ao passo que, não há inovação sem produção, acumulação e distribuição de conhecimento (MACIEL, 2001); *ii*) empoderamento – empoderamento, contudo, não é somente sobre recursos, ele muda o pensamento em direção a uma vida social mais ativa (HOWALDT *et al.*, 2014) e *iii*) fortalecimento das políticas públicas – a inovação social surge como uma alternativa para auxiliar as comunidades, por meio de programas de melhorias, produtos de impacto social ou novas tecnologias sociais, que sejam capazes de contribuir com o processo de participação, aprendizagem e intervenção da realidade (CORREIA, *et al.*, 2018).

Quadro 6 – Subdimensões dos Resultados do Projeto Rondon

Subdimensão	Descrição	Exemplos de relatos
Conhecimento	Há uma intensiva troca de conhecimentos universidade-governo-comunidade; Os atores compartilham habilidades, experiências e outros recursos imateriais para transformar o conhecimento inicial em novos conhecimentos.	Entrevista em Profundidade - O pessoal do Projeto Rondon veio e fizeram várias oficinas, a gente não sabia nada de artes...., então o projeto, nisso, abriu bastante a nossa cabecinha, tanto é que hoje em dia a gente faz leitura de imagem com as crianças, até então a gente nem sabia o que era, então isso mudou bastante (Comunid4).
		Grupo Focal 1 - No Rondon eu adquiri conhecimentos em diversos temas, por exemplo, aprendi a fazer vários brinquedos com materiais recicláveis, temas sobre drogas, sexualidade, que eu não sabia nada, era bem leigo, eu consegui me aprofundar mais e trazer para conhecimento próprio (Alu1).
Empoderamento	Mudança de pensamento em direção a uma vida social mais ativa, transformando relações e práticas sociais e fortalecendo a autonomia da comunidade.	Entrevista em Profundidade - O Projeto Rondon mostra para a comunidade que as soluções para os problemas estão com ela, o projeto não leva solução para ninguém, a gente mostra para eles que a solução está com eles, que eles são atores do processo (CoordTécProf3).
		Grupo Focal 1 - O Rondon me ajudou na capacidade de falar, eu me anulava, deixava de falar muita coisa para evitar briga, mas no Rondon eu compreendi que sou importante no grupo, eu tenho ideias legais, importantes, e vou colocar minhas ideias sim, assim como os outros também têm direito de colocar suas ideias também (Alu6).
Fortalecimento das políticas públicas	Mobilização da comunidade para a resolução dos problemas, contribuindo para o processo de participação social e intervenção da realidade.	Entrevista em Profundidade - O foco do Projeto Rondon é na capacitação das pessoas, que elas se fortaleçam como cidadãos, para buscar o serviço público, com mais conhecimento e também para fomentar o desenvolvimento sustentável nas comunidades, levando oficinas para funcionários municipais, membros dos conselhos comunitários, cooperativas, iniciativas de inovação, empreendedorismo, para fomentar esse desenvolvimento, para quando os rondonistas deixarem o município, o conhecimento possa se multiplicar e coisas boas acontecerem (CoordEstrMD).
		Grupo Focal 1 - A gente revitalizou uma praça junto com a comunidade, fizemos lixeira, pintamos os bancos, e era uma praça que era um ponto de uso de drogas, anteriormente, não tinha luz, suja, a gente fez a revitalização, pedimos à prefeitura para colocar iluminação, e a nossa colega que mora lá nos disse que aquela praça virou ponto de chimarrão, o pessoal vai lá, se reúne, conversa, e que mudou totalmente o cenário naquele lado da cidade (Alu5).

Fonte: Dados da pesquisa.

Tendo em vista que conhecimento e empoderamento são continuamente desenvolvidos por meio da aprendizagem mútua de todos os atores envolvidos nos processos de inovação social (DHONDT; OEIJ; SCHRÖDER, 2018), observa-se que as oficinas realizadas no Projeto Rondon trouxeram novos conhecimentos tanto para os alunos quanto para a comunidade. Percebe-se, também, que a aptidão de uma comunidade em recombina continuamente suas relações e práticas sociais é um importante fator contextual que determina a capacidade da comunidade para inovar socialmente (GOLDSTEIN; HAZY; SILBERSTANG, 2010), promovendo, assim, novas perspectivas para o desenvolvimento local e regional, de modo que os espaços possam ser compreendidos como oportunidades de mudanças, democratizando-se a dinâmica da governança territorial e desenvolvendo relações sociais “multiescalares” (MOULAERT; MEHMOOD, 2011), conforme observado nas oficinas de pertencimento.

A universidade, por meio da capacitação de vários temas e dinâmicas de fortalecimento da autonomia e empoderamento das comunidades, viabiliza o fortalecimento das políticas públicas, no sentido de mobilizar as comunidades para a resolução de seus problemas. O conhecimento é construído socialmente, e por isso, é significativo para os atores, de modo que ao estimular a autonomia das comunidades para identificar e desenvolver soluções para os seus problemas sociais, o projeto desafia a lógica de entrega do serviço “simples” (POLESE *et al.*, 2018), ampliando, assim, as perspectivas de criar valor na sociedade e possibilitando a geração de novos conhecimentos.

As subdimensões de resultados identificadas nesta pesquisa também podem ser corroboradas ao que foi constatado na experiência de inovação social do estudo de Andion, Alperstedt e Graeff (2020), quando ocorre empoderamento das pessoas em propor soluções de problemas pela plataforma, a ocorrência da aprendizagem coletiva que está associada à subdimensão de conhecimento, bem como o fortalecimento de políticas públicas na solução de problemas da cidade.

Dimensão Redes

Considerando que as parcerias construtivas entre os setores são fundamentais para aproveitar todo o potencial da inovação social (GUIDA; MAIOLINI, 2014; MULGAN *et al.*, 2007), foram identificadas três subdimensões: *i*) parcerias intraorganizacionais; *ii*) parcerias interorganizacionais e *iii*) articulação comunitária.

O governo estadual é citado como um ator relevante e pode ser compreendido como o “ator intermediador”, visto que o primeiro contato entre a universidade e os municípios é intermediado pelo secretário executivo. Ademais, há uma articulação dentro da própria universidade, entre alunos, professores e técnicos. Ressalta-se que a comunidade, como “ator de mudança local”, precisa estar envolvida como cocriadora em todo o processo de transição para atingir as soluções dos problemas sociais (DAVIES *et al.*, 2012), conforme evidenciado nas entrevistas:

A Udesc só ajuda a organizar, mas é todo mundo junto, por meio das oficinas de pertencimento, todas as ações são feitas para e junto com a comunidade (CoordTécProf1, entrevista). O envolvimento de todos é essencial para que o projeto dê certo, essa união de servidores técnicos, servidoras técnicas, professores, professoras, acadêmicos e acadêmicas... (CoordEstrProf1, entrevista).

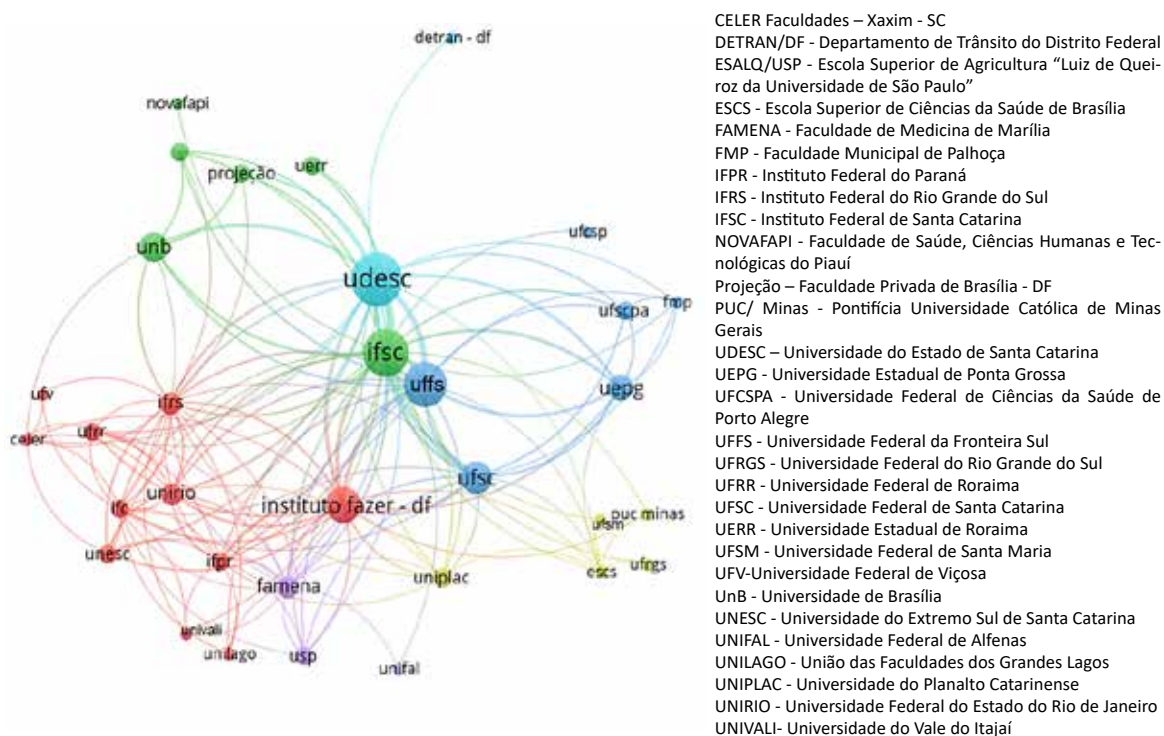
Ademais, colaborações universitárias tornam-se mecanismos importantes para as corporações, de modo a abrir caminhos de engajamento para um ecossistema de inovação mais amplo (BAYUO; CHAMINADE; GÖRANSSON, 2020). Nesse sentido, observa-se a formação de uma rede colaborativa ao longo do Projeto Rondon desenvolvido pelo NER-Udesc, que pode ser identificado como “ator integrador”. Ao mapear as universidades parceiras nas operações de 2010 a 2018, destacam-se as parcerias com a IFSC, UFFS, UFSC e Instituto Fazer-DF, conforme apresentado na Figura 3.

Não foi evidenciada a participação do Terceiro Setor e iniciativa privada na dinâmica do projeto, porém compreende-se que essas parcerias poderiam configurar um caminho promissor no desenvolvimento regional, conforme ressaltado nas entrevistas:

Precisamos do olhar de buscar novos parceiros, tem órgãos estaduais de agricultura que têm conhecimentos fantásticos, mas a universidade se distanciou, é hora de a gente se reaproximar isso, essas parcerias seriam bastante produtivas, podemos otimizar recursos, porque no mundo de hoje não dá para ficar centralizado (Coord-TécProf1, entrevista).

Já tentamos alguns editais do Banco do Brasil, mas não conseguimos, seria muito bem-vinda a parceria das empresas privadas, seja financeira ou de compartilhamento de conhecimento, mas vamos correr atrás (CooEstrTéc1, entrevista).

Figura 3 – Rede colaborativa das universidades parceiras no Projeto Rondon (2010-2018)



Fonte: Elaborado pelos autores (software VOS Viewer).

Para superar os desafios sociais, a colaboração intersetorial é crucial. A fim de aproveitar plenamente o potencial de inovação social, exige-se interação entre muitos atores, envolvendo ativamente as entidades públicas, econômicas e civis (HOWALDT *et al.*, 2016). Entende-se, assim, que a formação de redes colaborativas entre diversos atores é considerada essencial, viabilizando compartilhamento de conhecimentos e recur-

sos. Observa-se que o NER/Udesc, ao levar capacitação para a comunidade, possibilita mudanças por meio dos novos conhecimentos, e além disso, o contato direto com a universidade pode fomentar ações futuras de capacitação para os municípios, em uma relação direta universidade-comunidade.

CONCLUSÃO

O artigo explorou a dinâmica de um *framework* integrativo de inovação social por meio das relações colaborativas do Projeto Rondon. Para tanto, foram utilizadas quatro dimensões de análise – desafios sociais, processo, redes e resultados – as quais subsidiaram a coleta de dados, com uso de abordagem qualitativa, por meio de entrevistas em profundidade e grupos focais com total de 38 pessoas, as quais são participantes do Núcleo Extensionista Rondon da Universidade do Estado de Santa Catarina, gestores públicos e com a comunidade de Rancho Queimado. Os resultados apontam para a necessidade de modelos colaborativos, intersetoriais e inclusivos, de modo a proporcionar soluções inovadoras que efetivamente gerem valor na solução de problemas sociais. Para tanto, espera-se que a educação esteja no centro das agendas políticas como pilar do crescimento econômico e social do país.

A inovação social tem apresentado crescente apelo global para o enfrentamento de desafios sociais contemporâneos. Bayuo, Chaminade e Göransson (2020) alertam para a necessidade de as universidades apresentarem-se como protagonistas de projetos de extensão e inovação social, permitindo a inclusão de abordagens de aprendizagem baseadas em respostas a desafios sociais. Essa produção tem alinhamento direto com as provocações deste artigo que desafia a universidade a repensar a extensão do seu papel diante de uma terceira missão, não limitando-se àquelas tradicionais de ensino e pesquisa. Kumari *et al.* (2020) também defendem um crescente envolvimento de instituições de ensino superior em práticas de inovação social.

Os resultados obtidos da análise do Projeto Rondon, conforme a Figura 2, apresentam a inovação social sendo trabalhada por três atores: universidade como ator agregador, governo como ator intermediador e comunidade como ator de mudança local, mas não foi evidenciada a participação do terceiro setor e da iniciativa privada na dinâmica do projeto. Diversidade, cidadania e meio ambiente são as principais forças que movem os desafios sociais. O processo de inovação social segue a construção coletiva, o planejamento participativo, a execução e a avaliação. Conhecimento, empoderamento e fortalecimento das políticas públicas são os principais resultados do processo de inovação social apontados por este estudo de caso.

Em geral, as práticas cocriativas nas comunidades implicam o valor social mútuo atribuído ao Projeto Rondon. O conhecimento é visto como promotor de inovações sociais, possibilitando o empoderamento e fortalecimento das políticas públicas. A geração de valor pode ser compreendida por meio das oficinas realizadas pela universidade como forma de cocriar novas soluções para as demandas da sociedade. Nesse sentido, conforme evidenciado no estudo, as universidades são bem posicionadas para se engajar em um compromisso com a inovação social, tanto na criação de espaços para compartilhamento de conhecimentos e experiências quando no desenvolvimento de múltiplas redes colaborativas entre os diversos atores.

De modo não exaustivo, admite-se limitações no artigo, como o fato de não ter sido realizada a saturação teórica em todos os grupos, a delimitação pela área da educação no município de Rancho Queimado, bem como o próprio corte transversal da pesquisa, isto é, capturou-se a percepção dos atores somente em um período determinado de tempo. Por outro lado, buscou-se avançar no campo teórico trazendo dimensões de inovação social em uma abordagem integrativa, e do ponto de vista prático, o estudo poderá também contribuir na agenda de políticas para a inovação social, bem como trazer visibilidade ao protagonismo da universidade no desenvolvimento regional. A abordagem integrativa pode ainda auxiliar os formuladores e decisores políticos nas tomadas de decisão, estimulando o desenvolvimento de políticas, colaborações interseoriais e modelos colaborativos em prol da inovação e bem-estar social.

Como agenda de pesquisa, duas grandes vertentes são expostas: *i)* é necessário construir uma visão integrada e sistemática de inovação social, que perpassa os contornos da inovação aberta, bem como da inovação em serviços, resultando em políticas públicas inovadoras cocriadas com os cidadãos e avanço rumo a um novo paradigma de inovação abrangente (GALLOUJ *et al.*, 2018; RUSSO-SPENA; COLURCIO; MELIA, 2017); *ii)* pesquisas futuras devem investigar o papel das universidades, não só como uma hélice no processo de transferência de conhecimento, mas como atores sistêmicos de difusão da inovação social, bem como as relações e impactos das colaborações da universidade com a comunidade, mobilização do conhecimento e inovação social (BONOMI SAVIGNON; CORVO, 2018).

Além disso, recomendam-se pesquisas que: apliquem o *framework* integrativo em outros contextos de inovação social para possível complemento com novas subdimensões; investiguem com abordagem quantitativa a partir do uso de escalas e mensurem o valor gerado com a inovação social. Por fim, considerando a complexidade dos desafios sociais, entende-se que a análise do *framework* integrativo pode ser útil para futuras investigações e avanço teórico do campo, abrindo possibilidades de analisar fenômenos de inovação social em uma abordagem integrativa.

REFERÊNCIAS

- ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. D.; GRAEFF, J. F. Ecosistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 1, p. 181-200, 2020.
- ANDREW, C.; KLEIN, J. L. *Social innovation: what is it and why is it important to understand it better*. In: *Crises*. Québec: Centre de Recherche Sur Les Innovations Sociales Cahiers du Crises, 2010.
- ASSUNÇÃO, D. M.; KUHN JUNIOR, N.; ASHTON, M. S. G. Cidades criativas e Vila Flores: convergências e semelhanças no modelo de gestão para a inovação social. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 43, p. 291-321, 2018.
- AVELINO, F.; WITTMAYER, J. Transformative social innovation and its multi-actor nature. In: HOWALDT, J.; KALETKA, C.; SCHRÖDER, A.; ZIRNGIEBL, M. (ed.). *Atlas of Social Innovation*. New Practices for a Better Future. Dortmund: Sozialforschungsstelle, TU Dortmund University, 2018. p. 47-50.
- AVELINO, F. *et al.* Transformative social innovation and (dis) empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 145, p. 195-206, 2019.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. reimp. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAYUO, B.; CHAMINADE, C.; GÖRANSSON, B. Unpacking the role of universities in the emergence, development and impact of social innovations – A systematic review of the literature. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 155, p. 1-11, 2020. DOI 120030. 10.1016/j.techfore.2020.120030.

- BELL, M.; GIULIANI, E. Catching up in the global wine industry: innovation systems, cluster knowledge networks and firm-level capabilities in Italy and Chile. *International Journal of Technology and Globalisation*, v. 3, n. 2-3, p. 197-223, 2007.
- BENNEWORTH, P.; CUNHA, J. Universities' Contributions to Social Innovation: Reflections in Theory & Practice, *European Journal of Innovation Management*, v. 18, n. 4, p. 508-527, 2015.
- BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2011.
- BONOMI SAVIGNON, A.; CORVO, L. *Government – Third Sector Relations and the Triple Helix. Approach: Patterns in the Italian Social Innovation Ecosystem*. In Cross-Sectoral Relations in the Delivery of Public Services. In: BONOMI, A.; GNAN, S. L.; HINNA, A.; MONTEDURO, F. (ed.). *Studies in Public and Non-Profit Governance*. Bingley, UK: Emerald Publishing Limited, 2018. p. 95-109. V. 6.
- BOUCHARD, M. J. Social innovation, an analytical grid for understanding the social economy: the example of the Québec housing sector. *Service Business*, v. 6, n. 1, p. 47-59, 2012.
- CAJAIBA-SANTANA, G. Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 82, p. 42-51, 2014.
- CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D. F. "Mode 3 'and' Quadruple Helix": toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, v. 46, n. 3-4, p. 201-234, 2009.
- CORREIA, S. É. N.; OLIVEIRA, V. M.; GOMÉZ, C. R. P. Inovações sociais e seus níveis de análise: o caso Patac-PB. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, v. 15, n. 2, p. 157-180, 2018.
- CORREIA, S. E. N. et al. Inovação Social para o Desenvolvimento Sustentável: um caminho possível. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 3, p. 199-212, 2018.
- DAVIES, A. et al. *Systemic Innovation*. Social Innovation Europe. [S.l.]: DG Enterprise and Industry, 2012.
- DEFESA. *Projeto Rondon*. Disponível em: <http://www.projektorondon.defesa.gov.br/portal/>. Acesso em: 2 out. 2018.
- DHONDT, S.; OEIJ, P.; SCHRÖDER, A. Resources, constraints and capabilities. In: HOWALDT, J. et al. (ed.). *Atlas of social innovation: new practices for a better future*. Dortmund: TU Dortmund University, 2018. p. 73-77.
- DOMANSKI, D. *Developing Regional Social Innovation Ecosystems*. European School of Social Innovation, 2018. p. 117-128. DOI: https://doi.org/10.1553/ISR_FB047s117.
- DOMANSKI, D.; KALETKA, C. Social Innovation Ecosystems. In: HOWALDT, J. et al. (ed.). *Atlas of Social Innovation: New Practices for a Better Future*. Dortmund: Sozialforschungsstelle, TU Dortmund University, 2018.
- EDWARDS-SCHACHTER, M. E.; MATTI, C. E.; ALCÁNTARA, E. Fostering quality of life through social innovation: A living lab methodology study case. *Review of Policy Research*, v. 29, n. 6, p. 672-692, 2012.
- FLICK, Uwe. *Qualidade na pesquisa qualitativa*. São Paulo: Artmed, 2009. (Coleção pesquisa qualitativa).
- GALLOUJ, F. et al. Understanding social innovation in services industries. *Industry and Innovation*, v. 25, 6, p. 551-569, 2018.
- GOLDSTEIN J.; HAZY J. K.; SILBERSTANG J. A Complexity Science Model of Social Innovation in Social Enterprise. *Journal of Social Entrepreneurship*, v. 1, n. 1, p. 101-125, 2010.
- GUIDA, F.; MAIOLINI, R. Social Innovation, Actors, Contexts and Trends. Opening the Black Box. In: SGARAGLI, F. (ed.). *Enabling Social Innovation for Community-led Territorial Development*. Rome: Fondazione Giacomo Brodolini, 2014. p. 13-20.
- GUIDA, M. F.; MAIOLINI, R. *Il Fattore C per l'Innovazione Sociale*. Soveria Mannelli, Itália: Rubbettino Editore. 2013.
- GUPTA, A.; DEY, A.; SINGH, G. Connecting corporations and communities: Towards a theory of social inclusive open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, v. 3, n. 17, p. 1-34, 2017.
- HERNÁNDEZ-NIETO, R. *Contribuciones al Análisis Estadístico*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes; lesinfo, 2002.
- HOWALDT, J. et al. *Mapping the world of social innovation*. Key Results of a Comparative Analysis of 1.005 Social Innovation Initiatives at a Glance. Dortmund: TU Dortmund University, 2016.
- HOWALDT, J. et al. *Theoretical Approaches to Social Innovation – A Critical Literature Review*. A deliverable of the project: 'Social Innovation: Driving Force of Social Change' (SI-DRIVE). Dortmund: Sozialforschungsstelle, 2014.
- JULIANI, D. P. et al. Inovação social: perspectivas e desafios. *Revista Espacios*, v. 35, n. 5, p. 23, 2014.

- KUMARI, R. *et al.* Co-Creation for Social Innovation in the Ecosystem Context: The Role of Higher Educational Institutions. *Sustainability*, v. 12, n. 307, p. 1-21, 2020.
- LEHTOLA, V. V.; STÅHLE, P. Societal innovation at the interface of the state and civil society. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 27, n. 2, p. 152-174, 2014.
- LETTICE, F.; PAREKH, M. The social innovation process: themes, challenges and implications for practice. *International Journal of Technology Management*, v. 51, n. 1, p. 139-158, 2010.
- MACIEL, M. L. Hélices, sistemas, ambientes e modelos: os desafios à sociologia da inovação. *Sociologias*, v. 3, n. 6, p. 18-29, 2001.
- MARTÍNEZ-ALCOCER, J. G.; GAGO, D.; RUBALCABA, L. *Service innovation dynamics towards open and social innovation*. European Commission. Open innovation 2.0 yearbook 2017-2018, 2018.
- MCKELVEY, M.; ZARING, O. Co-delivery of social innovations: exploring the university's role in academic engagement with society. *Industry and Innovation*, v. 25, n. 6, p. 594-611, 2018.
- MEHMOOD, A. *et al.* Transformative roles of people and places: learning, experiencing, and regenerative action through social innovation. *Sustain Sci.*, v. 15, p. 455-466, 2020.
- MOULAERT, F. *et al.* Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Stud*, v. 42, n. 11, p. 1.669-1.990, 2005.
- MOULAERT, F.; MEHMOOD, A. Spaces of social innovation. In: PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. (ed.). *A handbook of local and regional development*. London: Routledge, 2011. p. 212-225.
- MOULAERT, F. *et al.* (ed.). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.
- MULGAN, G. The process of social innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, v. 1, n. 2, p. 145-162, 2006.
- MULGAN, G. Social Innovation, the last and next decade. In: HOWALDT, J.; KALETKA, C.; SCHRÖDER, A.; ZIRNGIEBL, M. (ed.). *Atlas of social innovation, new practices for a better future*, 2018. p. 194-197.
- MULGAN, G. *et al.* *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford: University of Oxford, 2007. p. 1-52.
- MUNDO RONDON. *Revista do Projeto Rondon*. Brasília: Ministério da Defesa, 2014. 47 p. Disponível em: <http://noticias.ufsc.br/files/2014/05/Revista-MundoRondon-FINAL.pdf>.
- MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. *The open book of social innovation*. London: National Endowment for Science, Technology and the Art, 2010.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Technology and Industry Outlook 2014*. Paris: Publishing, 2014.
- OLIVEIRA, V. M.; CORREIA, S. E. N.; GOMEZ, C. R. P. Inovações sociais como meio de promoção do consumo sustentável: possibilidades e desafios. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, p. 383-416, 2018.
- PEL, B. *et al.* Unpacking the social innovation ecosystem: an empirically grounded typology of empowering network constellations. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, p. 1-26, 2019, DOI: 10.1080/13511610.2019.1705147.
- PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, v. 6, n. 4, p. 34-43, 2008.
- PHILLIPS, W. *et al.* Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review. *Group & Organization Management*, v. 40, n. 3, p. 428-461, 2015.
- POLESE, F. *et al.* Social Innovation in Smart Tourism Ecosystems: How Technology and Institutions Shape Sustainable Value Co-Creation. *Sustainability*, v. 10, n. 140, p. 1-24, 2018.
- RAVAZZOLI, E.; VALERO, D. E. Social innovation: An instrument to achieve the sustainable development of communities. In: LEAL FILHO, W., AZUL, A. M. (ed.). *Sustainable Cities and Communities*. AM, Eds, p. 1-10, 2020.
- RUSSO-SPENA, T.; COLURCIO, M.; MELIA, M. Framing the New Social-Service Innovation Mindset. In: RUSSO-SPENA, T.; MELE, C.; NUUTINEN, M. (ed.). *Innovating in Practice*. Switzerland: Springer, 2017. p. 205-235.
- SARATE, J. A.; PICCINI, V. C. Inovação social e desenvolvimento territorial. *Gestão & Regionalidade*, v. 35, n. 105 (Edição Especial), p. 106-122, 2019.
- SCHUTZ, E. *et al.* Ações socioeducativas como práticas de inovações sociais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 15, n. 38, p. 343-379, 2017.
- SELSKY, J. W.; PARKER, B. Platforms for cross-sector social partnerships: Prospective sensemaking devices for social benefit. *Journal of Business Ethics*, v. 94, n. 1, p. 21-37, 2010.

SGARAGLI, F. *Enabling social innovation ecosystems for community-led territorial development*. Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini, "Studi e ricerche" series, N. 49. Rome: Fondazione Giacomo Brodolini, 2014.

SILVA, S. B.; BITENCOURT, C. C. Gestão de recursos relacionais para o desenvolvimento de inovações sociais em Living Labs: o caso do Habitat Living Lab de Vitória, Es-Brasil. *Revista Gestão em Análise*, v. 7, n. 1, p. 13-30, 2018.

TERSTRIEP, J.; KLEVERBECK, M. Economic Underpinning of Social Innovation. In: HOWALDT, J.; KALETKA, C.; SCHRÖDER, A.; ZIRNGIEBL, M. (ed.). *Atlas of social innovation, new practices for a better future*. Dortmund: Sozialforschungsstelle, TU University, 2018. p. 32-33.

UDESC. *Sítio da Universidade Estadual de Santa Catarina*. Disponível em: <https://www.udesc.br/nucleo-rondon>. Acesso em: 12 set. 2018.

VAN WIJK, J. *et al.* Social Innovation: Integrating Micro, Meso, and Macro Level Insights from Institutional Theory. *Business & Society*, v. 58, n. 5, p. 887-918, 2019.

Determinantes do Desempenho dos Participantes da Prova do Enem: Evidências para o Rio Grande do Sul

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.352-368>

Recebido em: 18/4/2020

Aceito em 18/8/2020

Ronaldo Torres,¹ Mateus Machado de Pereira,²
Reisoli Bender Filho,³ Fernanda Cigainki Lisbinski⁴

RESUMO

O estudo da diferença do desempenho escolar entre as escolas de natureza pública e privada mostra-se importante às políticas públicas, principalmente as que relacionam políticas sociais para o ingresso no Ensino Superior. Desta forma, o presente trabalho propõe-se a averiguar a ocorrência de diferenças entre os ensinos público e privado, no Estado do Rio Grande do Sul, a partir do desempenho dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), no ano de 2017. Para isso aplicou-se a modelagem de regressão quantílica decomposta em quartis à distribuição condicional da proficiência. Os resultados mostraram-se favoráveis ao desempenho dos alunos de escolas de natureza privada, de forma crescente, para os quartis, e que possuem melhores condições socioeconômicas familiares, como renda e mãe com formação no Ensino Superior. São evidências que demandam políticas públicas de equalização de possibilidades ao acesso ao Ensino Superior como forma de minimizar as crescentes desigualdades educacionais.

Palavras-chave: Desempenho escolar. Enem. Regressão quantílica.

PERFORMANCE DETERMINANTS OF ENEM TEST PARTICIPANTS: EVIDENCE FOR THE RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

The study of the difference in school performance between public and private schools is important for public policies, especially those that relate social policies for entering higher education. In this way, the article aims to investigate the occurrence of differences between public and private education, in the state of Rio Grande do Sul, based on the performance of students in the National High School Exam (NHSE), in 2017. For that it was applied quantile regression modeling decomposed into quartiles is made to the conditional distribution of proficiency. The results proved to be favorable to the performance of students from private schools, in an increasing way, for the quartiles, and who have better family socioeconomic conditions such as income and a mother with higher education. Evidence that demands public policies to equalize the possibilities of access to higher education as a way to minimize the growing educational inequalities.

Keywords: School performance. Enem. Quantile regression.

¹ Mestrando em Organizações e Mercados pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). <http://lattes.cnpq.br/2622190250950634>. <http://orcid.org/0000-0002-5295-7969>. torresronaldo@yahoo.com.br

² Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista de Iniciação Científica do CNPq. <http://lattes.cnpq.br/8616489795438914>. <http://orcid.org/0000-0003-2854-1856>. mateus.mpereira@hotmail.com

³ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). <http://lattes.cnpq.br/9794436610539367>. <http://orcid.org/0000-0002-1019-4414>. reisolibender@yahoo.com.br

⁴ Mestranda em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). <http://lattes.cnpq.br/1820164121867898>. <http://orcid.org/0000-0001-9131-5996>. fernandacl32@hotmail.com

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) teve seu início no ano de 1998, tendo como principal objetivo a avaliação da Educação Básica, principalmente da escola pública, com a finalidade de gerar informações à formulação de políticas governamentais. Conforme discute Dias (2006), todavia, o exame assume também a finalidade de avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania.

Posteriormente, a nota do Enem passou a ser utilizada como forma de ingresso no Ensino Superior na maioria das universidades públicas. Desta forma a prova, que nos primeiros anos não possuía grande adesão dos participantes, passou a ter papel fundamental para os alunos que objetivam ingressar no Ensino Superior, conforme apontado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (INEP, 2019).

Diante disso, a nota obtida passou a ser utilizada tanto em processo de seleção para ingresso em cursos do Ensino Superior de universidades públicas, por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), como também para universidades privadas, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), que concede bolsas de estudo integral ou parcial em cursos de Graduação ou formação específica e, ainda, para a inserção no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que oferece financiamento do Ensino Superior em instituições privadas.

Embora a finalidade comum seja o ingresso no Ensino Superior, as condições formativas para este ingresso são distintas, sobremaneira quando se relacionam às redes de Ensino Fundamental e Médio, as quais possuem amplas desigualdades. Para o ano de 2016, das dez primeiras escolas do Rio Grande do Sul que apresentaram melhores colocações, apenas duas eram de escolas públicas; em contraponto, apesar de a maior parte dos alunos participantes da prova do Enem serem pertencentes às escolas de natureza pública, a concentração dos melhores desempenhos está no sistema educacional de natureza privada (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

Conquanto a concentração das melhores colocações esteja nas escolas de natureza privada, o Estado do Rio Grande do Sul historicamente tem apresentado indicadores educacionais elevados também no ensino público, tanto para o Ensino Fundamental quanto para o Médio. Destaca-se ainda que em alguns anos o Estado apresentou indicadores superiores à média nacional, conforme a Confederação Nacional de Municípios (CONFEDERAÇÃO,...2009).

A partir do atual modelo de avaliação para ingresso no Ensino Superior e do debate acerca de seus resultados, buscou-se evidências quanto à ocorrência de diferenças entre o ensino público e o ensino privado, para o Estado do Rio Grande do Sul, a partir do desempenho dos alunos no Enem, no ano de 2017. Complementarmente, procurou-se analisar quais fatores são condicionantes deste processo, de modo a observar se este modelo se adéqua à utilização de sistemas de cotas para o ingresso no Ensino Superior.

A utilização de políticas de ação afirmativa, caso das cotas sociais, sabidamente facilita a entrada de estudantes em Instituições de Ensino Superior que atendam aos critérios estipulados por lei. Para discutir a efetividade desta política, entretanto, é indispensável compreender se essas cotas geram equidade de oportunidades entre os

alunos da rede pública de educação, comparando-os aos da rede privada, levando em consideração fatores econômicos, sociais e familiares. Discussão que se respalda na importância à efetividade das políticas públicas, sobretudo a educacional, estruturada em seus objetivos e resultados, tanto ao fornecer evidências à avaliação quanto para fundamentar proposições de ajustes no sistema de seleção, condições essas que tornam estas análises atemporais, mesmo em processos seletivos padronizados, caso do Enem.

Problemática que baseou diversos estudos, como o de Nogueira e Alencar (2012), que utilizaram como base o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) para analisar como questões parentais influenciam na qualidade do desempenho dos filhos no exame Pisa. Nesta mesma linha, encontra-se o trabalho de Moraes e Belluzo (2014), que analisaram o diferencial do desempenho na prova do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) entre escolas de natureza pública e privada a partir da utilização da decomposição por *quantis* das notas da prova do Saeb. Comum a ambos está a relevância destas análises para propor melhorias ao sistema educacional, bem como para a formulação de políticas públicas.

Frequentemente os estudos analisam o Brasil em sua extensão territorial total, caso dos citados estudos de Nogueira e Alencar (2012) e Moraes e Belluzo (2014), porém as distâncias geográficas não só caracterizam as regiões como também revelam as desigualdades educacionais nos distintos Estados do país (RIGOTTI, 2001; MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014). Neste sentido, por ser o Rio Grande do Sul um Estado com histórico de elevados níveis educacionais, analisar se as evidências locais convergem para o padrão nacional possibilitam também discutir os efeitos da política pública em diferentes estruturas sociais e econômicas.

Assim, considerando que não se dispõe de um estudo detalhado do desempenho dos participantes da prova do Enem para o Estado do Rio grande do Sul, como também há apenas estudos relacionados à mudança da política de avaliação do Enem a partir de 2009, busca-se neste estudo aferir o desenvolvimento das competências e habilidades fundamentais ao exercício da cidadania, como é abordado nos estudos de Costa-Beber (2014), em que destacam tanto o novo método de avaliação como a expansão do uso da nota do Enem para o ingresso no Ensino Superior pelas instituições localizadas na Região Sul do Brasil.

O artigo está estruturado em cinco seções, contando com esta introdução. Na segunda é apresentada a revisão de literatura. Em seguida, na terceira, é exposta a metodologia empregada no estudo, a qual está dividida em dois tópicos: o primeiro descreve a fonte e a base de dados enquanto o segundo relata o modelo empírico. A quarta destina-se à apresentação dos resultados, estando dividida nos tópicos: análise descritiva e estimativas. A última dedica-se às conclusões do trabalho.

REVISÃO DA LITERATURA

O desempenho escolar faz parte de uma discussão complexa que se estende desde as condições familiares até o modelo de política educacional adotado, envolvendo contextos sociais, econômicos e institucionais.

A decisão sobre o ingresso em escolas de natureza pública ou privada é resultado de fatores como renda e qualidade. Conforme Moraes e Belluzzo (2014), isso dificulta a mensuração entre o diferencial do desempenho escolar entre alunos, dado que aqueles de alta renda já possuem condições para obter um desempenho melhor. Outro aspecto se relaciona aos fatores não observáveis ou que não constam na base de dados para a escolha. Nos Estados Unidos, por exemplo, a maioria das escolas de natureza privada é católica, podendo ser um fator de decisão importante para essa população, sem relação direta com a renda. Fatores não captados, como os exemplificados, podem gerar um possível viés nos resultados, dificultando a comparação direta entre o tipo de escola (MORAES; BELLUZZO, 2014).

Ampliando o espectro analítico, Black e Devereux (2011) examinaram quais características que os pais possuem que podem influenciar na educação dos filhos. Dois fatores foram destacados: o primeiro indica que o nível de escolaridade dos pais tem relação direta com a renda e, por isso, influencia as condições ambientais, como acesso a melhores materiais, cursos e escolas melhores, o segundo relaciona-se ao ambiente compartilhado, em que pais com maior escolaridade induzem os filhos a buscar melhores resultados educacionais.

Colaborando, Machado *et al.* (2008) evidenciaram que a escolaridade da mãe com Ensino Superior torna o desempenho do aluno melhor. Além disso, também são considerados outros fatores, como o maior acesso a livros, o que amplia o desempenho de alunos nos resultados obtidos nas avaliações de Matemática, sendo estes fatores importantes para a redução no índice de reprovação. Estes fatores, entretanto, não diminuem a importância de políticas públicas relacionadas ao desempenho, dado que haveria correlação positiva entre condições familiares e a qualidade das escolas.

Utilizando-se de um modelo de regressão quantílica hierárquica, Barbeta, Andrade e Tavares (2018) focaram em fatores relacionados à escola, como a maneira de o professor se portar em sala de aula. Isso faz com que os alunos venham a ter diferentes desempenhos, pois o fato de o professor se preocupar com os deveres de casa do aluno faz com que este tenha um desempenho melhor. Também foi verificado que o ambiente socioeconômico em que o aluno está inserido tem maior impacto no seu desempenho, tornando-o mais elevado. Ainda foi evidenciado que o fator gênero também tem peso no desempenho, dado que alunos do gênero feminino mostraram melhores resultados em Língua Portuguesa e alunos do gênero masculino obtiveram melhor desempenho em Matemática.

Outra dimensão desta discussão refere-se às diferenças étnicas entre brancos e não brancos, as quais foram abordadas por Alves e Soares (2002), que obtiveram resultados que mostram que as diferenças entre eles resultariam do retrospecto de desigualdades sociais que são anteriores à própria escola; condição que demonstra que as desigualdades sociais enfrentadas pelos alunos possuem alguma relação com a herança histórica de desigualdade social.

Ainda sobre a relação da herança histórica de desigualdade social, o Brasil passa a adotar a “lei das cotas” que, de acordo com Teles (2015), seriam medidas tomadas para reduzir os efeitos das desigualdades sociais que são anteriores à própria escola. Todos são iguais perante a lei, mas a História do Brasil privou certo fragmento da sociedade de obter conhecimento intelectual e desenvolvimento social, fato que ocasionou relevante

inferiorização na capacidade dessa parcela de ingressar no Ensino Superior em relação à outra parcela proveniente das elites. Logo, políticas de ação afirmativa, caso das cotas, tornam-se necessárias para a redução dessas desigualdades sociais.

Comparações entre escolas de natureza pública e privada também pautaram o estudo de Albernaz, Ferreira e Franco (2002), que, por meio da aplicação de modelos hierárquicos, controlando o nível socioeconômico, encontraram evidências de que quanto maior o nível socioeconômico da escola, melhor o seu desempenho. Isso favorece as escolas de natureza privada na obtenção de melhores resultados em termos de desempenho. E ainda, os resultados apontaram que, após o controle do nível socioeconômico, atributos pessoais como raça e gênero ainda mostraram significância para a explicação dos diferenciais de desempenho escolar.

METODOLOGIA

Modelo Empírico

A modelagem de regressão quantílica é empregada, entre outras aplicações, na presença de *outliers*, situação que caracteriza estrutura de dados de elevada heterogeneidade, justificado pelo fato de esta estimativa ser robusta a tal estrutura (GREENE, 2003). Também é a metodologia indicada para analisar diferentes níveis de desempenho e seus principais determinantes, condição que se alinha ao objetivo proposto. Neste sentido, a aplicação de regressão quantílica pode fornecer *insights* melhores para a comparação do desempenho entre escolas de natureza pública e privada.

O modelo de regressão quantílica é uma extensão do modelo de regressão linear clássico e sua primeira aplicação foi realizada por Koenker e Bassett (1978), quando verificaram que o modelo apresenta vantagens em relação ao modelo clássico, pois permite a análise em todos os quartis da amostra. Destaca-se que, em análises que envolvem grandes disparidades na distribuição entre os quartis, essa modelagem apresenta uma melhor performance, diferente dos demais modelos que tendem a oferecer resultados de tendência central.

Estruturalmente, regressão quantílica permite analisar a associação contemporânea entre a variável dependente proficiência, definida a partir das notas obtidas no exame, com as variáveis explicativas nos diversos quantis da distribuição condicional. Isto permite um mapeamento mais completo das variáveis individuais dos alunos sobre as proficiências, analisado em cada quartil correspondente. Em termos formais, essa metodologia é compreendida como uma extensão dos quartis amostrais que assume a forma expressa em (1):

$$\min_{\beta \in \mathbb{R}} n^{-1} \left\{ \sum_{t \in \{t : y_t \geq x_t \beta\}} \theta |y_t - x_t \beta| + \sum_{t \in \{t : y_t < x_t \beta\}} (1 - \theta) |y_t - x_t \beta| \right\} = \quad (1)$$

$$\min n^{-1} \sum_{i=1}^n P_{\theta}(y_t - x_t \beta)$$

em que P é a função “check” que é definida por:

$$P_{\theta}(u) = \begin{cases} \theta u, & u \geq 0 \\ (\theta - 1) u, & u < 0 \end{cases} \quad (2)$$

sendo que a função P_θ é multiplicada pelos resíduos maiores ou igual a zero por θ e por $(\theta - 1)$ caso contrário, em que o θ é o quartil da análise que “assume valor $\theta = 1/2$ quando analisa-se para a mediana e pode-se assumir outros valores para cada quartil de análise” isso permite comparar os resultados dentro da própria estimação, quando os resultados obtidos apresentam uma distribuição heterogênea, distribuição essa diferente para os níveis de quartis “conforme as proficiências dos alunos vêm a sofrer um maior impacto nos extremos, devido a melhores condições de ensino”, de acordo com o que expõem Silva e Júnior (2006).

Em uma etapa seguinte aplicou-se o teste de hipótese de Wald para comparar a igualdade dos coeficientes estimados considerando os diferentes quartis da distribuição. Com isso, buscou-se observar se o desempenho dos coeficientes apresenta diferenças nos quartis. O referido teste tem como a hipótese nula que os coeficientes são iguais entre os quartis, em oposição à hipótese alternativa que apresenta diferenças entre os quartis, conforme encontrado em Cameron e Trivedi (2009).

A partir dessas definições teóricas, formulou-se o modelo analítico, conforme exposto na equação em (3):

$$\log(NT) = \beta_0 + MB\beta_1 + ID\beta_2 + ID^2\beta_3 + E.P.\alpha_1 + R.F\alpha_2 + SE\alpha_3 + NE\alpha_4 + M.S\alpha_5 + A.I.\alpha_6 + u_i \quad (3)$$

Essa especificação é estruturada na forma de um modelo *log-lin*, cuja variável dependente $\log(NT)$ corresponde às notas totais em logaritmo, enquanto as variáveis acompanhadas por β são variáveis que desempenham a função numérica, já as acompanhadas por α são variáveis que relacionam a qualidade, tendo elas representação quantitativa binária, e definição de *dummies*. A partir destas definições, o Quadro 1 apresenta as variáveis considerando o efeito esperado sobre a variável dependente, proficiência dos alunos (notas).

Quadro 1 – Variáveis e sinais esperados

Variável	Sigla	Sinal Esperado
Membros	<i>MB</i>	(-)
Idade	<i>ID</i>	(+)
Idade ²	<i>ID²</i>	(-)
Aluno escola pública	<i>E.P.</i>	(-)
Renda familiar	<i>R.F</i>	(-)
Sexo	<i>SE</i>	(-) / (+)
Cor negra	<i>NE</i>	(-)
Mãe com Ensino Superior	<i>M.S</i>	(+)
Acesso à Internet	<i>A.I.</i>	(+)

Fonte: Elaboração própria (2019).

O modelo aplicado avalia o desempenho em quartis, caso em que o primeiro (0,25) relaciona os 25% das proficiências mais baixas; o quartil (0,5) analisa a mediana das proficiências e o quartil (0,75) examina quais características têm as observações que estão entre os 25% com melhor proficiência na prova.

Complementando a análise, com o proposto de dinamizar a modelagem, foi calculando o *turnaround point* (ou ponto de inversão) que indica um valor máximo de uma função quadrática a partir da derivada parcial em relação à idade. O efeito esperado pode ser expresso por $\partial dy/\partial dx = \beta_2 + 2\beta_3$. Obtendo $\beta_2 > 0$ e $\beta_3 < 0$ tem-se o ponto máximo da função dado por $\left(\frac{\beta_2}{2\beta_3}\right)$, em módulo; caso contrário, com $\beta_2 < 0$ e $\beta_3 > 0$ então a função quadrática tem um ponto mínimo.

Fonte, Dados e Variáveis

A base de dados utilizada encontra-se disponível no *site* do Inep, referente ao Enem, realizado no ano de 2017. Esta base contém informações referente ao desempenho e também dados sobre as condições estruturais, econômicas e familiares do aluno.

Em termos de observações, foram considerados para a análise somente os alunos que realizaram a prova, com a condição de que não tenham zerado em nenhum dos cinco quesitos de avaliação. A exclusão do modelo dos alunos que não tenham tirado nota (ou tenham zerado), deve-se ao fato de a prova ter um alto índice de não comparecimento. Conforme o Inep, no primeiro dia de provas a abstenção atingiu 30,2% dos inscritos (INEP, 2017).

A partir desse critério, do total de alunos inscritos para realizar o Enem no Estado do Rio Grande do Sul em 2017, foram considerados somente aqueles que compareceram a quatro provas objetivas e fizeram a redação. Assim sendo, a amostra limitou-se a 208.842 participantes e deste total foram excluídos aqueles alunos que não compareceram a alguma prova. Ao final, após os critérios de exclusão, o número de observações totalizou 86.131, equivalente a 29,19% do total dos alunos inscritos no exame.

Para a estimativa do modelo exposto em (1) foram consideradas variáveis de natureza social e econômica além da pontuação obtida pelo aluno. A descrição e a definição deste conjunto de variáveis encontram-se detalhadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis e definição

Proficiência	Variável que relaciona a média aritmética das notas referentes a Linguagens, Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Matemática e redação. Aplicou-se logaritmo para posterior análise.
Membros	Variável numérica que relaciona a quantidade de pessoas que moram na residência.
Idade	Variável numérica idade do indivíduo que fez a prova.
Aluno escola pública	<i>Dummy</i> para escola pública. 1 para o aluno que cursou ensino médio só em escola pública e 0 caso contrário.
Renda familiar	<i>Dummy</i> para renda familiar. 0 para renda superior a R\$ 1.405,50 e 1 para renda inferior a R\$ 1.405,50.
Sexo	<i>Dummy</i> para o gênero. 0 para o sexo masculino e 1 para o sexo feminino.
Cor negra	<i>Dummy</i> para cor/raça. 1 para cor negra e 0 para as demais.
Mãe com Ensino Superior	<i>Dummy</i> para mãe com ensino superior. 1 para mãe que possui Ensino Superior completo e 0 para as demais.
Acesso à Internet	<i>Dummy</i> para o acesso à Internet. 1 se a residência do aluno possui acesso à Internet e 0 para o caso de ele não possuir acesso à Internet.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Nesta representação a presença do efeito desigualdade é obtido a partir da inclusão das variáveis *dummies*, as quais permitem identificar quais as relações sociais, econômicas e estruturais que exercem influência no desempenho da proficiência no Enem. Ainda a inclusão destas variáveis deu-se a partir do argumento de que as condições sociais contribuem para que o participante obtenha melhores notas. Seguindo a proposta de Moraes e Belluzzo (2014), as variáveis qualitativas permitem captar o quanto uma característica melhora o desempenho.

RESULTADOS

Análise Descritiva

O conjunto de dados que compõem o Enem agrupa informações quanto às questões de desempenho das escolas de natureza pública e privada. Partindo da proposta de identificar os determinantes e os diferenciais das proficiências dos alunos de ambos os grupos escolares, faz-se necessário inicialmente discutir as estatísticas descritivas dos dados, as quais estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas dos dados dos alunos de escolas de natureza pública e privada

Tipo de escola	% de alunos	Pontuação média	Desvio padrão	Menor proficiência	Maior proficiência
Pública	81,01%	529,08	60,28	306,02	821,78
Privada	18,99%	585,88	74,62	348,56	813,34

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Enem (2017).

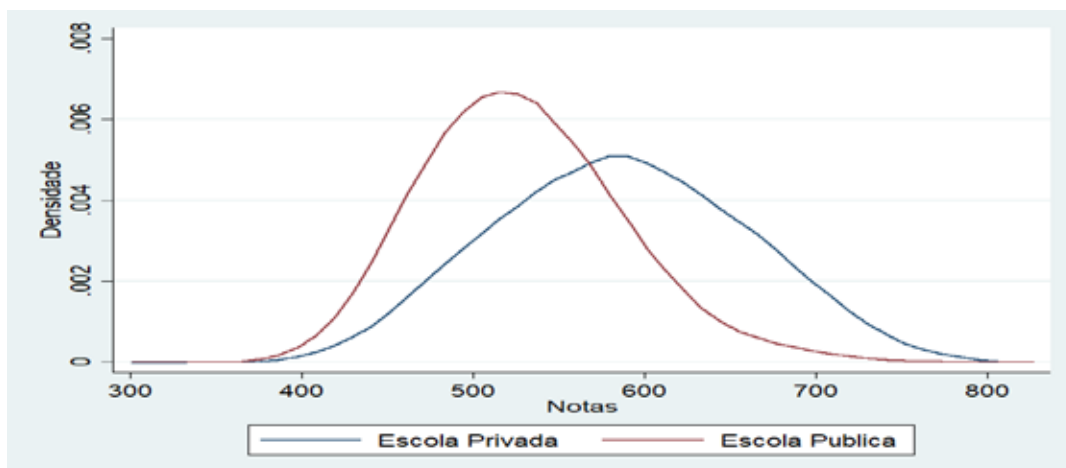
Observa-se ligeira diferença entre o desempenho dos alunos das escolas de natureza pública e privada, equivalente a 56,8 pontos; entretanto, a escola de natureza pública apresenta uma participação muito maior que a escola de natureza privada, com 81% dos participantes do Enem oriundos da rede pública de educação. Em termos de desempenho, o aluno de escola pública obteve proficiência equivalente a 529,08 pontos, 9,69% abaixo do desempenho médio dos alunos de escola privada, os quais obtiveram média de 585,88 pontos. Esta diferença mostra-se relevante considerando a menor participação da rede particular de educação.

Considerando a dispersão dos dados, o desvio padrão das proficiências dos alunos da escola de natureza pública ficou em 60,28 pontos, enquanto que a dispersão das proficiências dos alunos da escola de natureza privada foi maior, de 74,62 pontos. Esta variação maior da escola particular, indicativo de proficiências mais dispersas e heterogêneas, pode aproximar mais os resultados entre os alunos dos dois sistemas de educação.

Assim, para aprofundar tais resultados, apresenta-se a estimativa de densidade de Kernel, que é uma forma não paramétrica de estimar a função densidade probabilidade de uma variável aleatória, para as variáveis rede de ensino, renda e escolaridade da mãe. Esta medida, ao avaliar a diferença entre as densidades de proficiências, fornece maior robustez que a simples comparação entre médias e variâncias.

A Figura 1 apresenta os resultados para a distribuição de proficiências dos ensinos público e privado. Observa-se que as notas obtidas pela rede pública tiveram uma densidade inferior, próxima dos 500 pontos, enquanto que aquelas obtidas pela rede privada de ensino apresentaram densidade das notas próxima dos 600 pontos.

Figura 1 – Distribuição de Kernel do diferencial de proficiências das escolas de natureza pública e privada

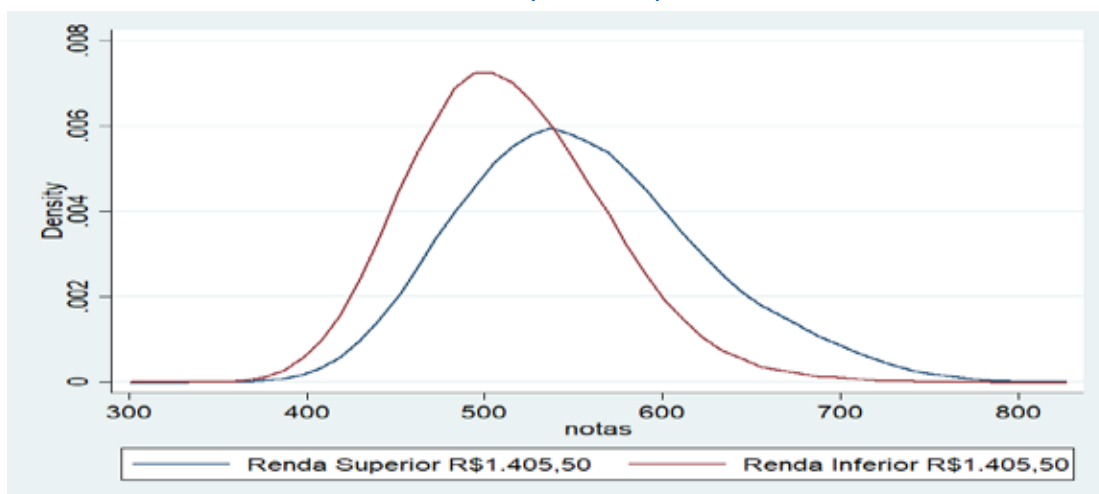


Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

O desempenho inferior dos alunos da escola de natureza pública deve-se, em grande medida, às melhores condições de ensino oferecidos pelas escolas de natureza privada, resultado que se assemelha ao obtido por Albernaz, Ferreira e Franco (2002), quando avaliaram o desempenho dos alunos de ambas as redes de ensino, utilizando a base de dados nacionais dos resultados da pesquisa do Sistema de Avaliação da Educação Básica, do ano de 1999.

Nesta discussão, a renda representa outro fator relevante, dado que amplia o distanciamento do desempenho escolar ao apresentar diferença expressiva quando analisada a distribuição das proficiências, conforme verifica-se na Figura 2.

Figura 2 – Distribuição de Kernel do diferencial de renda das escolas de natureza pública e privada

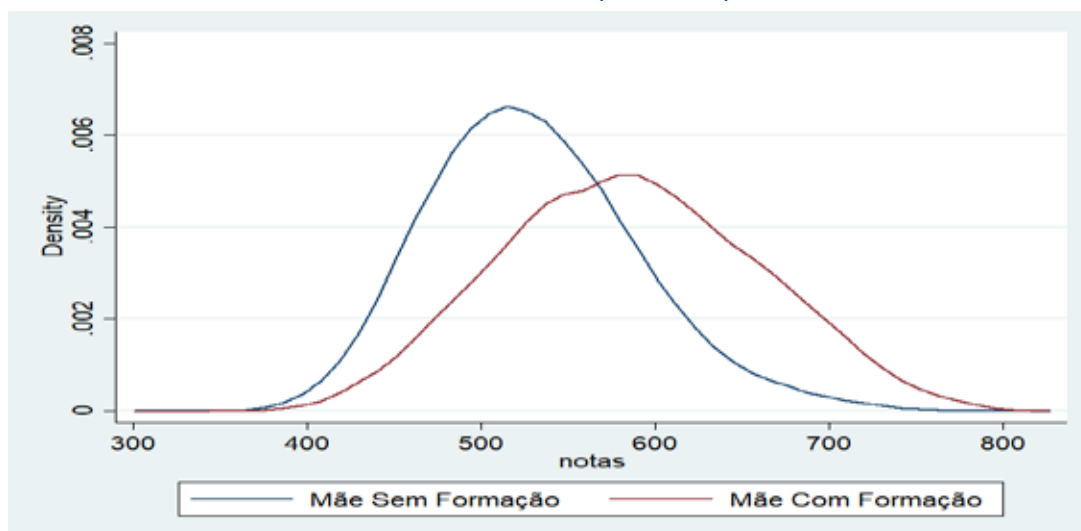


Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

Da mesma forma que ocorreu diferença da rede pública de ensino para a rede privada, também se observou uma distribuição das proficiências maiores em favor dos que informaram renda mensal familiar superior a R\$ 1.405,50 comparativamente aos que declararam renda inferior a este limite. Este resultado corrobora as evidências de Silva, Morino e Sato (2014), os quais identificaram a renda familiar baixa e a escolaridade dos pais de nível primário como fatores que diminuem o desempenho do aluno. Ainda, analisando os resultados quanto à rede escolar e ao nível de renda, parece razoável assumir que estes dois fatores conjuntamente determinam condições para um melhor desempenho escolar (MORAES; BELUZZO, 2014).

Complementando, apresenta-se a distribuição de frequências dos alunos considerando a escolaridade da mãe, conforme Figura 3. Observa-se que a distribuição mostrou-se favorável ao desempenho, em termos de proficiências, daqueles alunos cuja mãe tem formação em nível superior comparativamente àqueles que a mãe não possui esse nível de escolarização. Este resultado corrobora a discussão de Corti (2013), que demonstra que a escolaridade da mãe é um dado importante na análise do perfil socioeconômico em virtude da forte relação entre pobreza e exclusão escolar.

Figura 3 – Distribuição de Kernel do nível educacional das mães dos alunos das escolas de natureza pública e privada



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

Nesta mesma linha, Franco e Menezes (2012) verificaram relação entre renda, Ensino Superior e escolaridade do aluno ao considerar a proporção de mães com Ensino Superior, indicando um elevado *status* socioeconômico da mãe, o que propicia ao aluno melhores condições de acesso a materiais e educação de melhor qualidade. Assim sendo, os alunos pertencentes a famílias com maior poder aquisitivo apresentaram níveis de proficiência mais altos, demonstrando elevada estratificação social no sistema educacional brasileiro.

Complementando, conforme argumentam Soares e Collares (2006), é possível perceber que os alunos integrantes de uma estrutura familiar com vínculos saudáveis de relacionamento apresentam melhores desempenhos, considerando a abertura para conversar com os seus pais sobre a vida escolar e também a cultura familiar à qual pertence.

A partir destas relações constata-se que o perfil dos alunos que obtiveram as maiores proficiências no Enem, no Rio Grande do Sul, no ano de 2017, invariavelmente estudam em escolas de natureza privada, possuem renda mensal familiar superior a R\$ 1.405,50 e a mãe possui formação no Ensino Superior. Resultados que, embora intuitivos, confirmam as evidências encontradas nos estudos de Machado *et al.* (2008) e Black e Devereux (2011), em que o fato de os pais possuírem Ensino Superior os leva a ter uma melhor renda e, conseqüentemente, o acesso a melhores materiais. Logo, esse ambiente familiar estimula os filhos a buscarem por melhores resultados educacionais.

Determinantes do Desempenho no Enem dos Alunos do Rio Grande do Sul para o ano de 2017

Os resultados das estimativas dos determinantes do desempenho dos alunos do Rio Grande do Sul no Enem, no ano de 2017, obtidos a partir da aplicação da regressão quantílica, encontram-se detalhados na Tabela 2. De forma geral, observa-se que as estimativas apresentaram os sinais esperados e foram estatisticamente significativas, como também se alinham às evidências encontradas por Moraes e Belluzzo (2014), quanto à diferença de desempenho de escolas de natureza privada e pública.

Tabela 2 – Determinantes do desempenho dos participantes da prova do Enem do Estado do Rio Grande do Sul em 2017

Variáveis	QREG (0.25)	QREG (0.50)	QREG (0.75)
Membros	-0,007175***	-0,007348***	-0,007209***
Idade	0,000856***	0,001242***	0,001581***
Idade ²	-0,000027***	-0,000033***	-0,000039***
Aluno escola pública	-0,059586***	-0,068721***	-0,073296***
Renda familiar	-0,043717***	-0,046496***	-0,048032***
Sexo	-0,009070***	-0,014254***	-0,016004***
Cor negra	-0,032658***	-0,036064***	-0,040040***
Mãe com Ensino Superior	0,050134***	0,054954***	0,059049***
Acesso à Internet	0,029172***	0,032160***	0,034197***
Intercepto	6,270658***	6,348963***	6,420657***
Pseudo R ²	0,0884	0,117	0,1442

***, ** e * indica que a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de 1%, 5% e 10% respectivamente.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

Em termos de distribuição de frequências, no quartil representativo dos 25% das proficiências mais altas, o aluno de escola de natureza pública apresentou desempenho 7,33% menor que o aluno de escola de natureza privada. Igualmente, quando se analisa o quartil dos 25% das proficiências mais baixas, o aluno de escola de natureza pública ainda apresentou desempenho inferior ao aluno de escola de natureza privada, porém a diferença diminuiu, ficando em 5,96%. Já quando se analisa a mediana das proficiências, o aluno de escola de natureza pública obteve desempenho inferior de 6,87% comparado ao aluno da escola de natureza privada.

A variável relacionada à condição financeira (renda familiar) indicou que alunos que possuem uma renda inferior a R\$ 1.405,50 apresentaram um desempenho 4,37% inferior no quartil (0,25) quando comparados àqueles que informaram renda superior a este limite. A diferença foi ainda maior quando se compara o quartil (0,75), que relaciona as melhores proficiências, quando o desempenho foi cerca de 4,80% menor para aqueles alunos que possuem menores rendas.

Estes resultados confirmam as evidências encontradas nos trabalhos de Madeira (2006), Travitzki (2013) e Zacchi (2016), os quais concluíram que o fator econômico, por oferecer condições de estudo mais adequadas, como acesso a melhores materiais, cursos e escolas, se constitui invariavelmente em um determinante para o melhor desempenho escolar. De igual forma, Travitzki (2013) ao analisar o resultado do Enem para o Brasil, no ano de 2009, atribui aos condicionantes socioeconômicos, como a renda e a escolaridade dos pais, pelo menos 75% da média do desempenho obtido pelos estudantes nas escolas em que, no mínimo, dez estudantes prestaram o Exame Nacional do Ensino Médio.

Analisando os aspectos sociais familiares, o aluno obtém melhor desempenho (proficiência) quando a mãe possui formação no Ensino Superior, independentemente do quartil analisado. Estes valores indicam que o fato de a mãe ter formação no terceiro grau favorece o melhor desempenho quando analisado no quartil (0,75), cuja estimativa foi 5,9% superior quando comparado aos alunos que não têm mãe com Ensino Superior. Para o quartil (0,25), o desempenho daqueles que a mãe possui Ensino Superior é menor, ficando em cerca de 5,0%, enquanto que na mediana o desempenho foi 5,49% maior que os demais.

Essas evidências alinham-se àquelas obtidas por Black e Devereux (2011), os quais concluíram que o nível de educação dos pais possui influência no desempenho dos filhos, destacando que, quanto maior o nível educacional dos pais, melhor o desempenho dos filhos. Ainda demonstraram que as condições intergeracionais refletidas nos déficits educacionais dos pais, sobretudo da mãe, não têm sido corrigidos pelos sistemas de avaliação vigentes (MADEIRA, 2006), de forma que as escolas não têm conseguido compensar as desvantagens com que estes estudantes chegam ao sistema de ensino (ZACCHI, 2016).

Diferente dos resultados anteriores, o sexo dos candidatos apresentou relação negativa e significativa, entretanto as diferenças entre os quartis foram reduzidas. Essa relação inversa indica que as alunas que prestaram o Enem, em média, obtiveram proficiências inferiores em todos os recortes amostrais, com maior distanciamento no quartil 0,75 (1,60%), enquanto que para o quartil 0,25 o diferencial de proficiência foi o menor, de 0,9%.

Estes resultados podem ser justificados, conforme discutido por Barbeta, Andrade e Tavares (2018), pelo desempenho em disciplinas específicas do componente curricular, caso das disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa. Na primeira disciplina o desempenho é maior para homens, já na segunda prevalecem melhores resultados para mulheres. Assim sendo, como a variável dependente é a média da proficiência de todas áreas do conhecimento do Enem, a interpretação deve ser em termos de resultado médio de todo o componente curricular, o qual se mostrou maior para os homens.

À variável acesso à Internet o efeito estimado foi positivo e significativo para todos os quartis. Esta variável, todavia, refletiu em maior diferencial de desempenho para o quartil (0,75), que relaciona os 25% das melhores proficiências. Para este quartil o diferencial de desempenho foi de 3,41% para os alunos com acesso à Internet comparativamente àqueles que não possuem. Já para o quartil relacionado ao desempenho dos 25% que obtiveram as menores proficiências, o acesso à Internet indicou um resultado maior de 2,91%, enquanto que à mediana o acesso à Internet resulta em desempenho maior em 3,21%.

As condições tanto de qualidade quanto de conteúdo fornecidas pelo acesso à Internet, traduzida na possibilidade de pesquisas e troca de informações, relacionaram-se positiva e significativamente com a proficiência no Enem, com resultados variando de 2,91% (0,25) a 3,42% (0,75), respectivamente. Tais evidências indicam que o maior acesso à Internet possibilita, além do melhor uso desta ferramenta, a busca por cursos e materiais didáticos, melhorando o desempenho educacional. Estas evidências corroboram os resultados de Machado *et al.* (2008), os quais argumentam que fatores como o maior acesso a livros ou até uma maneira mais fácil de encontrar material didático melhora o desempenho educacional de alunos.

A quantidade de membros da família também apresenta papel importante no desempenho escolar, pois famílias maiores possuem custos mais elevados, o que, em muitas situações, implica recursos mais escassos para a educação. Dessa forma, estudantes de famílias menores podem apresentar condições mais facilitadas, em média, quando comparados com alunos de famílias maiores. As estimativas sinalizam para esta conclusão, dado que para todos os quartis, a cada incremento de um membro no grupo familiar, o desempenho médio dos alunos do Estado do Rio Grande do Sul, no Enem, foi menor em aproximadamente 0,70%.

Complementando, para a cor ou etnia do aluno, obteve-se uma relação negativa e significativa para os três quartis analisados. Especificamente quando se analisa os 25% que obtiveram menores proficiências, obteve-se desempenho inferior de 3,26% para aqueles alunos de cor negra. Já ao analisar o quartil das maiores proficiências (0,75), o aluno de cor negra obteve desempenho, em média, de 4,0% inferior aos demais.

Estes resultados demonstram que, independentemente do quartil analisado, o desempenho de alunos negros foi inferior aos demais, o que pode estar associado às condições socioeconômicas, conforme relatado por Alves e Soares (2002). Também retrata a estreita relação existente entre a desigualdade social e a desigualdade educacional que repercute na ausência de igualdade de oportunidades educacionais (ZACCHI, 2016), assim como explica grande parte da desigualdade de renda (FERREIRA; VELOSO, 2006).

Informações complementares sobre as estimativas, como alterações nos coeficientes da regressão em cada quartil, podem ser visualizadas na Figura A.1, do Apêndice. Esta análise é importante quando se objetiva realizar comparações entre os diferentes quartis. A dinâmica mostra que as retas se ajustam de formas diferentes entre os quartis, indicando que as disparidades entre as médias são maiores para os alunos com melhor desempenho no Enem. De outra forma, para os alunos com menores proficiências, o ambiente socioeconômico e familiar tende a influenciar menos quando comparados com os alunos de melhores desempenhos.

Somente esta análise, entretanto, não é suficiente para concluir que há diferença entre os coeficientes dos diferentes quartis. Neste sentido, foi realizado o teste de Wald para diferenças nos coeficientes entre os quartis (0,25), (0,50) e (0,75), respectivamente. O resultado do teste tem estatística F no valor 5407,56, indicando a rejeição da hipótese nula de igualdade dos coeficientes, confirmando que há diferença estatística entre os quartis analisados e que o desempenho escolar relaciona-se de forma distinta com as variáveis referidas.

Resultado do *Turnaround Point*

Complementando, apresenta-se o *Turnaround point*, que permite analisar como a idade afetou dinamicamente o desempenho dos alunos do Rio Grande do Sul no Enem, no ano de 2017. Os resultados, considerando os quartis examinados, encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3 – Resultado do *Turnaround point*

<i>Turnaround point</i>	QREG (0.25)	QREG (0.50)	QREG (0.75)
	15.9***	18.8***	20.3***

***, ** e * indica que a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de 1%, 5% e 10% respectivamente.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

Quando se observa a relação da idade com o desempenho educacional verifica-se que as maiores proficiências estão associadas às maiores idades médias. Os resultados demonstram que, no quartil 0,25, a idade que maximiza a melhor proficiência está em torno de 15,9 anos. Para o quartil 0,5, ou a mediana, a idade que maximiza melhor proficiência aproxima-se de 19 anos (18,8 anos), enquanto que para o quartil 0,75 a idade que maximiza a melhor proficiência ficou em 20,3 anos.

Este resultado, *a priori*, demonstra a diversificação do perfil etário dos participantes do Enem e a tendência para a sua apropriação como instrumento de acesso ao Ensino Superior. Ao analisar-se o menor *Turnaround point*, do primeiro quartil, pode-se sugerir que a idade reduzida indica a condição de que alguns alunos prestam o exame, embora não tenham concluído o Ensino Médio, com o objetivo de praticar e adquirir experiência, uma vez que o Enem não impõe restrição de idade aos candidatos.

Também pode ser reflexo da diminuição progressiva da distorção idade-série no Ensino Médio que vem causando uma juvenilização do público desse nível (CORTI, 2013). A despeito destes aspectos, o aluno que começou a praticar o exame em idade tenra, quando realiza a prova com mais idade e com mais conhecimento/experiência tende a obter melhor desempenho para ingressar no Ensino Superior.

Por outro lado, o maior *Turnaround point*, do último quartil, de aproximadamente 20 anos, indica a condição daqueles alunos que podem estar buscando uma segunda Graduação ou procurando trocar de curso, como também por aqueles alunos que buscam ingressar em cursos e universidades mais disputadas, realizando repetidas vezes o exame. Ainda demonstra que ao mesmo tempo, o Enem tem passado por um processo de reestruturação do perfil etário, pelo aumento da participação dos alunos de maior idade.

CONCLUSÕES

O desempenho escolar é, de forma recorrente, tema central de vastas discussões que envolvem desigualdades social e econômica, tendo como preâmbulo quais fatores influenciam neste processo. Com base neste aspecto, buscou-se compreender as diferenças entre os ensinos público e privado no Estado do Rio Grande do Sul, a partir de dados referentes ao desempenho dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), no ano de 2017, utilizando-se da modelagem de regressão quantílica.

Essa modelagem empregada possibilitou obter os determinantes do desempenho educacional dos alunos, considerando os quartis das maiores e menores proficiências. Os resultados confirmaram as relações evidenciadas pela literatura quanto ao desempenho inferior da escola de natureza pública comparado ao da escola de natureza privada, destacando-se que nos quartis analisados a maior diferença encontrou-se para o quartil das melhores proficiências. Este desempenho inferior está associado também à idade do aluno, uma vez que se encontrou que o resultado das proficiências mais altas estão relacionadas à idade mais elevada, enquanto o desempenho das proficiências mais baixas está relacionado com idade menor, refletindo, assim, condições de aprendizado e experiência na prestação do exame.

As relações socioeconômicas familiares mostraram outra dimensão relevante para a explicação do desempenho escolar. As variáveis renda, acesso à Internet e mãe com formação superior estão associadas com as maiores proficiências no Enem, reforçando o argumento de que as desigualdades sociais e econômicas estão na base das desigualdades educacionais. Este resultado justifica a necessidade de políticas públicas educacionais que minimizem o efeito “dotação inicial”, buscando a igualdade de oportunidades no acesso ao Ensino Superior como forma de minimizar as crescentes desigualdades educacionais.

Embora o estudo tenha mostrado coerência com as proposições teóricas e metodológicas esperadas, a análise limita-se ao espaço de tempo e região definidos, conquanto comparações se tornam possíveis, a generalização dos resultados é limitada. Também deve-se destacar que a base informacional do Enem não possibilita discutir qualidade dos sistemas educacionais, uma vez que não é uma base nem censitária nem amostral, caso da Prova Brasil ou do Pisa. Assim sendo, futuros trabalhos sobre esta temática poderão expandir a análise incorporando outras bases informacionais e/ou outras modelagens como forma de fornecer evidências robustas que auxiliem a tomada de decisão aos *policy makers*.

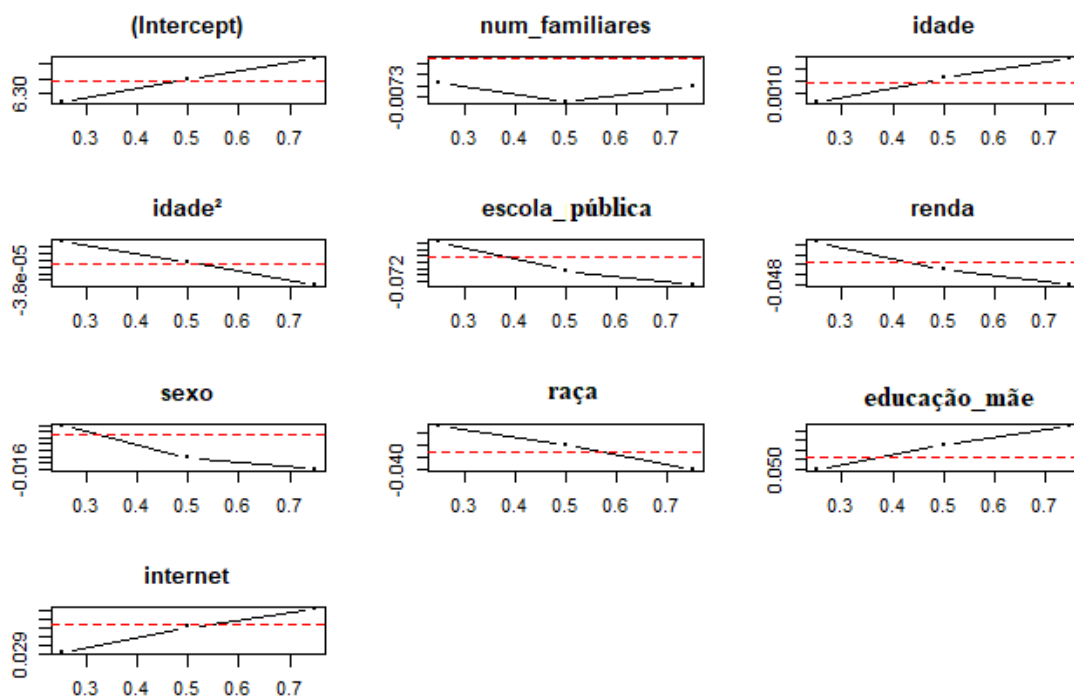
REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, Â.; FERREIRA, F., H., G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 32, n. 3, p. 453-476, 2002.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Cor do aluno e desempenho escolar: as evidências do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26., 2002, Caxambu: [s.n.], 2002.
- BARBETTA, P. A.; ANDRADE, D. F. D.; TAVARES, H. R. Estudo de fatores associados através de regressão quantílica hierárquica. *Estudos em avaliação educacional*, São Paulo, v. 29, p. 320-349, maio/ago. 2018.
- BLACK, S. E.; DEVEREUX, P. J. Recent Developments in Intergenerational Mobility. *NBER Working Paper*, Amsterdam, v. 4, abr. 2011.
- CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Microeconometrics Using Stata*. Lakeway Drive: Stata Corp LP, 2009.

- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Análise sobre os indicadores educacionais do Rio Grande do Sul. *Estudos Técnicos CNM*, v. 2, p. 41-47, abr. 2009.
- CORTI, A. P. As diversas faces do Enem: análise do perfil dos participantes (1999-2007). *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 198-221, abr./ago. 2013.
- COSTA-BEBER, L. B. et al. Processos seletivos de Universidades Públicas da Região Sul do Brasil: movimento de mudanças a partir do Novo Enem. *Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências*, v. 14, p. 217-232, 2014.
- DIAS, R. E. Profissionalização docente e a cultura da performatividade. In: ENDIPE – ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 13., 2006, Recife. *Anais [...]*. Recife, 2006.
- FERREIRA, S. G.; VELOSO, F. A reforma da educação. In: PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Veja o desempenho da sua escola no Enem 2018*. Confira a posição de sua escola no ranking nacional do Enem de 2016, 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/12/1942488-confira-a-posicao-de-sua-escola-no-ranking-nacional-do-enem-de-2016.shtml>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- FRANCO, A. M. P.; MENEZES F. N. Uma análise de rankings de escolas brasileiras com dados do SAEB. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 263-283, abr./jun. 2012.
- GREENE, W. H. *Econometric analysis*. 5. ed. New York: Pearson Education, 2003.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Primeiro dia do Enem 2017 termina com baixo índice de candidatos eliminados*. INEP, 2017. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo//asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/primeiro-dia-do-enem-2017-termina-com-baixo-indice-de-candidatos-eliminados/21206. Acesso em: 28 jun. 2019.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)*. 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica>. Acesso em: 20 set. 2019.
- KOENKER, R.; BASSETT, G. Regression Quantiles. *Econometrica*, v. 46, n. 1, p. 33, 1978.
- MACHADO, A. F. et al. Qualidade do ensino em matemática: determinantes do desempenho de alunos em escolas públicas estaduais mineiras. *Economia*, v. 9, n. 1, p. 23-45, 2008.
- MADEIRA, F. R. Educação e desigualdade no tempo de juventude. In: CAMARANO, Ana Amélia (org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2006. p. 139-170.
- MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. D. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. *Revista Sociedade e Estado*, v. 29, p. 561-586, maio/ago. 2014.
- MORAES, A. G. E. D.; BELLUZZO, W. O diferencial de desempenho escolar entre os sistemas de ensino. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 409-430, ago. 2014.
- NOGUEIRA, L. C. B.; DE ALENCAR, E. F. Tal pai, tal filho? Uma análise dos efeitos fatores de circunstâncias sobre o desempenho dos alunos na avaliação do Pisa 2012. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 49, n. 1, 2019.
- RIGOTTI, J. I. R. A transição da escolaridade no Brasil e as desigualdades regionais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 18, p. 59-73, jan./dez. 2001.
- SILVA, E. N. D.; JÚNIOR, S. D. S. P. Sistema financeiro e crescimento econômico: uma aplicação de regressão. *Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 10, jul./set 2006.
- SILVA, L. A.; MORINO, A. H.; SATO, T. M. C. Prática de mineração de dados no Exame Nacional do Ensino Médio. In: WORKSHOPS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE INFORMÁTICA NA EDUCAÇÃO, v. 3, n. 1, p. 651-660, 2014, Dourados, MS. *Anais [...]*. Dourados, MS: Sociedade Brasileira de Computação, 2014. Disponível em: <http://www.br-ie.org/pub/index.php/wcbie/article/view/3289>. Acesso em: 22 abr. 2017.
- SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 615-650, 2006.
- TELES, T. R. Política de cotas do ensino superior brasileiro: uma análise percutiente in faciem do princípio constitucional da igualdade. *Ius Gentium*, Curitiba, PR, v. 12, n. 6, 2015. ISSN 2237-4965.
- TRAVITZKI, R. *ENEM: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar*. 2013. 320 p. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Educação e Filosofia) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2013.
- ZACCHI, R. C. *Desempenho escolar e desigualdades educacionais no Brasil: uma análise a partir do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)*. 288 f. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2016.

ANEXO A

Figura A.1 – Resultados em termos de quartis



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

Tabela A.1 – Resultado do teste de Wald

Teste	Estatística <i>t</i>	<i>Prob.</i>
Wald	5407,56***	0,0000

***, ** e * indica que a hipótese nula é rejeitada ao nível de significância de 1%, 5% e 10% respectivamente.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

Jovem Aprendiz no Cenário das Políticas Públicas de Emprego

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.369-385>

Recebido em: 15/4/2020

Aceito em: 14/8/2020

Lucia Juraszek,¹ Argos Gumbowsky²

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo situar e debater a Lei da Aprendizagem como fator de inserção do jovem aprendiz no mercado de trabalho e abordar a referida Lei com a finalidade de estimular a reflexão sobre a importância da interação social para a transformação das relações de trabalho, contribuindo com o desenvolvimento regional. Para embasar o presente estudo fez-se uso da teoria de desenvolvimento de Frigotto (1984), que postula vínculo entre desenvolvimento e a superação da desigualdade social mediante a qualificação. A questão das relações entre o sistema educacional e o mercado de trabalho ocupa espaço crescente entre as preocupações dos pesquisadores e estudiosos. Isso é justificado pelo fato de que o desemprego de jovens na sociedade brasileira constitui-se num problema grave. A Lei da Aprendizagem, como política pública, foi concebida para regular a formação técnico-profissional metódica de adolescentes e jovens, desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas. Os resultados da pesquisa permitiram concluir que o programa da aprendizagem pode suprir as dificuldades iniciais de inserção. Como política pública, é quesito que deveria passar por mudanças para melhorar sua abrangência. Uma vez instituída, poderá garantir a formação do aluno e contribuir com a sua inserção no mercado de trabalho. A pesquisa é bibliográfica, documental e explicativa.

Palavras-chave: Jovem aprendiz. Lei da aprendizagem. Políticas públicas de emprego. Desenvolvimento econômico.

YOUNG LEARNING IN THE SCENARIO OF PUBLIC EMPLOYMENT POLICIES

ABSTRACT

This study proposed to position and debate the Apprenticeship Law while labour market insertion factor for the Young Apprentice and to approach the Apprenticeship Law as a goal to stimulate the reflection on the importance of the social interaction to work relation changes, contributing to the regional development. To support this study, Frigotto's (1984) theory for development was used, which postulates connection between development and the overcoming of the social inequality through qualification. The relation linking the educational system and the labour market is an increasing concern among researchers and scholars. It is justified due to fact that the youth unemployment in Brazilian society is a major issue. The Apprenticeship Law, as a public policy, was created to regulate the methodical technical professional qualification for teenagers and youths, developed through theoretical and practical activities. The results of the research led to the conclusion that the apprenticeship program is able to meet the earliest difficulties of labour market insertion. As a public policy, changes would be mandatory to improve its coverage. Once implemented, it can guarantee the learners qualification and contribute for their integration in the labour market. Bibliographic, documental and explanatory research.

Keywords: Young apprentice. Apprenticeship law. Public employment policies. Economic development.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Contestado (UnC). Professora da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/8755417057269684>. <https://orcid.org/0000-0003-3858-6847>. lucia.juraszek@trt12.jus.br

² Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade do Contestado (UnC). <http://lattes.cnpq.br/4683648621815266>. <https://orcid.org/0000-0002-7217-9025>. argosgum@gmail.com

A questão das relações entre o sistema educacional e o mercado de trabalho ocupa espaço crescente entre as preocupações dos pesquisadores e estudiosos. Isto porque o desemprego de jovens na sociedade brasileira constitui-se num problema grave. Para amenizar o problema foi promulgada a Lei da Aprendizagem, vindo a alterar o artigo 429 da CLT, que entre outras diretrizes determina às empresas de médio³ e grande⁴ porte que contratem um número de aprendizes equivalente a um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos funcionários existentes cujas funções demandem formação profissional (BRASIL, 2000b).

Apesar de a obrigatoriedade decorrente da lei ser para a contratação de jovens aprendizes às empresas de maior porte, toda organização pode tê-los, desde que o faça a partir de uma rigorosa observação à lei, cuja contratação terá um prazo determinado de, no máximo, dois anos.

A problemática decorrente está inserida no teor da Lei da Aprendizagem, que estabelece a obrigatoriedade da contratação do jovem na condição de aprendiz, conforme critérios das políticas públicas e legislações do segmento, que por si só não resolve a questão da respectiva inserção no mercado de trabalho. Por iniciativa própria, as empresas deveriam contratar. Pode-se afirmar que o jovem espera por essa experiência como uma oportunidade de ingresso no mercado de trabalho.

Faz-se necessário, no entanto, dizer que os adolescentes vivem em diferentes contextos sociais: um que pertence ao mundo globalizado, consumista e individualista; e, de outro lado, os jovens que não acessam facilmente os recursos e a tecnologia disponibilizada. Vislumbra-se que a adolescência não tem sido a mesma para todos.

Neste enquadramento, é importante conscientizar a sociedade sobre o programa da aprendizagem⁵ que decorre da Lei da Aprendizagem e introduz o jovem no mercado de trabalho e também impacta na formação profissional e na educação regular. Como consequência, obriga-se o jovem a frequentar a escola de ensino regular, além do estudo profissionalizante e, ainda, oferece a possibilidade do primeiro emprego. Por conseguinte, a educação, a escolarização e o conhecimento são elementos essenciais para aprimorar o intelecto, formar cidadãos críticos e garantir a democratização.

O objetivo do presente artigo, portanto, foi abordar o jovem aprendiz e a sua alocação no mercado de trabalho no âmbito das políticas públicas de emprego, mais especificamente da efetiva aplicação da Lei da Aprendizagem.

O referencial teórico foi organizado em três unidades. A primeira tratou do desenvolvimento econômico regional; a segunda evidenciou a Lei da Aprendizagem e a formação profissional e a terceira abordou a inclusão do jovem no mercado de trabalho. Na sequência apresentaram-se os resultados e as considerações finais.

³ Médio porte segundo o IBGE é caracterizada pela quantidade de empregados que possui. Se for indústria, é considerada média se possuir de 100 a 499 empregados. Caso ela seja comercial ou de serviços, de 50 a 99 empregados.

⁴ Considera-se empresa de grande porte aquela que possuir um número maior de empregados das consideradas médias.

⁵ O programa de aprendizagem foi projetado para capacitar e inserir o jovem no mundo do trabalho e se apoia na Lei 10.097/2000, a Lei da Aprendizagem.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

A relação entre Lei da Aprendizagem, ou seja, a educação profissional e o desenvolvimento econômico regional não é linear e cabe tecer algumas considerações preliminares. Primeiramente, que há obrigatoriedade da instituição do programa da aprendizagem para empresas de médio e grande portes, conforme Lei 10.097/2000, no percentual, variável, de 5% a 15%, conforme o quadro respectivo de empregados (BRASIL, 2000b). Tal informação é necessária para explicar que a contratação, decorrente do programa jovem aprendiz exige, na região geográfica, a instalação de empresas de médio e grande portes, ou seja, um território com forte industrialização e com uma economia bem diversificada, como pressupostos necessários para absorver o maior número de jovens aprendizes.

Depois, fez-se uso das palavras de Rodrigues, que esclarece: “o desenvolvimento pode ser compreendido numa relação mecanicista entre educação e trabalho na produção econômica de riqueza; e, por outro, numa relação contraditória, em que as duas esferas contrapõem-se no conjunto de seus resultados” (2020, p. 52). O autor completa a informação alegando que ambas as esferas podem invalidar uma política pública naquilo que se instaura na estrutura educacional.

Nessa complexa circunstância, para esclarecer sobre a educação e sua relação com o desenvolvimento econômico regional, torna-se necessário conhecer as potencialidades e fragilidades existentes em determinada região, pois esses elementos se unem no resgate de um cenário que proporcione melhores condições de vida e trabalho a todos.

Numa cultura democrática, todavia, o desenvolvimento está diretamente relacionado à educação, quando se prevalece a verdadeira distribuição da riqueza produzida coletivamente. Nesses pontos, entretanto, em que os conflitos transparecem, em termos de contradições, e que deixam transparecer a concepção de desenvolvimento como algo estritamente relacionado ao aspecto de crescimento econômico, é possível compreender, em aspectos políticos, quais são as sociedades verdadeiramente não desenvolvidas (RODRIGUES, 2020, p. 54).

Rodrigues (2020) completa explicando que a educação está atrelada ao planejamento do Estado, bem como que a capacitação da população culminará em sua inserção cultural, sendo assim obrigação do Estado dar legitimidade ao princípio constitucional de instaurar o direito social de acesso à educação.

Justificada a abordagem do tema desenvolvimento econômico no presente artigo, é viável colacionar a afirmação de Correa, Silveira e Kist, quando explicam por que o conceito não é fechado.

Registra-se o conflito de interesses entre os distintos atores envolvidos, a interação dos componentes endógenos frente aos exógenos com a assimilação dos mesmos e disso tudo como sendo um processo contínuo ao longo do tempo, com a influência de seus contextos, tais como a endogenia com a interação, mediação e negociação da região, a constante retroalimentação, a condicionante histórica do processo e a negação ao mecanismo autorregulador do mercado como epicentro da questão (CORREA; SILVEIRA; KIST, 2019, p. 13).

Assim, justificou-se a adjetivação do termo “desenvolvimento” pois, à medida que a sociedade evolui, novas variáveis surgem e necessitam de um tratamento distinto, evidenciam a interdisciplinaridade que é inerente à realidade em que se vive, uma vez que o mundo não acontece exclusivamente nos ambientes disciplinares (CORREA; SILVEIRA; KIST, 2019).

As teorias do desenvolvimento incorporaram elementos que trazem para o seu campo de investigação a contribuição de outras áreas do saber, ao considerar o desenvolvimento como fruto de interações sociais que repercutem no amadurecimento das instituições locais. Nesse sentido, incorporaram-se elementos sociais e históricos que estão arraigados no território, presos aos costumes e tradições de uma região (MULS, 2008).

Para existir um processo de desenvolvimento econômico consistente e sustentável, Buarque explica que se devem “elevar as oportunidades sociais, a viabilidade e a competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais” (1999, p. 9).

O desenvolvimento econômico sempre foi impulsionado por classes e grupos interessados em uma ordem econômica e social, e sempre encontrou oposição e a obstrução dos interessados na preservação do *status quo*, dos que usufruem benefícios e hábitos de pensamento do complexo social existente, das instituições e costumes predominantes (BARAN, 1985).

Já o desenvolvimento local, segundo Buarque, está diretamente associado às iniciativas inovadoras. O processo de desenvolvimento deve congrega e mobilizar toda a comunidade com o intuito de aumentar as oportunidades sociais e garantir a viabilidade do negócio na promoção de uma condição de vida mais digna para a coletividade envolvida.

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capazes de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1999, p. 9).

Existem fatores que condicionam os processos de desenvolvimento local, regional ou territorial e exigem uma visão estratégica. Explica Buarque que “ para desatar um processo de transformações que leve ao desenvolvimento sustentável da comunidade ou município, é necessário um claro esforço de seletividade para concentrar as ações nos fatores centrais e determinantes do futuro” (1999, p. 38). Ainda, não se explicam unicamente por fatores individuais e/ou urgentes, mas por processos coletivos e pela existência de um ambiente empresarial, social e institucional favorável à inovação.

Segundo Correa, Silveira e Kist, para se falar de um determinado recorte regional será preciso atentar para as múltiplas possibilidades decorrentes, uma vez que se aborda a construção e a percepção coletiva. “Em que pese a imprecisão e a controvérsia em

torno do conceito de região, em função do foco dos estudos, os recortes a serem feitos devem seguir uma proposição determinante que supera a questão dos níveis de agregação e os critérios de segmentação” (2019, p. 7).

O desenvolvimento local requer uma forma de mobilização e iniciativa dos atores locais em torno de um projeto coletivo. As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local endógeno decorrem de um ambiente político e social favorável.

Barquero (2007) menciona que uma comunidade territorial, por sua própria iniciativa, pode encontrar novas ideias e projetos que lhe permitam utilizar os recursos disponíveis e encontrar soluções para suas necessidades.

Com a globalização surgiu uma nova dinâmica, a internacionalização do capital e emergiram novas e crescentes iniciativas no plano local, que viabilizaram o desenvolvimento no espaço.

A globalização e desenvolvimento local são dois pólos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, dentro do intenso jogo competitivo mundial. Ao mesmo tempo em que economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas no nível local (BUARQUE, 1999, p. 11).

A virtualidade do mercado, articulada pelo sistema de informação, permite que pequenos empreendedores se integrem a grandes mercados, criando oportunidades e vantagens competitivas. As vantagens são cunhadas e nutridas por meio de um processo altamente localizado, aproveitando oportunidades, potencialidades e as diversidades dos atores sociais de um determinado recorte regional específico (BUARQUE, 1999).

Em consequência, seria extremamente importante construir um ambiente territorial aberto à formação de redes de cooperação e integração, seja de ordem empresarial, social ou institucional, pois facilitaria elaborar estratégias coletivas em que se resolveriam mais facilmente os problemas, superando desafios (BUARQUE, 1999).

Barquero, referindo-se às políticas de desenvolvimento, escreve:

Las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de productividad y competitividad, pero también los de equidad y ecología (2004, p. 17).

Esclarece que para atingir as metas existem caminhos diversos. Um de forma radical com um salto tecnológico, sem preocupação com os impactos e, outro de pequenos passos, combinando ações a partir do conjunto produtivo existente, ajustando inovações com manutenção de emprego, cujas transformações sejam assimiladas e adotadas pela sociedade local (BARQUERO, 2004, p. 17-18).

Assim, as ações deveriam mudar a estrutura de modo que fortalecessem a capacidade de organização do território, melhorando o modo de vida das cidades, comarcas e regiões, convertendo-as em um lugar agradável para se viver e trabalhar.

Cada território precisa de um diagnóstico e um tratamento específico e diferenciado, adotando-se soluções diferentes para regiões distintas. Os instrumentos devem levar em consideração as fragilidades, por exemplo: área com deterioração ambiental e artística, baixa densidade populacional e sistemas produtivos frágeis (CORREA; SILVEIRA; KIST, 2019).

Pode-se analisar o desenvolvimento econômico de uma determinada região geográfica por meio de diferentes indicadores econômicos e sociais. Para tal desiderato é necessário comparar com parâmetros iguais de diferentes regiões ou com alguns indicadores de referência, que retratam a real situação da localidade, a fim de embasar as políticas e planos estratégicos que possam fortalecer os fatores positivos presentes na conjuntura econômica e social local (SANTOS, LIMA, 2015).

Nesse mesmo diapasão, Barquero aduz que para promover o desenvolvimento local será necessário elaborar um plano e definir as atividades econômicas capazes de gerar renda e distribuir riquezas:

Uno de los puntos centrales de todo plan de desarrollo local es definir las actividades económicas (naturaleza, generación de rentas y empleo y efectos sobre la distribución de la riqueza y el ecosistema) que van a ser el elemento motor del proceso de cambio estructural (Calatrava, 1992). El diagnóstico y los análisis específicos de la localidad, comarca y/o región permitirán identificar cuáles son las actividades a las que el plan debería dar preferencia (2004, p. 21).

O plano do qual trata o autor deverá considerar as atividades produtivas e necessariamente responder às demandas atuais, bem como as possibilidades daqueles que produzem, ou seja, as empresas e/ou fazendas locais. O objetivo será favorecer o fornecimento de produtos para os quais haja saída em mercados nacionais ou internacionais.

Em síntese, pode-se assegurar que para haver um efetivo desenvolvimento local devem existir lideranças inovadoras nos diversos setores, tanto no público quanto no privado, com postura democrática e direcionada aos interesses coletivos do território/região/local. Dallabrida (2017), quando trata do tema, expõe que deve estar associado ao desenvolvimento endógeno, em que uma comunidade local é capaz de utilizar todo seu potencial de crescimento para dar respostas aos desafios que se apresentam em um momento histórico determinado. Ou seja, implica uma valorização positiva, na qual se usa todo potencial de desenvolvimento em determinado recorte territorial, permitindo que as comunidades locais respondam com produção aos desafios para satisfazer às necessidades da população.

Como já descrito, o desenvolvimento econômico de um determinado recorte territorial necessita de projetos que demonstrem as suas condições, com estudos fundamentados sobre as peculiaridades regionais para viabilizar ações que estabeleçam políticas públicas ao seu desenvolvimento, e especificamente beneficiem os jovens.

Para avançar o assunto e esclarecer sobre a Lei da Aprendizagem, jovem aprendiz, bem como apresentar outros detalhes da formação profissional daqueles que estão inseridos na categoria jovem, vem a seguir a exposição.

O JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO

Para introduzir a juventude no mercado de trabalho, ou seja, no mundo dos adultos, deve-se saber que nenhuma criança ou adolescente vai à escola com o intuito de adquirir apenas conhecimentos técnicos e científicos (ALVES, 2011).

Castro, Aquino e Andrade (2009) faz uma análise quanto ao ingresso dos jovens no mercado de trabalho e afirma que o investimento em educação foi uma resposta do Estado para fornecer conhecimento e capacitação às novas gerações. Predomina o entendimento de que os jovens não precisam entrar precocemente no mundo do trabalho, devendo se concentrar em estudar. Para muitos, no entanto, a educação não é tão necessária e uma parcela dos menores se concentra no desempenho de tarefas com retribuição pecuniária. Pode-se concluir, portanto, que existem duas juventudes: aquela que se prepara para a vida adulta por meio da educação e outra que, como parte do proletariado, sequer é vista como jovem.

Em seus escritos Costa (2012) discorre sobre as condições adversas em que vivem as famílias, especialmente aquelas com renda insuficiente para arcar com as necessidades básicas. Tal situação não mudou ao longo do tempo e muitas famílias ainda exploram seus filhos como força de trabalho. O autor arremata alegando que tal prática se perpetua no tempo.

O mercado de trabalho deverá conectar de forma eficiente aqueles que procuram emprego e sua oferta. Meneguín expõe que esse fluxo é importante e deve funcionar perfeitamente, caso contrário “o crescimento econômico pode não causar impacto positivo sobre os empregos ou, ainda, os investimentos em educação e novas tecnologias podem não significar ganhos de produtividade e melhores salários” (2010, p. 541).

Esclarece que não se deve pensar no mercado de trabalho como instrumento para que o Estado influencie na redistribuição de recursos. O governo, porém, precisa manter regulamentações corretas e instituições adequadas, principalmente quando a situação macroeconômica não estiver favorável. Elas são necessárias principalmente quando se trata de treinamento público de assistência ao desempregado, melhorar o nível de emprego e a produtividade (MENEGUÍN, 2010).

Para Frigotto (1996), treinamento e educação correspondem a um acréscimo marginal de capacidade de produção. Em suma, traduz em números a ideia de capital humano, em que um grau de educação e de qualificação indica um determinado volume de conhecimento, habilidades e atitudes e que funcionam como potencializadores da capacidade de trabalho e, como tal, influem na economia do trabalho.

Os principais modelos de economia do trabalho: neoclássico, salário de eficiência, teoria do capital humano.

A teoria neoclássica considera que trabalhar não traz bem-estar, ao contrário do lazer. As pessoas estariam dispostas a sacrificar tempo de lazer, porque, ao se empregarem, estariam sendo remuneradas e, assim, teriam recursos para comprar bens e serviços, o que geraria bem-estar. Quanto maior a remuneração paga aos trabalhadores, mais eles estariam dispostos a renunciar ao lazer e oferecer a força laboral às firmas (MENEGUÍN, 2010, p. 543).

Essa teoria não incorpora educação, tanto que o crescimento econômico se explica pelo aumento do estoque de capital e progresso tecnológico. Assim sendo, o empregado estaria tão satisfeito com seu salário que exigiria um maior tempo para o trabalho. Meneguín (2010), chama esse fenômeno de efeito-substituição.

O modelo de salários de eficiência considera que existem vários tipos de trabalhadores, ou seja, o trabalho não é homogêneo, ao contrário do que estipula a teoria neoclássica.

Quando a firma quer preencher uma vaga, oferece emprego pagando o salário de mercado e obtém um conjunto de candidatos entre os quais escolherá o futuro empregado [...]. Este modelo considera que a qualidade do trabalhador tem relação direta com a remuneração paga. O salário real é definido de forma a tornar máximo o seu lucro (MENEGUÍN, 2010, p. 543).

Segundo Meneguín (2010), para o modelo da teoria dos salários de eficiência, as maiores remunerações traduzem-se em maiores produtividades.

A terceira corrente ou modelo, teoria do capital humano, incorpora a educação.

A teoria do capital humano continua admitindo que os salários são determinados pela produtividade marginal. No entanto, considera que as pessoas possuem características (inteligência, habilidades natas, saúde, etc.) que as individualizam. Além disso, o trabalhador pode conseguir diferencial por meio da educação, adquirindo habilidades que fazem aumentar sua produtividade. O trabalhador tem a opção de se aperfeiçoar (aumentar seu capital humano), incorrendo em custos para isso, mas esperando elevar seus rendimentos futuros (MENEGUÍN, 2010, p. 546).

Nessa teoria a pobreza seria a consequência do baixo investimento em capital humano, que acarretaria na baixa produtividade. Ressalta-se que uma sociedade com elevada formação educacional apresentará um perfil distributivo de renda mais homogêneo (MENEGUÍN, 2010).

Sabendo-se que uma melhor instrução geraria maior rendimento e salários mais altos, então por que as pessoas não passam mais tempo na escola?

A resposta consiste no fato de que as famílias cujo rendimento total é muito baixo necessitam de qualquer potencial incremento na renda. Isso faz com que as crianças entrem no mercado de trabalho precocemente, prejudicando a qualidade da sua formação escolar. [...] a pobreza das gerações atuais pode ser explicada pela pobreza dos seus antepassados (MENEGUÍN, 2010, p. 546).

O modelo keynesiano, que se contrapõe ao neoclássico, estabelece que o “nível de emprego depende do nível de atividade e não o contrário. O produto, ao requerer mão-de-obra para ser viabilizado, determina a demanda por trabalho” (MENEGUÍN, 2010, p, 547).

Complementa o autor asseverando que o nível de desemprego tem origem numa demanda agregada insuficiente, ou seja, num desempenho macroeconômico fraco. Defende ainda que o nível de emprego aumentará com a redução da taxa de juros, pois aquecerá o mercado e a necessidade de bens (MENEGUÍN, 2010).

A partir das teorias, dos modelos econômicos, Meneguín apresenta três diagnósticos sobre a origem do desemprego: A primeira, a partir do modelo keynesiano, sobre o qual afirma ser a demanda de trabalho dependente do patamar de crescimento e que

as causas se situam fora do mercado de trabalho; a segunda, do neoclássico, em que a causa deve ser atribuída ao fator institucional, com o estabelecimento de um salário mínimo, que não permite a perfeita flexibilização dos salários reais; e a última, como sendo o papel do marco regulatório ineficiente, ou seja, problemas nas instituições e na legislação que fazem crescer o desemprego (MENEQUIN, 2010).

Para finalizar, dizer que o jovem terá reais chances de ingressar e de se manter no mercado de trabalho se concluir o treinamento e a educação regular é admissível. Validando a ideia de capital humano, em que um grau de educação e de qualificação indica um determinado volume de conhecimento, habilidades e atitudes e que funcionam como potencializadores da capacidade de trabalho e, como tal, influem na economia do trabalho.

Frigotto (2001) afirma que na tarefa de construirmos uma alternativa societária, torna-se imperativo uma boa dose de utopia, pois sem esta não há educação, nem futuro humano. A utopia é uma tensão permanente daquilo que é posto como medida final, como imutável. É para isso que ela serve e nos ajuda a afirmar os princípios da igualdade, solidariedade e a generosidade humana.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL E A LEI DA APRENDIZAGEM

A Carta Magna de 1988 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 são outros dispositivos da legislação nacional e internacional. Apresentam a educação como um elemento basilar dos direitos humanos mais essenciais. Ainda que todos os direitos fundamentais sejam igualmente importantes e inalienáveis, o direito à educação é reconhecidamente primordial, pois permite que cada pessoa conheça, acesse e usufrua de seus direitos (BARROSO, 2005, p. 746).

A segurança do direito à educação, portanto, é condição imprescindível à garantia de outros direitos. Embora não seja suficiente ter acesso à escola, é necessário permanecer nela durante tempo suficiente e capaz de cumprir a formação adequada à cidadania e, ainda, garantir uma oportunidade de ingressar no mercado de trabalho de forma protegida.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 227 consigna que é dever do Estado, família e sociedade tratarem o jovem e o adolescente com absoluta prioridade e expressamente estabelece que:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Sabe-se que a Constituição Federal brasileira assegurou a instituição dos direitos humanos e definiu que o direito à educação e à formação dos jovens está direcionado a garantir não só a empregabilidade futura e a capacidade de prover subsistência, mas também uma atuação cidadã, como agentes ativos na promoção de um desenvolvimento sustentável.

A qualificação para o trabalho passa, necessariamente, pela educação, e Hannah Arendt escreve:

[...] diversamente do que acontece com a aprendizagem, a educação deve poder ter um tempo previsível. Na nossa civilização, esse momento final coincide, na maior parte dos casos, com a aquisição de um primeiro diploma de grau superior (mais do que com um diploma de fim dos estudos secundários), uma vez que a preparação para a vida profissional nas universidades e institutos técnicos, ainda que tendo a ver com a educação, é, no entanto, uma espécie de especialização (2000, p. 75).

Com o intuito de capacitar e inserir o jovem de forma protegida via emprego formal, com Carteira de Trabalho (CTPS) assinada e direitos trabalhistas e previdenciários promovendo uma solução para o combate do desemprego, foi pensada a Lei da Aprendizagem como uma política pública. Na exposição de motivos que resultou na edição da Lei da Aprendizagem, por ocasião da apresentação do Projeto de Lei n. 2.845/2000, foi exposto como sendo um novo conceito de aprendizagem, devendo ser aplicado por intermédio de programas de formação profissional. É concebido como uma ação homogênea e uniforme de toda a sociedade e dos poderes instituídos (BRASIL, 2000a).

A Lei da Aprendizagem sob nº 10.097, promulgada em 19 de dezembro de 2000, conceitua aprendiz como sendo o jovem que estuda e trabalha, aliando formação prática para a profissão para a qual está se capacitando. Para participar, os candidatos devem ter entre 14 e 24 anos, precisam ter concluído ou estar cursando o Ensino Fundamental ou Médio, e estar frequentando instituição de ensino técnico profissional conveniada com a empresa (BRASIL, 2000a). Resumindo o contido na Lei 10.097/2000, Lei da Aprendizagem, Calsing (2016) afirma que o aprendiz é um empregado, porém a natureza do contrato é educacional e direcionada para a qualificação. O método deve aliar trabalho e educação.

Nesse sentido, a aprendizagem, concomitantemente com a oportunidade de trabalho para os jovens, pode representar um grande avanço na proteção dos adolescentes, conforme a Constituição Federal de 1988 e a respectiva legislação protetiva, ECA e o Estatuto da Juventude, que tratam do tema, especificamente no que se refere à exploração do trabalho.

Entre 1970 e 2000, muitas iniciativas em prol da formação profissional se desenvolveram em um cenário de intensificação da globalização e pelo desenvolvimento da Constituição de 88, que passa a considerar a qualificação como um direito do cidadão, isso devido às pressões sindicais e de diferentes movimentos populares. No entanto, novos retrocessos surgem em meados da década de 1990, pois a política neoliberal brasileira inicia um devastador corte nos investimentos em saúde, infraestrutura e educação, refletindo diretamente nos projetos de qualificação profissional (MOURA, 2018, p. 27).

A educação profissional para os jovens deixa de ser uma exclusividade estatal. Numa cultura democrática, todavia, o desenvolvimento está diretamente relacionado à educação, quando predomina a verdadeira distribuição da riqueza produzida coletivamente. Nesses pontos, entretanto, em que os conflitos se manifestam, em termos de contradições, e que deixam transparecer a concepção de desenvolvimento como algo estritamente relacionado ao aspecto de crescimento econômico, é possível compreender, em aspectos políticos, quais são as sociedades verdadeiramente não desenvolvidas.

METODOLOGIA

A elaboração do presente estudo foi norteadada pela pesquisa documental, bibliográfica e explicativa. A pesquisa documental assumiu especial relevância porque propicia a análise “[...] de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podiam ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 45). De acordo com este autor (2008), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”. Segundo Figueiredo, na pesquisa documental os documentos utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos “trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador” (2007, p. 5). Cellard (2008) defende que a análise documental apresenta vantagens significativas no plano metodológico. A Pesquisa documental abrangeu fontes primárias como: Constituição Federal de 1988, a Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis Federais 10.097, de 19 de dezembro de 2000; 11.788, de 25 de setembro de 2008 e 12.852, de 5 de agosto de 2013 e as respectivas portarias que as regulamentam. Fez-se consultas também em Decretos Federais 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, e 9.810, de 30 de maio de 2019, enfim, a legislação que permeou o tema.

Segundo Lakatos (2010), a pesquisa bibliográfica envolveu as fontes secundárias, ou seja, seu objetivo foi colocar o pesquisador em contato com os assuntos já abordados acerca do fenômeno estudado. Na elaboração da pesquisa bibliográfica foram priorizadas teses, dissertações e artigos científicos que abordam o objeto de estudo. Entre os principais autores consultados citam-se: Alves (2011), Arendt (2000), Barquero (2004, 2007), Buarque (1999), Dallabrida (2017), Correa, Silveira e Kist (2019), Frigotto (1984, 1996), Juraszek (2020), Meneguim (2010), entre outros.

Segundo Rauen (2015), a pesquisa deve esclarecer a razão, o motivo dos fenômenos, aprofundando o conhecimento de uma determinada realidade. Utilizou-se a metodologia explicativa para explanar sobre a aplicabilidade da Lei da Aprendizagem e a importância da interação social para a transformação das relações de trabalho, promovendo a carreira profissional do jovem, contribuindo com o desenvolvimento regional.

RESULTADOS

Apesar de haver proibição do trabalho ao menor de 16 anos, existe previsão legal para a possibilidade de ingresso no mercado de trabalho na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. A aprendizagem é regulada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que passou por um processo de modernização com a promulgação das Leis 10.097, de 19 de dezembro de 2000, 11.180, de 23 de setembro de 2005, e 11.788, de 25 de setembro de 2008.

A Lei Federal 10.097, de 19 de dezembro de 2000, adequando-se às diretrizes da teoria da proteção integral,⁶ alterou os artigos da Consolidação das Leis do Trabalho que tratam do instituto da aprendizagem, concretizando dessa forma os preceitos da aludida teoria em benefício dos adolescentes (BRASIL, 2000a).

⁶ A teoria da proteção integral está contida no artigo 227 da Constituição Federal, que declarou ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

O artigo 429 da CLT traz um comando obrigacional destinado a todos os estabelecimentos de qualquer natureza, ou seja, qualquer espécie de atividade econômica desenvolvida. Note-se que a lei unificou a obrigatoriedade da contratação de aprendizes, envolvendo todos os setores econômicos. Desde dezembro de 2000, portanto, com a edição dessa lei, todos os estabelecimentos estão sujeitos a essa obrigação. Vejamos:

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem um número de aprendizes equivalente a 5% (cinco por cento), no mínimo, e 15% (quinze por cento), no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções demandem formação profissional.

(...)

§ 1º. As frações de unidade, no cálculo da percentagem de que trata o caput, darão lugar à admissão de um aprendiz (BRASIL, 2000a).

Da análise do artigo 429 verificou-se que o legislador atribuiu duas obrigações ao empregador, quais sejam: empregar e matricular, enfatizando, assim, a finalidade do instituto. Outra questão relevante diz respeito ao número de aprendizes a serem contratados por empresa, destacando-se que a norma estabeleceu percentual mínimo de 5% e máximo de 15%, fixando como parâmetro o número de empregados cujas funções demandem formação profissional. Em suma, como visto o artigo 429 da CLT está claro na medida em que identifica a existência de uma obrigação, o sujeito e o respectivo objeto.

Maximo (2012) declara que a atividade laborativa sempre foi considerada uma categoria de destaque no processo de construção da identidade e posicionamento enquanto cidadão, revelando-se elemento estruturante tanto psíquica quanto social. Nessa conjuntura é que o aprendiz necessita de políticas públicas de emprego efetivas, bem como de um satisfatório planejamento de ações estatais capazes de absorver a mão obra do segmento.

O programa da aprendizagem pode suprir a modalidade, porém necessita de rigorosa fiscalização, com o intuito de não permitir “situações de exploração mediante fraude, com aparência de bom direito. Impor condenações severas aos infratores, que correspondam à gravidade do problema social” (CALSING, 2016, p. 36). A autora e magistrada relata a judicialização de pedidos de indenização pelo desrespeito à formação dos adolescentes.

Em virtude disso, para evitar que a triste prática perdure, será necessário garantir proteção ao aprendiz e se fazer cumprir integralmente o contido na Lei da Aprendizagem.

Juraszek, na pesquisa sobre a inserção do jovem aprendiz no mercado de trabalho, declara que a alocação do jovem nesse mercado passa, necessariamente, pelo cumprimento das cotas de que trata o artigo 429 da CLT e deixa um legado social positivo, “Atribuindo ao programa da aprendizagem o *status* de porta de entrada do jovem ao mercado de trabalho” (2020, p. 136).

O programa da aprendizagem pode suprir as dificuldades iniciais de inserção. O atendimento deste instituto subtrairá jovens das fileiras aliciáveis e do subemprego, das atividades proibidas para adolescentes, das formas de trabalho impeditivas da frequência à escola, dos ambientes de trabalho agressivos à saúde e à segurança dos jovens, dentre outras patologias sociolaborais (JURASZEK, 2020, p. 136).

A Lei exige um contrato formal. O artigo 428 da CLT estabelece que o contrato de aprendizagem é o acordo de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado não superior a dois anos, durante os quais o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. Em contraponto, o aprendiz se compromete a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação (BRASIL, 1943).

Para validar este contrato, por força do §1º, do artigo 428 da CLT, existe a obrigatoriedade da anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e de o aprendiz estar matriculado e ter frequência comprovada na escola, caso não tenha concluído o Ensino Fundamental. Além disso, é necessária sua inscrição em programa de aprendizagem, desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica (BRASIL, 1943).

Dessa maneira, a formação deve incluir atividades teóricas e práticas, organizadas em tarefas de complexidade progressiva, em programa correlato às atividades desenvolvidas nas empresas contratantes. O objetivo é proporcionar ao aprendiz uma formação profissional básica (§4º art. 428 da CLT).

Sinteticamente, estes são aspectos gerais e que precisam ser apontados.

Quadro 1 – Aspectos gerais da Lei da Aprendizagem

Dispositivo legal que rege a matéria	Decreto-lei Nº 5.452/1943 – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); Lei Federal n. 10.097/2000; Decreto n. 5.598/2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005 e 11.788, de 25 de setembro de 2008.
Público-alvo	Os candidatos devem ter entre 14 e 24 anos, precisam ter concluído ou estar cursando o Ensino Fundamental ou Médio, e devidamente matriculado e frequentando instituição de ensino técnico profissional conveniada com a empresa.
Definição	Contrato de trabalho especial e expresso, com duração máxima de dois anos, no qual o empregador deverá assegurar que a atividade laboral não poderá se sobrepor às exigências pedagógicas e ao desenvolvimento pessoal e social do educando.
Pressuposto do contrato de aprendizagem	Anotação na Carteira de Trabalho (CPTS), o que garante direitos trabalhistas e previdenciários. Matriculado e ter frequência comprovada na escola.
Obrigações do educando	O aprendiz compromete-se a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação.
Critério das atividades	O programa de aprendizagem deverá especificar o propósito das ações a serem realizadas e sua relevância para o público participante; conteúdos a serem desenvolvidos, descrevendo os conhecimentos, habilidades e competências, sua pertinência em relação aos objetivos do programa e potencial de aplicação no mercado de trabalho.
Objetivo	Proporcionar ao aprendiz uma formação profissional básica.

Duração da jornada	Duração total em horas (máximo de 20 a 30 horas semanais, destacando-se que de 4 a 6 horas dessa carga horária deve ser destinada à formação profissional), observando a alternância das atividades teóricas e práticas.
Direitos trabalhistas e previdenciários	Salário mínimo/hora, observando-se o piso estadual; 13º salário; vale-transporte; férias; FGTS e seguridade social - Instituto Nacional do Seguro Social – INSS); empresas registradas no “Simples”, que optarem por participar do Programa não terão acréscimo na contribuição previdenciária e isenção de multa rescisória.
Instituições parceiras	Entidades qualificadas em formação técnico-profissional com Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (Cnap). Por exemplo: Instituições do Sistema S, escolas técnicas, inclusive agropecuárias e entidades sem fins lucrativos.
Empresas contratantes	Obrigatoriedade de contratação para empresas de médio e grande porte, facultado para as demais (cota de contratação de 5% a 15% do total de funcionários). Caso a cota mínima de aprendizes não seja preenchida, a empresa fica sujeita à multa. Recebe incentivos fiscais (recolhimento de 2% a título de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço [FGTS], dispensa aviso prévio e multa rescisória).
Extinção do contrato de aprendizagem	Desempenho insuficiente ou inadaptação do aprendiz, falta disciplinar grave, ausência injustificada ou a pedido do aprendiz.

Fonte: JURASZEK, 2020.

O Programa da Aprendizagem disciplina um processo educacional que mescla atividades práticas e teóricas, combinando ações e programas de entrada e de formação envolvendo empresas e instituições educadoras. Pode-se afirmar que se trata de um verdadeiro compromisso social, ou seja, um legado que as instituições privadas deixam com o objetivo de profissionalizar o jovem de forma gradual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa permitiram concluir que a Lei da Aprendizagem pode suprir as dificuldades iniciais de inserção do jovem no mercado de trabalho, além de contribuir com o desenvolvimento regional.

A Lei da Aprendizagem foi concebida para regular a formação técnico-profissional metódica de adolescentes e jovens, desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas e que são organizadas em tarefas de complexidade progressiva. Como política pública, é requisito passar por mudanças que objetivem melhorar sua abrangência. Uma vez instituída, garantirá a formação do aluno e contribuirá com a sua inserção no mercado de trabalho.

O estudo encontra apoio no conceito de desenvolvimento de Boisier (2007), que assevera estar cada vez mais conexo com a interpretação de que as ações educacionais, ambientais, institucionais, éticas, políticas, econômicas e outras, promovem a transformação dos seres humanos. Isso nos reporta ao fato de que toda pessoa dotada de dignidade produz conhecimento e que existe sinergia dos indivíduos com o seu entorno, e pelo fato de que eles se relacionam internamente e com o social, produzem resultados. As ações positivas e coletivas permitem o desenvolvimento em seu sentido mais abrangente, melhorando a qualidade da vida humana.

Em suma, o processo educacional pode ser considerado um fator decisivo nos resultados do desenvolvimento econômico, um mecanismo operativo de transformação da estrutura social e uma ferramenta de estímulo ao avanço tecnológico, como explica Echevarría (1967).

Assim, pode-se afirmar que a educação profissional está diretamente interligada com o desenvolvimento e, como tal, é necessária para que uma determinada região atinja o desejado desenvolvimento econômico e social, como apregoa Frigotto (2001). A Lei da Aprendizagem tem o papel de melhorar o potencial individual dos jovens, possibilitando seu aproveitamento em todos os segmentos, além incentivá-los a permanecer em seus locais de origem, quando se fala de negócios locais e regionais.

O processo de desenvolvimento deve congrega e mobilizar toda a comunidade com o intuito de aumentar as oportunidades sociais e garantir a viabilidade do negócio, promovendo a melhoria da qualidade de vida da coletividade envolvida. Isso leva a concluir que cabe a cada sociedade organizada definir, no bojo de suas respectivas regras de operação política, os arranjos institucionais mais adequados ou satisfatórios para garantir trajetórias sustentáveis de desenvolvimento com o intento de proporcionar o bem-estar econômico e social dos seus habitantes, de forma que perdure no tempo.

Faz-se mister, também, expor que a tecnologia na industrialização exige do trabalhador mais especialização e mais formação para o trabalho. Correta, portanto, a afirmação de que a educação profissionalizante está despertando mais interesse e precisa ser tratada com maior cuidado, pois exige ser pensada a partir das características da região e da necessidade do mercado de trabalho. Tem como aliadas as políticas de emprego, o que contribuirá com o crescimento econômico regional.

Finalmente, pode-se afirmar que estamos diante de uma complexidade dos padrões de transição, que caracterizam a realidade de muitos jovens e adolescentes na busca do equilíbrio entre o estudo, a formação profissional e o trabalho, uma vez que, para viabilizar um programa ou plano, precisa existir o interesse expresso da comunidade e beneficiar a coletividade. Há de haver o ajuste das políticas sociais como partes do desenvolvimento, pois seus projetos, programas e ações são elementos essenciais e que constituem um investimento necessário para a criação de novos postos de trabalho. Tornam-se, portanto, instrumentos para que o Estado propicie distribuição de recursos, uma vez que o emprego se constitui para uma grande maioria da população a única fonte de renda.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Evelise Barbosa Peucécio. *A responsabilidade sobre o menor*. São Paulo: LTr, 2011.
- ARENDT, Hannah. *A crise na educação: entre o passado e o futuro*. 6. ed. São Paulo: Perspectivas, 2000.
- BARAN, Paul A. *A economia política do desenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- BARQUERO, Antônio Vázquez. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*. Asociación Española de Ciencia Regional España, n. 11, p. 183-210, 2007. Disponível em: www.redalyc.org. Acesso em: 13 mar. 2020.
- BARQUERO, Antônio Vázquez. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a um marco conceptual. In: ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, p. 157-171, 2004. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/S00020088_es.pdf. Acesso em: 6 jun. 2019.

- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- BOISIER, Sergio. América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿Dónde estuvo? *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, Málaga, a. 1, n. 1, p. 3-41, jul./set. 2007. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Boisier-01.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União: Seção 1, Rio de Janeiro: DOU, ano 1943, p. 11.937, 9 ago. 1943.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2018.
- BRASIL. *Decreto Federal n. 4.134, de 15 de fevereiro de 2002*, ratificou os termos da Convenção n. 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 8 out. 2018.
- BRASIL. *Decreto Federal n. 9.810, de 30 de maio de 2019*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 6 ago. 2019.
- BRASIL. *Lei complementar nº 7, de 07 de setembro de 1970*. Institui o programa de integração social. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 8 out. 2018.
- BRASIL. *Lei Federal n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000a*. Estabelece as normas para contratação de menor aprendiz. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 8 out. 2018.
- BRASIL. *Lei Federal n. 11.788, de 25 de setembro de 2008*. Lei Federal de Estágio Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 6 maio 2019.
- BRASIL. *Lei Federal n. 12.852, de 05 de agosto de 2013*. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BRASIL. *Manual de aprendizagem*. Produção Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. *Portaria MTE nº 723, de 23 de abril de 2012*. Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional – CNAP. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BRASIL. *Projeto de Lei nº 2845, de 05 de maio de 2000b*. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5,452 de 1º de Maio de 1943. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 6 maio 2020.
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal*. Brasília: PCT Inkra; IICA, 1999.
- CALSING, Maria de Assis. *Trabalho infantil: você não vê, mas existe*. São Paulo: LTR, 2016.
- CASTRO, Jorge Abrahão de Castro; AQUINO, Luseni Maria C.; ANDRADE, Carla Coelho (org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*, Brasília, DF: Ipea, 2009. ISBN 978-857811-039-0. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91333>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- CASTRO, Maria Helena de Magalhães; LEITE, Elenice Monteiro. *Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2006. p. 121-228. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.
- CORREA, José Carlos Severo; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; KIST, Rosane Bernardete Brochier. Sobre o conceito de desenvolvimento regional: notas para debate. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR*, Taubaté, SP, Brasil, v. 15, n. 7, Edição Especial, p. 3-15, dez. 2019. ISSN: 1809-239X.
- CORREA, Lelio Bentes. *O trabalho infantil sob a perspectiva internacional*. São Paulo: LTR. 2016.
- CORSEUIL, Carlos Henrique; FOGUEL, Miguel N.; TOMELIN, Leon Faceira. *Uma avaliação de impacto de um programa de qualificação profissional na empresa sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho formal*. Brasília, DF: Ipea, 2017. 43 p. (Texto para Discussão n. 2347, ISSN 1415-476). Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/177563>. Acesso em: 9 fev. 2019.
- COSTA, Ana Paula Motta. *Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da divisibilidade à indiferença*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

- DALLABRIDA, Valdir Roque. *Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países*. Curitiba: CRV, 2017.
- ECHEVARRÍA, José Medina. Funções da educação no desenvolvimento. In: PEREIRA, Luiz. *Desenvolvimento, trabalho e educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 17-29.
- FIGUEIREDO, N. M. A. *Método e metodologia na pesquisa científica*. 2. ed. São Caetano do Sul; São Paulo: Yendis, 2007.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo: Cortez, 1984.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e trabalho: bases para debater a educação profissional emancipadora. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 71-87, jan. 2001. ISSN 2175-795X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/8463>. Acesso em: 6 maio 2020. DOI: <https://doi.org/10.5007/%x>.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística da Educação Básica*. 2018. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Capturado em: 28 jan. 2020.
- JURASZEK, Lucia. *Jovem aprendiz no cenário das políticas públicas de emprego na jurisdição da vara do trabalho de Mafra/SC*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Contestado – UnC, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Canoinhas, SC, 2020.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MÁXIMO, Thaís Augusta Cunha de Oliveira et al. *Significado da formação e inserção profissional para gerentes e aprendizes egressos do Programa Jovem Aprendiz*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Paraíba, UFRN, João Pessoa, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/6895>. Acesso em: 25 maio 2017.
- MENEGUIN, Fernando B. *O funcionamento do mercado de trabalho e as políticas públicas para a criação de emprego*. Brasília: Senado Federal, 2010.
- MOURA, Manoel Oriosvaldo de. A atividade de ensino como ação formadora. In: CASTRO, Amelia Domingues de; CARVALHO, Anna Maria Pessoa de Carvalho (org.). *Ensinar a ensinar: didática para a escola fundamental e média*. 2. ed. [S.l.]: [s.n.], 2018.
- MULS, Leonardo M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Revista Economia*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-21, 2008. Disponível em: http://anpec.org.br/revista/vol9/vol9n1p1_21.pdf. Acesso em: 28 ago. 2019.
- RAUEN, Fábio José. *Roteiro de iniciação científica: os primeiros passos da pesquisa científica desde a concepção até a produção e a apresentação*. Palhoça: Unisul, 2015.
- RODRIGUES, Rogério. Desenvolvimento e educação: alguns apontamentos críticos sobre o desenvolvimento em interface com o campo educacional. *Desenvolvimento em Questão*, v. 18, n. 51, p. 49-62, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/7608>. Acesso em: 6 maio 2020.
- SANCHIS, Enric. *Da escola ao desemprego*. São Paulo: Agir, 1997.
- SANTOS, L. P. DOS; LIMA, J. F. DE. Desenvolvimento econômico local em Assis Chateaubriand-PR. *DRd - Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 5, n. 1, p. 180-200, 26 mar. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/794>. Acesso em: 6 maio 2020.

A Dinâmica do Mercado de Trabalho Formal do Setor Sucroalcooleiro Paranaense de 2000-2017 Evolução dos Empregos e Perfil dos Trabalhadores

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.386-407>

Recebido em: 17/4/2020

Aceito em: 8/9/2020

Edna Marta Pelosi,¹ Pery Francisco Assis Shikida²

RESUMO

Este artigo analisa a dinâmica do mercado de trabalho formal do setor sucroalcooleiro paranaense no período de 2000 a 2017, considerando a geração dos empregos e o perfil dos trabalhadores, a partir da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Os trabalhadores foram classificados intrasetorialmente por meio da atividade que exercem, sendo utilizadas as categorias da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) para distinguir os trabalhadores agrícolas dos demais. Os dados apontam para um expressivo aumento no número de empregos entre 2000 e 2009, principalmente os relacionados às atividades agrícolas, além de uma contínua retração depois de 2009, com destaque novamente para as atividades agrícolas. Neste último período foram constatadas alterações significativas no perfil do trabalhador: mais velho, mais bem instruído e mais bem remunerado com relação aos períodos anteriores.

Palavras-chave: Empregos. Açúcar. Álcool. Paraná.

THE DYNAMICS OF THE FORMAL LABOR MARKET OF THE SUGAR AND ALCOHOL INDUSTRY OF PARANÁ FROM 2000 TO 2017: EMPLOYMENT EVOLUTION AND PROFILE OF WORKER

ABSTRACT

This paper analyzes the dynamics of the formal labor market of the sugar and alcohol industry of Paraná from 2000 to 2017, considering the jobs' creations and the profile of workers, based on the Annual List of Social Information (Rais) and the General Register of Employed and Unemployed Persons (Caged). The workers were classified intrasetorially, through their activity, by using the Brazilian Classification of Occupations (CBO) categories to highlight the agricultural workers of the others. The data shows to a significant increase in the number of jobs between 2000 and 2009, especially those related to agricultural activities, in addition to a continuous decline after 2009, with a particular highlight of farming activities. In this last period there were significant changes in the profile of the worker: older; better-educated and better-paid compared to previous periods.

Keywords: Jobs. Sugar. Alcohol. Paraná.

¹ Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Servidora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). <http://lattes.cnpq.br/3220039022915941>. <https://orcid.org/0000-0001-8021-863X>. ednapelosi@gmail.com

² Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). <http://lattes.cnpq.br/1740467499247374>. <https://orcid.org/0000-0001-9621-1520>. peryshikida@hotmail.com

O Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar e sua cadeia sucroenergética destaca-se no contexto do agronegócio e da economia brasileira. Tendo produzido na safra 2017/2018 641 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, 38,6 milhões de toneladas de açúcar e 27,9 milhões de metros cúbicos de etanol, o país ocupa papel relevante no mercado internacional, sendo o segundo na produção de etanol (a produção alcooleira dos Estados Unidos, à base de milho, é a única que supera a produção nacional) e o primeiro na produção de açúcar até o ano de 2018 (segundo estimativas para a safra 2018/2019, o país pode perder sua hegemonia de 16 anos para a Índia, que o superará em produção, porém ainda mantém a posição de principal exportador). A lavoura canavieira ocupa 10,2 milhões de hectares (safra 2017/2018) e, em razão de suas especificidades geográficas e edafoclimáticas, a produção ocorre tanto nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Norte-Nordeste, possibilitando duas safras anuais para atender à demanda interna e externa (dados extraídos de UNICA, 2019a; CONAB, 2018).

Assim, o setor sucroalcooleiro contribui enormemente para a geração de divisas e geração de emprego e renda. Quanto à geração de divisas, na safra 2017/2018, segundo a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA, 2019b), a exportação de açúcar gerou receitas na ordem de 10 bilhões de dólares, enquanto a exportação de etanol atingiu 810 milhões. Já no que se refere à criação de empregos, foco deste artigo, segundo dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA, 2018), 3,2% do total de pessoas ocupadas no agronegócio em 2017 estavam em atividades da cadeia sucroalcooleira, que apresenta também alto nível de formalização: 80% para os trabalhadores das atividades agrícolas ante 17% na agricultura de modo geral; e 95% na agroindústria (usinas de açúcar e álcool), enquanto para a agroindústria em geral esse percentual é de 58%.

Os números apresentados anteriormente devem-se a importantes transformações institucionais pelas quais passou o setor sucroalcooleiro nas últimas décadas. No período pós-década de 90, uma sucessão de fatores como a desregulamentação da atividade, o surgimento dos veículos biocombustíveis, bem como uma melhora no cenário internacional e aumento na demanda externa, contribuíram para a modernização do setor consequente expansão da área plantada e da produção do açúcar e etanol (FERNANDES; SHIKIDA; CUNHA, 2013). Estes fatores contribuíram para a transformação da geografia da cana-de-açúcar e impactaram diretamente na demanda e condições das ocupações geradas em suas atividades.

Neste sentido, no que respeita à alteração geográfica da produção sucroalcooleira nacional, as transformações em termos de desregulamentação e redução de subvenções favoreceram a entrada de outros Estados que não faziam parte desse mercado, mas que dispunham de condições econômicas e edafoclimáticas substanciais para atrair o capital canavieiro. A produção de cana-de-açúcar, antes concentrada em Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e faixa litorânea nordestina, passou a se difundir e/ou se intensificar em Estados como o Paraná, Mato Grosso do Sul e Goiás, que já em 2009 superavam o Rio de Janeiro e outros Estados do Nordeste na produção de cana-de-açúcar e geração de empregos (FERNANDES; SHIKIDA; CUNHA, 2013).

A partir de 2009, porém, iniciou-se um período de crise e maior cautela de investimentos resultando, inclusive, no fechamento de diversas unidades. Tais acontecimentos foram consequência de fatores como a política de uso dos preços da gasolina para controle inflacionário, baixa previsibilidade de políticas energéticas, desonerações promovidas sobre os combustíveis fósseis, entre outros aspectos (CEPEA, 2018). Somando-se a estes fatores, o processo de mecanização, principalmente da colheita da cana-de-açúcar, que atualmente atinge praticamente 95% dos canaviais na região Centro-Sul, segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2018), impactou diretamente na geração de empregos voltados às atividades agrícolas, conforme mencionado por diversas pesquisas realizadas no período de expansão do setor (MORAES, 2007; ESTANISLAU; DEON; SHIKIDA, 2008; DELGADO, 2012).

Desta forma, no período de expansão da atividade sucroalcooleira, entre 2000 e 2008, o número de empregos formais gerados pelo setor, em âmbito nacional, teve um aumento expressivo de quase 100%. A partir de 2008 até o ano de 2016 o setor passou a registrar queda constante na geração de empregos de aproximadamente 38%, com notável perda de postos de trabalho na região Centro-Sul (40,3%), mais intensiva em mecanização (CEPEA, 2018).

Nesse contexto, este artigo busca analisar a dinâmica do mercado de trabalho formal do setor sucroalcooleiro no Estado do Paraná de 2000 a 2017, com o objetivo de trazer uma base de dados atualizada sobre a evolução e as transformações em termos de demanda e perfil da mão de obra empregada no setor, ao mesmo tempo que propõe uma reflexão sobre o impacto de aspectos institucionais e conjunturais nesse mercado. A base de dados utilizada no estudo contempla os empregos formais do setor e é proveniente da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Diferentemente de outros estudos já realizados sobre o mercado de trabalho no setor, que fizeram uso apenas das classificações relativas às atividades fins das empresas contratantes (Cnae) para classificar os trabalhadores entre os diferentes elos de atividade dentro da cadeia, esta pesquisa utiliza-se também da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Como bem observam pesquisadores do Cepea (2018), dada a elevada verticalização do setor, a classificação dos trabalhadores com base apenas nas Cnaes da atividade principal da empresa contratante leva a equívocos de interpretação, especialmente em relação aos trabalhadores de atividades agrícolas, que podem ser classificados como trabalhadores do elo industrial do setor, impactando em superestimação dos empregos nos elos industriais e subestimando as ocupações no campo. Assim, esta metodologia oferece resultados mais próximos à realidade da cadeia sucroalcooleira.

Além desta introdução o artigo está organizado em mais quatro seções. Depois de uma breve revisão de literatura sobre a evolução do setor sucroalcooleiro paranaense, tem-se um panorama da situação atual do setor, destacando seu posicionamento em âmbito nacional em termos de área plantada e produção, bem como sua participação na indústria paranaense. Na quarta seção tem-se a análise dos dados sobre a evolução da geração de empregos ao longo das duas últimas décadas e as mudanças no perfil dos trabalhadores. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

A EVOLUÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO PARANAENSE: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E OS EFEITOS DA MECANIZAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Nos seus primórdios, o Paraná não apresentava nenhuma expressão em termos de cultura canvieira. O açúcar produzido no Estado era insuficiente até mesmo para atender à demanda interna, mostrando-se comum a necessidade de importação do produto, principalmente do vizinho Estado de São Paulo, até o início da década de 70. Pelas suas relativas condições edafoclimáticas, contudo, e proximidade do eixo canvieiro de São Paulo, a cultura da cana-de-açúcar encontrou condições favoráveis para o seu desenvolvimento, principalmente após a crise da economia cafeeira na região norte do Paraná. A necessidade de um melhor aproveitamento das terras com culturas mais rentáveis e, da mesma forma, a urgência de um melhor equilíbrio entre demanda e oferta de açúcar, foram elementos fundamentais para que investimentos de grupos açucareiros paulistas fossem canalizados para o Paraná, dando um primeiro impulso de crescimento à cultura no Estado (SHIKIDA; ALVES, 2001).

A cultura canvieira paranaense, tendo seu primeiro impulso na década de 70, foi alavancada definitivamente com o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), cujos investimentos, voltados ao estímulo da produção e uso do álcool como combustível em substituição à gasolina – em suas primeiras fases (1975 a 1979 e 1980 a 1985) – além de promover a expansão das unidades industriais no país, por meio de forte subvencionismo estatal, garantiram preços e mercado ao setor (SHIKIDA; BACHA, 1999).³ Nesse contexto, conforme assinalam Shikida *et al* (2008), principalmente em sua segunda fase, o Programa impulsionou o desenvolvimento de novas regiões produtoras, notadamente no Paraná, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Assim, o incentivo dado pelo Proálcool e, mais tarde, o ambiente proporcionado pela desregulamentação setorial, na última fase do Programa, são dois fatores primordiais para explicar o crescimento da produção canvieira no Paraná (SHIKIDA *et al.*, 2008). Dessa forma, se nas primeiras fases o crescimento do setor no Estado deu-se por intermédio de forte subvenção, na última fase, de desregulamentação do setor – que se deu no contexto de abertura ao mercado internacional e globalização da economia – a manutenção e crescimento de forma sustentável de usinas e destilarias passou a depender da capacidade de investimentos em tecnologia e competências por parte das próprias empresas. Isso porque, paralelamente às fortes pressões competitivas provocadas pela rápida abertura comercial, estava em curso a readequação da economia para se ajustar à crise fiscal do Estado brasileiro, refletindo diretamente em redução da disponibilidade de recursos para as políticas setoriais destinadas a estimular a agropecuária e os setores agroindustriais (STADUTO; SHIKIDA; BACHA, 2004).

³ Sobre o lançamento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), ver em Shikida e Bacha, 1999.

Conforme explicam Vian e Belik (2003), com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1990,⁴ as práticas de intervenção e planejamento estatal que caracterizavam o setor até então, e que Shikida (2014) denomina de “paradigma subvencionista, como as cotas de produção e exportação, subsídios e controle da instalação de novas unidades, deixaram de ser praticadas, emergindo uma estrutura com aspectos técnicos e organizacionais mais afinados com a perspectiva da competição, ou como se refere Shikida (2014), “novo paradigma tecnológico”. Ainda para Vian e Belik (2003), um dos primeiros impactos da desregulamentação foi a descentralização da produção do açúcar, a qual o Estado do Paraná, dada a eficiente organização de seus produtores, soube aproveitar muito bem. Na safra 91/92 cinco destilarias autônomas do Paraná diversificaram suas atividades, passando a produzir açúcar e álcool. Quatro anos depois já eram 13 as empresas produtoras e na safra 99/2000, 18 unidades.⁵

Assim, a desregulamentação do setor sucroalcooleiro, somada à abertura da economia brasileira, provocou mudanças na estrutura do mercado, no sistema de produção e na forma como a cadeia produtiva sucroalcooleira estava organizada, impulsionando seu crescimento. O setor passou por um processo de concentração, por meio de fusões e aquisições de empresa, inclusive com entrada de capital estrangeiro (FERRAZ; OLIVEIRA; ASSUMPÇÃO, 2019).

A entrada de capital externo nos grupos sucroalcooleiros fortaleceu a participação do Brasil no mercado mundial. Por meio de suas organizações de cooperação e defesa de interesses do setor,⁶ o país passa a atuar politicamente na ampliação do mercado mundial (FERRAZ; OLIVEIRA; ASSUMPÇÃO, 2019). A título de exemplo, Bruno, Azevedo e Massuquetti (2014) destacam a campanha do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2002, contra as políticas protecionistas dos países europeus produtores de açúcar, que resultaram, no ano de 2005, na suspensão pela OMC dos subsídios aos produtores na Europa. Este fato permitiu a abertura à importação pela comunidade europeia do açúcar de outros países exportadores, como o Brasil, a Tailândia e a Austrália.

Nesse contexto o Paraná, aderindo ao novo paradigma tecnológico – não de forma homogênea, pois diversas empresas menos preparadas em termos de capacidade tecnológica encerraram suas atividades e/ou foram incorporadas por outras mais dinâmicas – evoluiu de uma condição periférica na cadeia produtiva sucroalcooleira para se destacar entre os principais produtores do país, já nos primeiros anos do novo século (PAULILLO *et al.*, 2007; RISSARDI JÚNIOR; SHIKIDA, 2007). Em alguns momentos, duran-

⁴ A criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933 foi uma reivindicação dos produtores por um órgão “controlador” da economia canavieira, necessário para intermediar conflitos de classe, demandas regionais, etc. Tinha como escopo a defesa das empresas do setor mediante a utilização de uma série de mecanismos de regulação, tais como: controle de preços e da comercialização; estabelecimento de cotas de produção; a garantia de subsídios. Este arranjo institucional proporcionava aos produtores um paradigma subvencionista como modelo de sobrevivência, de tal modo que o produtor não precisava preocupar-se com inovações tecnológicas para minimizar custos de produção e proporcionar um ambiente mais competitivo, pois sua permanência no setor estava garantida através dos expedientes supracitados (SHIKIDA, 2014, p.45-46).

⁵ As destilarias paranaenses foram as primeiras a se beneficiarem da extinção das cotas de produção do açúcar, podendo iniciar a produção sem investir na compra da autorização de outra unidade (VIAN; BELIK, 2003).

⁶ Com essas mudanças institucionais (extinção do IAA, desregulamentação do setor, arrefecimento do Proálcool), muitas funções previamente exercidas pelo governo passaram a ser de responsabilidade de diversos segmentos envolvidos na cadeia produtiva de cana-de-açúcar (SHIKIDA *et al.*, 2008). Atualmente, a mais representativa instituição de coordenação corporativista do setor é a União da Indústria de Cana-de-açúcar, fundada em 1997, após a desregulamentação do setor e extinção do IAA (UNICA, 2019b).

te essas duas primeiras décadas do século 21, o Estado figurou entre a segunda e terceira posição na produção de cana-de-açúcar no Brasil, com desdobramentos importantes também na geração de empregos (RISSARDI JÚNIOR; SHIKIDA, 2007; FERNANDES; SHIKIDA; CUNHA, 2013).

Analisando os atributos responsáveis pela manutenção do setor canavieiro paranaense no novo paradigma tecnológico, Rissardi Júnior e Shikida (2007) demonstram como os avanços tecnológicos nas diversas áreas (agrícola, administrativa e industrial) foram determinantes para a evolução das empresas no Estado. No setor agrícola os autores destacam com maior percentual de inovação a pesquisa em variedades mais produtivas e a colheita mecanizada; nos setores administrativos, os *softwares* de gestão e controle; e; na área industrial, a automação. Sumariando a análise, concluem que a área mais impactante para a agroindústria canavieira do Paraná, relativamente aos avanços tecnológicos, foi a agrícola, uma vez que “o principal insumo dessa cadeia produtiva, a cana-de-açúcar, é de origem agrícola” (RISSARDI JÚNIOR; SHIKIDA, 2007, p. 468). Esses apontamentos são de grande relevância para a análise proposta neste trabalho, posto que este paradigma tecnológico é, em sua essência, poupador de mão de obra e, portanto, já nos revela as consequências em termos de evolução do mercado de trabalho, principalmente no que se refere às atividades agrícolas.

No que respeita especificamente ao processo de mecanização (que atualmente atinge praticamente 85% dos canaviais no Paraná e 95% na região Centro-Sul), segundo dados do levantamento da Safra 2018/2019 (CONAB, 2018) – cumpre ressaltar que diversos fatores já nos primeiros anos da década de 2000 tornaram o processo de mecanização irreversível, principalmente nos Estados da Região Centro-Sul do país: o ambiente de maior competitividade; a necessidade de investimentos em tecnologias para redução de custos e maior produtividade e a possibilidade de aproveitamento de resíduos da cana crua para a cogeração de energia, somados ao recrudescimento das pressões ambientais pelo fim da queima da palha da cana-de-açúcar, por conta dos efeitos deletérios que essa prática tem sobre o meio ambiente e à saúde das pessoas, fizeram com que as usinas e os produtores passassem a investir na mecanização (MORAES, 2007; ALVES, 2009). Importante frisar que, para além dos requerimentos econômicos e de competitividade, como destaca Moraes (2007), a mecanização se deu também como forma de adequação aos padrões internacionais de sustentabilidade ambiental e social.⁷

Assim, regulamentações no sentido de eliminar a queima controlada como forma de despalha da cana-de-açúcar, contribuíram decisivamente, ao longo dos últimos anos, para a aceleração do processo de mecanização em todo o país. No Paraná, a Resolução Sema n. 76, de 20 de dezembro de 2010, prevê metas de redução gradativa da queima, com a eliminação total devendo ocorrer até 2025 em áreas mecanizáveis, e até 2030 em áreas não mecanizáveis, porém o processo de mecanização está bastante adiantado.

⁷ A autora destaca os questionamentos colocados pelos concorrentes do Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) que, diante das indagações do Brasil, nos primeiros anos da década de 2000, sobre as políticas comerciais protecionistas adotadas pela União Europeia e Estados Unidos no mercado mundial do açúcar, passaram a argumentar que a competitividade brasileira advinha do não cumprimento de normas ambientais e trabalhistas. A abertura do país ao mercado mundial fez recrudescer as normas institucionais tanto de cunho ambiental quanto de cumprimento da legislação trabalhista. Ver mais em Moraes (2007).

Do ponto de vista social, a mecanização é vista como forma de contornar as condições degradantes do trabalho dos cortadores de cana (PAIXÃO, 2000; VIAN; MORAES; GONÇALVES, 2006; ALVES, 2009).

O avanço do processo de mecanização da lavoura, principalmente na etapa da colheita da cana-de-açúcar, contudo, se constitui em determinante principal da redução da demanda de mão de obra e de uma nova configuração em termos de qualificação e perfil do trabalhador no setor sucroalcooleiro. A problemática principal no que diz respeito ao tema é o impasse entre os aspectos positivos e negativos da mecanização. Em relação às vantagens, destaca-se a melhoria das condições de trabalho, a exigência de melhor qualificação, com repercussões positivas na remuneração, bem como o aumento expressivo do índice de formalização e todos os importantes desdobramentos que esta traz para a vida do trabalhador. Já no que se refere aos aspectos negativos, estes conduzem inequivocamente para a redução da necessidade de mão de obra dos trabalhadores temporários e menos qualificados, o que remonta a uma importante questão social para o contexto da agroindústria canavieira, que excluirá, definitivamente, uma ampla gama de trabalhadores sem qualificações para se inserirem no novo contexto do trabalho (MORAES, 2007, ALVES, 2009; PAIXÃO, 2000; VIAN; MORAES; GONÇALVES, 2006).

O Estado do Paraná, seguindo a trajetória nacional, passou por um período de oscilações nas contratações entre 1995 e 2000, com ampliação na geração de empregos de aproximadamente 150% até 2008, acima da média nacional (ESTANISLAU; DEON; SHIKIDA, 2008). Como demonstra Delgado (2012), contudo, já em 2010 o setor apresentava uma retração de aproximadamente 6 mil postos de trabalho, refletindo o início do processo de mecanização no Estado, mesmo que ainda incipiente à época.

Dessa forma, é com o intuito de dar continuidade a estes estudos que este trabalho tem por objetivo analisar a geração de emprego formal no setor sucroalcooleiro do Estado do Paraná entre os anos de 2000 e 2017, avaliando os impactos da mecanização no mercado de trabalho do setor.

Cabe, ademais, antes de finalizar este percurso histórico, atentar para a conjuntura atual do setor no Paraná, que parece ter sentido com bastante intensidade os efeitos da crise no setor sucroalcooleiro.⁸ Segundo Dossiê Paraná sobre a indústria sucroalcooleira, lançado pelo Portal novaCana.com (2018), uma conjunção de fatores contribuiu para a diminuição da área plantada e da produtividade nos últimos anos. Além das dificuldades financeiras, políticas públicas desvantajosas e flutuações no mercado internacional do açúcar, que afetaram o país como um todo, o setor no Paraná também sofreu com adversidades climáticas, falta de investimentos nos canaviais e os efeitos da mecanização – que segundo o presidente da Associação de Produtores de Açúcar e Alcool

⁸ Entre as causas da crise no setor nos últimos anos, Shikida (2014) ressalta: (1) a descoberta do pré-sal e a consequente volta do protagonismo dos combustíveis derivados do petróleo no cenário nacional; (2) o controle artificial do preço da gasolina pelo governo, para tentar manter o controle da inflação, tornando o etanol mais vulnerável e menos competitivo diante de seu substituto e (3) a crise internacional de 2008 que, tendo tolhido os créditos para quase todas as atividades produtivas no mundo, tornou escassos também os investimentos na agroindústria canavieira, tornando mais caras a manutenção e a renovação dos canaviais, bem como a produção de açúcar e álcool, obrigando usinas a encerrarem suas atividades.

do Paraná (Alcopar), Miguel Rubens Tranin, em entrevista ao Portal citado – deu-se de forma rápida e pouco estruturada. Para ele, todos estes fatores convergiram para a retração do setor, que perdeu posição em relação aos principais produtores do Brasil.

A próxima seção trará um panorama do setor no Estado em termos de evolução de área plantada e colhida, produtividade, geração de renda e localização das unidades sucroalcooleiras.

PANORAMA ATUAL DO SETOR SUCROALCOOLEIRO PARANAENSE

No ano de 2010 o Estado do Paraná ocupava a terceira posição entre os principais produtores de cana-de-açúcar, atrás somente de São Paulo e Minas Gerais (DELGADO, 2012). Em 2011 perdeu posição para Goiás e, mais recentemente, em 2016, para Mato Grosso do Sul, ocupando atualmente a quinta posição (Tabela 1), tanto no que se refere à área plantada quanto na produção total de cana-de-açúcar.

Tabela 1 – Área plantada e colhida e quantidade produzida
– Brasil e Estados selecionados, 2017

Uf	Área (ha)		Quantidade (t)	
	Plantada	Colhida	Tonelada	%
Brasil	10.229.881	10.184.340	641.066	100
São Paulo	5.686.134	5.685.946	357.142	55,7
Goiás	922.817	922.817	70.672	11,0
Minas Gerais	906.497	906.464	64.886	10,1
Mato Grosso do Sul	661.906	661.906	46.940	7,3
Paraná	643.580	614.373	37.047	5,8

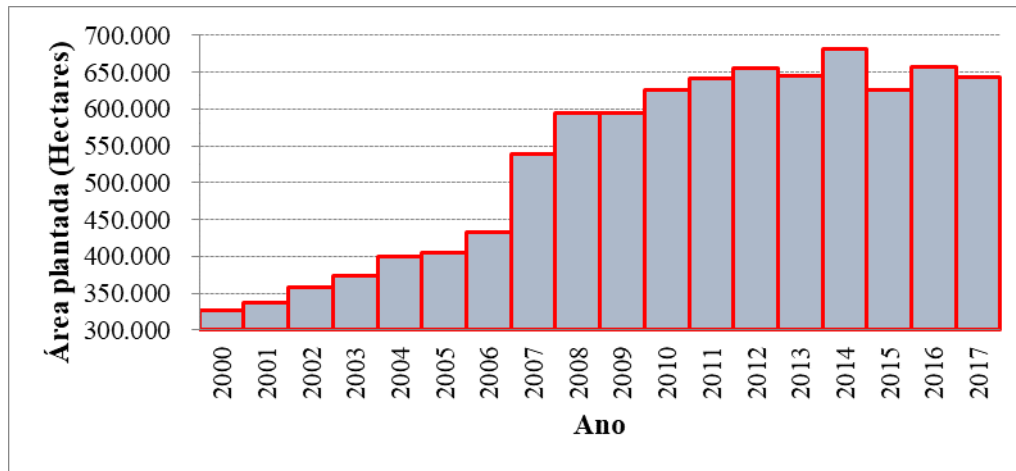
Fonte: Elaborado a partir de dados UNICA (2019a).

Essa perda de posição do Paraná deve-se à forte expansão da cultura nos Estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul desde a década de 2000, com sensível distanciamento, em relação ao Paraná, principalmente dos Estados de Minas Gerais e Goiás. Quanto à produção de açúcar, o Paraná ainda se mantém como o terceiro maior produtor nacional, atrás de São Paulo e Minas Gerais, e na produção de etanol ocupa a quinta posição. Seguindo a tendência nacional, contudo, para a safra 2018/2019 o Estado está retraindo a produção do açúcar e expandindo a de etanol. Para o açúcar a retração é de aproximadamente 25% ante uma variação negativa nacional de aproximadamente 16%. Já a expansão do etanol, estima-se, será de aproximadamente 18% superior à safra passada, ante uma expansão nacional de 23% aproximadamente (CONAB, 2018). Tais alterações devem-se à queda do preço do açúcar no mercado internacional e a uma situação mais favorável para o etanol no mercado interno ante a alta do dólar e do preço do petróleo.

Entre 2000 e 2017 a área plantada de cana no Paraná aumentou de um total de 327,2 mil hectares para 643,6 mil hectares, com uma expansão aproximada de 97% (Figura 1). Estimativas da Conab (2018), contudo, para a safra de 2018/2019, apontam para uma leve retração na área plantada, reflexo das dificuldades que o setor tem enfrentado nos últimos anos e também como estratégia das unidades de produção para se tornarem mais eficientes, visto que as áreas não adequadas à colheita mecanizada tendem a deixar de ser cultivadas. A diminuição da área plantada deve-se também à forte

concorrência entre o setor canavieiro e as culturas de milho e soja no Estado, ambas se revelando mais rentáveis do que a cana-de-açúcar, por conta do alto valor agregado (indústria de carnes) e dos preços mais elevados (Portal novaCana.com, 2018).

Figura 1 – Área plantada com cana-de-açúcar no Paraná, 2000-2017



Fonte: Elaborado a partir de dados da UNICA (2019a).

Em relação à evolução da produção da cana-de-açúcar em toneladas, observa-se que o pico da produção foi na safra de 2009/2010, quando a produção atingiu 45.579 mil toneladas, representando um aumento expressivo (136%) em relação ao ano de 2000, quando a produção foi de 19.321 toneladas. Não obstante, no referido ano a área plantada ainda não tinha atingido seu pico máximo, ocupando 595.371 mil hectares, o que demonstra que a quantidade registrada naquele ano, superior a outros anos em que se registra uma maior área cultivada, deu-se em virtude do aumento do índice de produtividade (quantidade produzida por hectare), que pode também ser influenciada por condições climáticas favoráveis, condições de manutenção dos canaviais, entre outros aspectos (CONAB, 2018).

Embora o cultivo da cana-de-açúcar seja registrado em todas as regiões do Estado, o cultivo para fins industriais está concentrado em aproximadamente 98 municípios – 45 deles com áreas entre 5 e 25 mil hectares, responsáveis por 75% do cultivo, e outros 53 com áreas entre 1 e 5 mil hectares, responsáveis por 23% do cultivo (IBGE, 2017). Estes municípios, que representam aproximadamente 98% da área cultivada de cana-de-açúcar, estão todos localizados nas regiões Noroeste e Norte do Paraná. As demais regiões, pela sua própria vocação, dedicam-se a outros tipos de cultivo de lavouras temporárias, especificamente grãos, observando-se que as culturas de cana-de-açúcar, nessas regiões, são mais voltadas para a produção de aguardente, açúcar mascavo artesanal, rapadura e também para alimentação animal, como é o caso das regiões Oeste e Sudoeste (SHIKIDA; STADUTO, 2005; DELGADO, 2012). Atualmente, o Estado possui 15 empresas, responsáveis por 30 unidades industriais distribuídas por 29 municípios. Destas 30 unidades, porém, apenas 23 estão plenamente ativas⁹ (Portal novaCana.com, 2018). Essa retração na indústria é resultado do momento de crise setorial, como já mencionado na seção anterior.

⁹ Duas unidades da Usina Santa Terezinha estão com as atividades paralisadas por falta de cana-de-açúcar, duas usinas da Sabarácool perderam autorização para produção de etanol e as unidades do Grupo Renuka Vale do Ivaí estão em processo de recuperação judicial.

Segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE (2016) o setor sucroalcooleiro paranaense apresentou um valor de receita líquida de vendas de aproximadamente R\$ 7,3 bilhões de reais, representando 6,24% da receita nacional do setor (Tabela 2). Outro dado importante disponibilizado pela PIA é o valor da Transformação industrial (VTI), que se refere à renda gerada pelo setor e que em 2016 ficou em 3,4 bilhões de reais, o que representa 6,25% da renda total gerada pelo setor no Brasil.

Tabela 2 – Receitas líquidas de vendas e valor de transformação industrial de empresas industriais com cinco ou mais ocupados – Brasil e Paraná, 2016 (Em mil reais)

Local	Atividade	Receitas de Vendas	VTI
Brasil	Indústria	2.632.562.551	1.094.612.161
	Açúcar e álcool ⁽¹⁾	116.551.195	54.417.115
Paraná	Indústria	215.915.555	79.503.581
	Açúcar e álcool	7.276.380	3.400.487
PR/BR (%)	Indústria	8,20	7,26
	Açúcar e álcool	6,24	6,25

(1) Os valores das Receitas de Vendas e do VTI extraídos da PIA referem-se à soma de dois grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae): o grupo 10.7 (fabricação e refino de açúcar) e 19.3 (fabricação de biocombustíveis).

Fonte: Elaborado a partir de dados do IBGE (2016).

Ademais, a renda gerada pelo setor sucroalcooleiro (R\$ 3,4 bilhões) correspondeu, em 2016, a 4,27% da renda total da indústria no Estado. Este percentual de participação industrial, como já alertou Delgado (2012), deixa clara a importância do setor, que apresenta números próximos de outros importantes segmentos no Estado, como a indústria de madeira (4%), indústria de móveis (2,6%) e a indústria de automóveis e utilitários (7,10%). Em comparação com a indústria de carnes, no entanto, que no ano de 2009 tinha uma participação de 4,06%, ante 3,33% do setor sucroalcooleiro, percebe-se um sensível distanciamento: o setor de carnes registrou uma participação de 9,15% ante 4,27% do setor sucroalcooleiro em 2016. Tal dado corrobora as discussões sobre a concorrência do setor sucroalcooleiro com o setor de grãos no Paraná, em especial as culturas de milho e soja, que estão vinculadas à produção de carne, demonstrando forte crescimento relativamente à cultura canavieira.

A próxima seção traz a análise dos dados referentes à evolução do mercado de trabalho formal no setor ao longo das duas últimas décadas, atentando para a geração de empregos, as mudanças no perfil do trabalhador, bem como a dinâmica salarial.

EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO FORMAL E PERFIL DOS TRABALHADORES

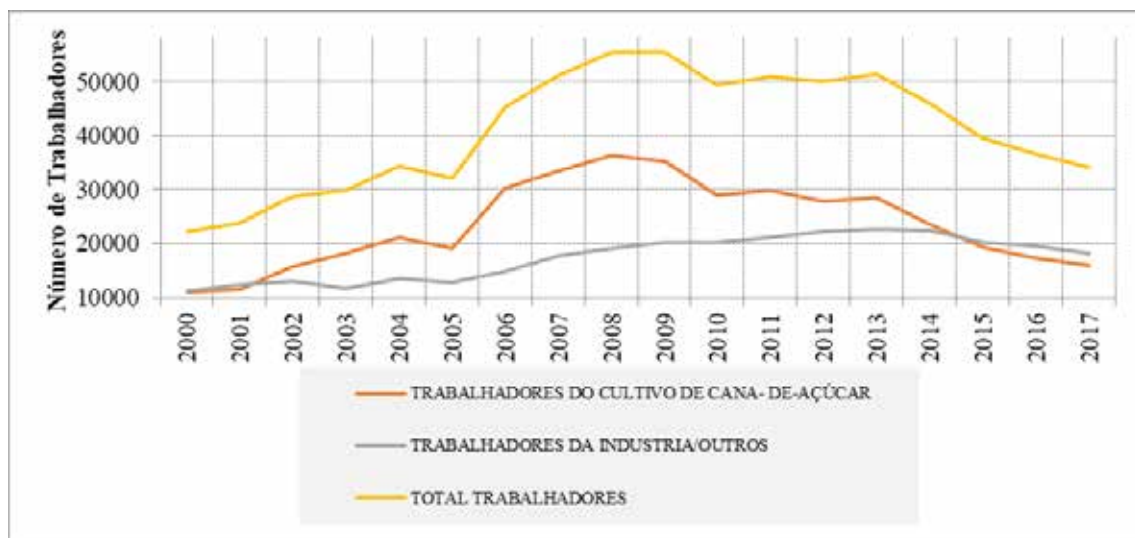
Os dados sobre a evolução do número de empregos gerados pelo setor no período de 2000 a 2017 são apresentados considerando-se duas classes de trabalhadores: (1) os envolvidos com as atividades propriamente agrícolas – cultivo e colheita da cana-de-açúcar; e (2) os trabalhadores vinculados às atividades da indústria e outras atividades administrativas. A opção por essa forma de análise deve-se à intenção de destacar

a evolução da geração de empregos nas atividades agrícolas, que tem sido apontada como a que mais tem perdido postos de trabalho ao longo do tempo, dado o processo de mecanização.

Para tanto, foram utilizadas as bases de dados da Rais e do Caged, que fornecem, respectivamente, o estoque de emprego formal ao término de cada ano e a movimentação mensal das admissões e demissões. Setorialmente, foram consideradas as atividades de cultivo da cana, produção de açúcar e álcool. Tais atividades correspondem a quatro classes de Classificação Nacional de Atividades (códigos 1130, 10716, 10724 e 19314). Depois de extrair os dados referentes a cada uma dessas atividades, fez-se a classificação dos trabalhadores segundo as funções que exercem na empresa, com base nas categorias da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), destacando-se os trabalhadores efetivamente envolvidos com atividades agrícolas (grupo 06 da CBO) dos demais trabalhadores que exercem atividades típicas da indústria e/ou administrativas.

A Figura 2 traz a evolução do número de trabalhadores formais vinculados ao setor sucroalcooleiro dentro do período analisado, destacando-se os trabalhadores envolvidos com as atividades propriamente agrícola dos demais.

Figura 2 – Evolução dos empregos formais nas atividades agrícolas e Outras ocupações no setor sucroalcooleiro paranaense



Fonte: Elaborado a partir de dados do MTE/RAIS (2019).

Acompanhando a tendência de crescimento do setor e a evolução dos empregos em âmbito nacional, o período de 2000 a 2009 foi o que registrou a maior evolução no número de trabalhadores empregados no setor sucroalcooleiro paranaense. Com queda já um pouco acentuada no ano de 2010, o setor manteve-se praticamente estável até o ano de 2013, quando novamente voltou a apresentar um acentuado declínio que segue até o último ano de análise. Outro aspecto que pode ser visualizado na Figura 2 é que as atividades agrícolas são responsáveis pelas principais variações na geração de empregos.

Entre 2002 e 2009 o setor registrou uma ampliação de 33,2 mil postos de trabalho (Tabela 3), um crescimento de aproximadamente 150% relativamente ao ano de 2000. Enquanto, porém, os empregos na indústria cresceram 80%, os agrícolas cresceram aproximadamente 220%. Da mesma forma, foram as atividades agrícolas que apre-

sentaram o maior declínio no período de 2009 a 2017, registrando uma redução de 19,3 mil postos de trabalho, de um total de 21,3 mil, o que equivale a uma redução de 54,8% relativamente ao ano de 2009, quando o setor empregou, apenas nesta atividade, mais de 35 mil trabalhadores.

Tabela 3 – Estoque e variação do emprego no setor sucroalcooleiro por tipo de ocupação – Paraná- 2000/2017

Ocupações	2000	2009	2017	Variação	
				2000/2009	2009/2017
Trabalhadores em atividades agrícolas	10.995	35.250	15.900	24.255	-19.350
Trabalhadores da indústria/outros	11.218	20.167	18.159	8.949	-2.008
Total do setor	22.213	55.417	34.059	33.204	-21.358

Fonte: Elaborado a partir de dados do MTE/RAIZ (2019).

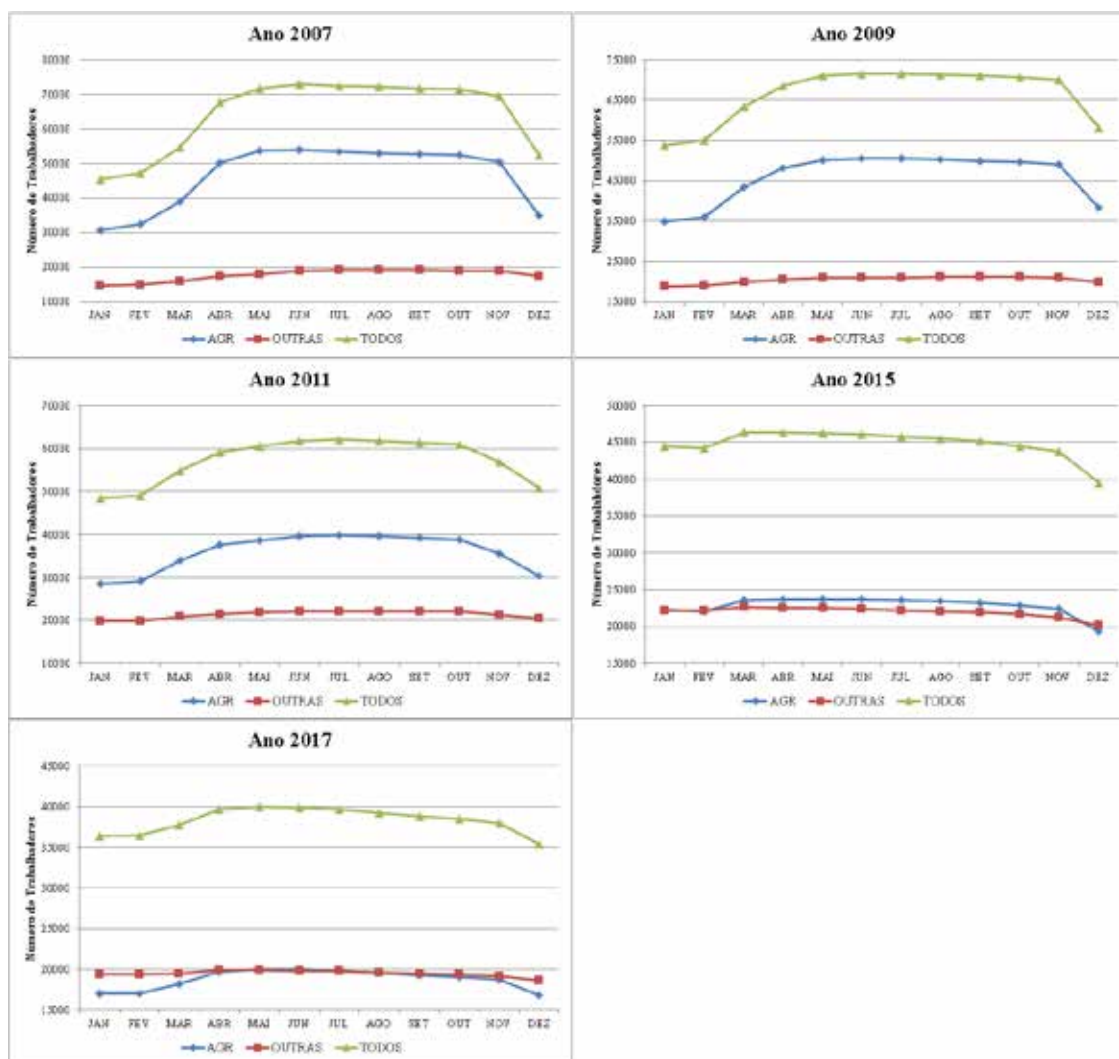
É notória a diminuição da necessidade de mão de obra nas atividades primárias da cana-de-açúcar, o que nos remete aos efeitos da mecanização, que avançou gradativamente ao longo da última década. É importante ressaltar que em 2010, quando se registra o primeiro declínio nas atividades agrícolas, na ordem de 20% à época, a colheita mecanizada de cana-de-açúcar no Paraná já era realizada em aproximadamente 30% dos canaviais, com desdobramentos já bastante perceptíveis no mercado de trabalho (DELGADO, 2012). Em 2017, segundo levantamento da safra pela Conab (2018), apenas 14% dos canaviais paranaenses ainda realizavam a colheita manual. Dessa forma, com uma área de plantio de 50 mil hectares a mais que no ano de 2009, o setor registrou, em 2017, uma redução de aproximadamente 54% no número de trabalhadores agrícolas relativamente àquele ano.

As variações no mercado de trabalho podem ser observadas também por meio das informações da movimentação mensal de mão de obra, fornecidas pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).¹⁰ Se comparados os estoques de pessoal no período da colheita, mais intensivo em mão de obra agrícola, é possível observar a diferença das contratações temporárias ao longo dos anos e o efeito do processo de mecanização nesse tipo de contratação.

Considerando que no Paraná o pico da colheita se dá entre os meses de abril e novembro, conforme dados disponíveis na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Paraná (SEAB, 2019), é possível comparar (Figura 3) como a curva do estoque de trabalhadores alocados em atividades agrícolas foi diminuindo ao longo dos anos 2007, 2009, 2011, 2015 e 2017.

¹⁰O estoque fornecido pela Rais refere-se ao número de trabalhadores registrados no último dia do ano (31/12). O Caged permite a atualização mensal do estoque, ou seja, todos os admitidos e desligados em dado período de tempo.

Figura 3 – Estoque mensal de emprego formal no setor sucroalcooleiro paranaense.
Anos: 2007, 2009, 2011, 2015, 2017



Fonte: Elaborado a partir de dados MTE/CAGED (2019).

Dessa forma, ao analisar as movimentações mensais de admitidos e desligados ao longo dos anos no Caged, é possível observar que a redução total na demanda de mão de obra no setor sucroalcooleiro paranaense (considerando os trabalhadores efetivos e temporários) é bem maior do que os dados da Rais permitem evidenciar. Isso porque como o período da colheita se dá, principalmente, entre os meses de abril e novembro, os meses de dezembro registram um percentual bastante expressivo de demissões, fazendo com que um determinado número de trabalhadores não sejam captados pelas estatísticas da Rais.

Isso posto, avaliando a evolução da curva de trabalhadores alocados em atividades agrícolas, observa-se um constante declínio da contratação desses trabalhadores para os anos retratados. No ano de 2007, com o estoque de aproximadamente 30 mil trabalhadores no mês de janeiro, o setor registrou, no pico da safra (mês de junho), um estoque de aproximadamente 53 mil trabalhadores, com variação aproximada de 75%. Em 2009 e 2011, com uma variação já um pouco menos acentuada nos meses de pico, registram-se acréscimos de aproximadamente 45% e 39%, respectivamente. Já em 2015

a curva referente às atividades agrícolas é praticamente inexistente, com variação positiva nos picos da colheita de apenas 6%, e com declínio constante no estoque total de trabalhadores. Em 2017 a curva das atividades agrícolas apresenta uma leve tendência de crescimento, em comparação com 2015, porém com a mesma tendência de redução no estoque total de trabalhadores registrada em 2015.

Esses dados corroboram as afirmações de Vian, Moraes e Gonçalves (2006), de que a mecanização diminui a necessidade de pessoal adicional no período de safra, proporcionando às usinas certa estabilidade no nível de contratação da mão de obra ao longo do ano. Os trabalhadores com contrato permanente, por sua vez, não possuem mais uma atribuição específica, como os contratados temporariamente, absorvendo diversas atividades necessárias ao cultivo e corte da cana. Essa nova configuração do trabalho, entretanto, se por um lado amplia as possibilidades de contratação permanente daqueles mais qualificados (tratoristas, motoristas, mecânicos, condutores de colheitadeira, técnicos em eletrônica, entre outros) exclui, definitivamente, uma ampla gama de trabalhadores sem qualificações para assumir outras atividades (VIAN; MORAES; GONÇALVES, 2006; MORAES, 2007).

Frisa-se que a redução dos trabalhos sazonais na lavoura da cana não é algo isolado, mas resultado de um processo de modernização no setor agropecuário como um todo, com repercussões no modo de produção de diversas culturas tradicionais brasileiras. Esse novo ciclo de produção reduz a importância dos trabalhadores temporários e impõe uma nova configuração na composição da mão de obra, permanente e mais qualificada, apta a participar de um novo ciclo tecnológico no setor rural (STADUTO; SHIKIDA; BACHA, 2004).

Para a análise do perfil dos trabalhadores foram considerados três anos de referência (2000, 2009 e 2017) períodos entre os quais aconteceram as maiores variações no mercado de trabalho do setor. A Tabela 4 traz a análise do perfil dos trabalhadores considerando os atributos sexo, faixa etária e escolaridade, segundo o tipo de ocupação.

Tabela 4 – Perfil dos trabalhadores por ocupação – sexo, faixa etária e escolaridade – 2000, 2009 e 2017

Atributos	Ano 2000			Ano 2009			Ano 2017		
	Ativ. Agrícolas	Outras	Total	Ativ. Agrícolas	Outras	Total	Ativ. Agrícolas	Outras	Total
Total Trabalhadores	10.995	11.218	22.213	35.250	20.167	55.417	15.900	18.159	34.059
Sexo (%)									
Masculino	84,50%	90,60%	87,60%	74,84%	89,15%	80,05%	80,47%	87,92%	84,18%
Feminino	15,50%	9,40%	12,43%	25,16%	10,85%	19,95%	19,53%	12,57%	15,82%
Faixa etária									
de 15 a 17 anos	0,55%	0,38%	0,46%	0,01%	0,31%	0,12%	(1 Trab.)	0,40%	0,22%
de 18 a 24 anos	21,30%	21,09%	21,19%	14,94%	20,13%	16,83%	11,81%	13,06%	12,48%
de 25 a 39 anos	49,30%	50,29%	49,80%	44,19%	46,34%	44,97%	34,77%	44,12%	39,75%
de 40 a 49 anos	17,03%	18,27%	17,66%	25,91%	21,19%	24,19%	26,67%	24,02%	25,26%
>=50 anos	11,80%	9,93%	10,85%	14,95%	12,03%	13,89%	26,74%	18,41%	22,30%
Escolaridade ⁽¹⁾									
Analfabeto			3,11%			2,09%			0,83%
1 a 5 anos			45,67%			41,33%			20,75%

6 a 9 anos	26,04%	26,46%	26,21%
10 a 13 anos	14,81%	26,98%	45,87%
Mais de 13 anos	10,38%	3,14%	6,34%

Para o atributo escolaridade, a Rais não disponibiliza a estratificação dos trabalhadores segundo funções que ocupam pela CBO no ano de 2009 e 2017, por isso optou-se por não incluir também a estratificação referente ao ano de 2000.

Fonte: Elaborado a partir de dados do MTE/RAIS (2019).

A participação feminina no setor sofreu pequenas variações nos três anos analisados, apresentando, em 2017, um aumento percentual de 2,5% na composição total, relativamente ao primeiro ano de análise. A tendência de maior participação no desempenho das atividades agrícolas manteve-se ao longo dos três períodos. Em 2017 as mulheres representaram 19,5% da força de trabalho nas atividades agrícolas e 12,5% nas demais ocupações no setor, com participação total de 15,82% ante 12,43% no ano de 2000.

Observa-se uma mudança no perfil do trabalhador relativamente à faixa etária. Enquanto no primeiro ano de análise aproximadamente 71% da força de trabalho era composta por trabalhadores com até 39 anos de idade, nos anos 2009 e 2017 a proporção destes trabalhadores diminuiu para 62% e 52%, respectivamente. Essa redução percentual aconteceu de maneira bastante equilibrada entre as duas principais faixas etárias que compõem o estrato (uma vez que o percentual de trabalhadores menores, entre 15 e 17 anos, é incipiente), reduzindo-se a proporção tanto de trabalhadores entre 18 a 24 anos quanto os de 25 a 39 anos. Ao mesmo tempo, houve um acréscimo de aproximadamente 8% de trabalhadores com faixa etária entre 40 e 49 anos e de 12% dos trabalhadores com mais de 50 anos.

Nestes dois últimos estratos registrou-se, no ano de 2017, uma maior participação nas atividades agrícolas, ou seja, 53,4% do total da mão de obra empregada nesta atividade tinha idade superior a 40 anos de idade, enquanto 57,6% da mão de obra empregada nas demais atividades do setor era composta por trabalhadores mais jovens, entre 18 e 39 anos. Tais mudanças na composição da faixa etária podem estar relacionadas ao processo de transição demográfica pelo qual o Brasil está passando, com o crescimento da população economicamente ativa (entre 15 e 59 anos) e conseqüente envelhecimento populacional nos próximos anos¹¹ (IBGE, 2018).

Outra importante mudança no perfil dos trabalhadores está no nível de escolaridade. Se no ano de 2000 quase a metade dos trabalhadores do setor tinham no máximo até 5 anos de estudos, em 2017 esses representavam menos de 22%. Observa-se, no entanto, que esta mudança ocorreu principalmente depois de 2009, ano em que ainda se registrou um alto percentual com baixa escolaridade. Assim, enquanto a participação percentual do estrato de trabalhadores na faixa entre 6 a 9 anos de escolaridade permaneceu praticamente inalterada ao longo dos três períodos analisados, houve um acentuado aumento na proporção daqueles com escolaridade entre 10 e 13 anos – totalizando 45,8% do setor. Uma leve retração, porém, pode ser constatada em relação

¹¹Segundo as projeções populacionais 2018 elaboradas pelo IBGE, em 2060 o percentual da população com 65 anos ou mais de idade chegará a 25,5% (58,2 milhões de idosos), enquanto em 2018 essa proporção é de 9,2% (19,2 milhões). Já os jovens (0 a 14 anos) deverão representar 14,7% da população (33,6 milhões) em 2060, frente a 21,9% (44,5 milhões).

aos trabalhadores com mais de 13 anos de estudos – de aproximadamente 10% em 2000 para 6% em 2017. Constatou-se, de toda a forma, uma sensível melhora nos níveis de escolaridade no setor, com 52,2% dos trabalhadores apresentando níveis de escolaridade acima dos 10 anos de estudos. Estes dados são bastante diferentes dos registrados no ano de 2000, quando praticamente esse mesmo percentual de trabalhadores (49% à época) tinha no máximo até 5 anos de estudos.

Essa alteração no nível de escolaridade dos trabalhadores do setor é mais um indicativo do novo perfil do trabalhador requerido pelo setor sucroalcooleiro num momento de consolidação de um novo ciclo tecnológico, que reconfigura as formas de produção e o perfil da mão de obra ocupada (SHIKIDA; AZEVEDO; VIAN, 2011).

A Tabela 5 traz a composição do setor por faixas salariais nos anos 2000, 2009 e 2017. No ano de 2017, 79,3% dos trabalhadores do setor receberam até no máximo 3 salários mínimos. Esse percentual é menor que em 2009 (89,1%) e um pouco maior do que em 2000 (77,2%). Uma alteração importante pode ser observada na distribuição dos trabalhadores por faixas salariais, havendo, neste último ano, uma significativa redução do percentual de trabalhadores que receberam até 1,5 salário mínimo – 16,4% ante 33,5% em 2009 e 25% em 2000.

Tabela 5 – Distribuição do setor por faixas salariais nos anos 2000, 2009 e 2017

Ano	Faixa Salarial (em salários mínimos)	Número de Trabalhadores (%)
2000	até 1,5 salário	25,0
	1,51 - 2	26,9
	2,01 - 3	25,3
	3,01 - 4	12,7
	Acima de 4 salários	9,5
	Não Classificados	0,6
2009	até 1,5 salário	33,5
	1,51 - 2	29,9
	2,01 - 3	25,9
	3,01 - 4	4,9
	Acima de 4 salários	3,7
	Não Classificados	2,1
2017	até 1,5 salário	16,4
	1,51 - 2	27,9
	2,01 - 3	35,0
	3,01 - 4	10,0
	Acima de 4 salários	6,6
	Não Classificados	4,1

Fonte: Elaborado a partir de dados do MTE/RAIS (2019).

O percentual de trabalhadores na faixa entre 2 e 3 salários, por sua vez, que era de 25,8% em 2009 e de 25,3% em 2000, subiu para 35%, indicando um razoável deslocamento de trabalhadores para esta faixa salarial mais elevada. O percentual de traba-

lhadores com rendimentos acima de 3 salários mínimos foi de 16,6% em 2017, revelando uma acentuada recuperação com relação a 2009, mas ainda abaixo do registrado em 2000, quando este estrato agregava 22,2% dos trabalhadores.

A distribuição das faixas salariais por tipo de ocupação está disposta na Tabela 6.

Tabela 6 – Faixas salariais por tipo de ocupação no setor – anos: 2000, 2009 e 2017

Ano	Faixa Salarial	Atividades Agrícolas	%	Demais ocupações	%
2000	até 1,5 salário	4664	42,42	885	7,89
	de 1,51 a 2 salários	3582	32,58	2369	21,12
	de 2,01 a 3 salários	1929	17,54	3708	33,05
	de 3,01 a 4 salários	553	5,03	2272	20,25
	4,01 a 5 salários	70	0,64	836	7,45
	5,01 a 7 salários	55	0,50	567	5,05
	7,01 a 10 salários	21	0,19	238	2,12
	mais de 10	14	0,13	313	2,79
	não informado	107	0,97	30	0,27
2009	até 1,5 salário	15376	43,62	3189	15,81
	de 1,51 a 2 salários	11986	34,00	4579	22,71
	de 2,01 a 3 salários	6195	17,57	8151	40,42
	de 3,01 a 4 salários	467	1,32	2233	11,07
	4,01 a 5 salários	94	0,27	640	3,17
	5,01 a 7 salários	106	0,30	528	2,62
	7,01 a 10 salários	40	0,11	296	1,47
	mais de 10	23	0,07	349	1,73
	não informado	963	2,73	202	1,00
2017	até 1,5 salário	3.974	24,99	1.618	8,91
	1,51 a 2 salários	5.700	35,85	3806	20,96
	2,01 a 3 salários	3.920	24,65	7999	44,05
	3,01 a 4 salários	796	5,01	2600	14,32
	4,01 a 5 salários	159	1,00	853	4,70
	5,01 a 7 salários	96	0,60	539	2,97
	7,01 a 10 salários	40	0,25	272	1,50
	mais de 10	28	0,18	263	1,45
	não informado	1187	7,47	209	1,15

Fonte: Elaborado a partir de dados do MTE/RAIS (2019).

As atividades agrícolas são as que concentraram a maior proporção dos trabalhadores com até 2 salários mínimos, embora com significativa redução em 2017 relativamente aos anos anteriores. Nos anos de 2000 e 2009 aproximadamente 75% dos trabalhadores agrícolas recebiam até 2 salários mínimos, já em 2017 esse percentual foi de 61%. Dessa forma, nesse último ano tem-se, pela primeira vez, nos três períodos analisados, um aumento percentual dos trabalhadores agrícolas na faixa de 2 a 3 salários mínimos – 24,7% ante aproximadamente 17,5% nos períodos anteriores. Assim, se nos demais anos da análise aproximadamente 95% dos trabalhadores agrícolas receberam no máximo até 3 salários mínimos, no último ano esse percentual caiu para 85,5%, havendo um sutil deslocamento percentual para as faixas subsequentes.

Dessa forma, em consonância com os dados sobre a distribuição por faixa salarial da Tabela 5, as atividades agrícolas apresentaram uma importante redução no percentual do pessoal com remuneração até 1,5 salários mínimo. Enquanto em 2000 e 2009 o maior percentual de trabalhadores alocados nestas atividades recebia até 1,5 salários mínimo, no ano de 2017 a maioria recebeu entre 1,5 e 2 salários, tendo sido observado razoável aumento na proporção de trabalhadores também na faixa entre 2,1 a 3 salários. Tais alterações na dinâmica salarial das atividades agrícolas são um indicativo das mudanças que se processaram neste mercado que, em decorrência do processo de modernização, passou a demandar ao longo dos anos um pessoal mais qualificado e, conseqüentemente, um pouco mais bem remunerado.

Para as demais ocupações da indústria sucroalcooleira, a proporção daqueles que receberam até 2 salários é menor do que nas atividades agrícolas. Entre os trabalhadores alocados em atividades próprias da indústria e/ou administrativas, a maior concentração de pessoal está na faixa entre 2 e 3 salários mínimos, dinâmica que se manteve ao longo dos três períodos analisados. Se somados os trabalhadores da faixa entre 3 e 4 salários, tem-se que em 2017 mais da metade (58,4%) recebeu entre 2 e 4 salários mínimos. Nota-se, também, que nas demais faixas remuneratórias, acima de 4 salários mínimos, embora incipientes em termos de porcentagem, há uma maior concentração destes trabalhadores, relativamente às atividades agrícolas. Dessa forma, sem demonstrar alterações significativas na dinâmica salarial, a indústria manteve os melhores níveis salariais no setor ao longo dos anos.

Concluindo a análise dos resultados sobre o perfil dos trabalhadores no setor sucroalcooleiro paranaense, tem-se na Tabela 7 a composição dos níveis salariais por faixa de escolaridade.

**Tabela 7 – Composição das faixas salariais por nível de escolaridade
– anos 2000, 2009 e 2017**

Ano	Escolaridade / Salário	até 1,5 salário (%)	1,51 - 2 (%)	2,01 - 3 (%)	3,01 - 4 (%)	Acima de 4 salários (%)	Não Classificados
2000	Analfabeto	6	4	1,5	0,25	0,14	0,04
	Até 5 anos	61	53	43	28	17	0,37
	6 a 9 anos	21	25	30	32	23	0,17
	10 a 13 anos	7	13	17	21	29	0,02
	mais que 13 anos	5	5	8	20	32	0,02
2009	Analfabeto	3	2	0,66	0,11	0	0,13
	Até 5 anos	53	45	29	17	6	1,44
	6 a 9 anos	25	26	30	28	12	0,40
	10 a 13 anos	17	25	38	48	41	0,13
	mais que 13 anos	1	1	2	6	41	0

2017	Analfabeto	2	1	0,08	0,03	0	0,22
	Até 5 anos	35	24	13	9	3	2,53
	6 a 9 anos	27	29	29	20	9	0,90
	10 a 13 anos	34	42	54	62	46	0,43
	mais que 13 anos	2	3	4	9	42	0,02

Fonte: Elaborado a partir de dados do MTE/RAIS (2019).

Foram observadas significativas alterações ao longo dos três períodos em virtude, provavelmente, da melhora no nível de escolaridade apresentado pelos trabalhadores nos últimos anos. Assim, é perceptível a redução da participação de pessoal menos qualificado, com até 5 anos de estudos nas faixas salariais acima de 2 salários mínimos. Se no ano 2000 as faixas salariais entre 2,1 e 3 salários; 3,1 e 4 salários e acima de 4 salários eram compostas, respectivamente, por 44,5%, 28,3% e 17,1% por trabalhadores com até no máximo 5 anos de estudos, em 2017 esse percentual foi reduzido para 13%, 9% e 3%, respectivamente. Nestes termos, também aumentou a participação do pessoal mais qualificado (com escolaridade acima de 10 anos de estudos) nas faixas salariais acima de 3 salários mínimos. Em 2017, 71% dos trabalhadores que compunham a faixa salarial entre 3 e 4 salários mínimos tinham mais de 10 anos de estudos ante 54% em 2009 e 41% em 2000. Da mesma forma, o estrato de trabalhadores com mais de 4 salários, que durante os três períodos analisados foi composto, em sua maioria, por trabalhadores com níveis de escolaridade acima dos 10 anos de estudos, também registrou aumento proporcional, com participação de 86% ante 81% em 2009 e 61% em 2000.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a evolução do mercado de trabalho do setor sucroalcooleiro paranaense em termos de geração de empregos e perfil da mão de obra nas duas últimas décadas. Os resultados apontaram para um período de expansão na geração de empregos entre 2000 e 2009, cujo crescimento acompanhou a evolução da área cultivada de cana-de-açúcar. A partir de 2010, entretanto, mesmo ainda com certa expansão da área cultivada, o mercado de trabalho apresentou uma razoável retração, que se intensificou após o ano de 2013 e manteve queda constante até 2017.

As atividades agrícolas foram responsáveis pelas principais variações na dinâmica do mercado de trabalho, registrando um crescimento de aproximadamente 220% no período de expansão e uma diminuição de 55% no período de retração. Quanto ao perfil da mão de obra, foram registradas alterações significativas na composição etária do setor, com redução na participação de trabalhadores com até 39 anos de idade e aumento na participação de trabalhadores acima de 50 anos, indicando um envelhecimento da mão de obra empregada. Da mesma forma, os resultados apontaram para uma sensível melhora nos níveis de escolaridade.

A dinâmica salarial também apresentou alterações importantes, registrando ganhos no setor como um todo e, mais nitidamente, nas atividades agrícolas. Houve um significativo deslocamento de trabalhadores entre faixas salariais, com redução percen-

tual no número de trabalhadores que receberam até 1,5 salário mínimo e aumento dos que receberam entre 2 e 3 salários mínimos. Os melhores níveis salariais, entretanto, estão definitivamente reservados aos mais bem qualificados.

Desse modo, ao longo do período analisado, diversas mudanças se processaram no perfil do trabalhador formal do setor sucroalcooleiro paranaense. De maneira geral, os trabalhadores estão mais velhos, mais bem qualificados e com um rendimento um pouco mais elevado em termos de salários mínimos. Mais significativas, porém, são as alterações que se processaram em termos de geração de empregos, com redução de postos de trabalho na ordem de 40% na composição total do setor ao longo da última década. Nesta redução, ressalta-se, não estão inclusos aqueles postos de trabalhos temporários. Os dados de 2017 sumarizam a nova dinâmica do setor sucroalcooleiro paranaense: menos intensivo em mão de obra, principalmente agrícola; mais seletivo e um pouco mais bem remunerado comparativamente aos anos anteriores.

Esses apontamentos corroboram alguns estudos, já referenciados neste artigo sobre os efeitos da mecanização, bem como o impacto de todo o processo de modernização agrícola e agroindustrial na redução de postos de trabalho e na mudança de perfil do trabalhador agrícola. Dessa forma, o futuro dos empregos no setor sucroalcooleiro, principalmente no Estado do Paraná, parece depender sobremaneira do crescimento da indústria, de modo que haja um incremento do emprego em outras funções que não sejam as agrícolas. Para além das questões macroeconômicas e outras políticas institucionais que podem vir a afetar o setor, as expectativas, em âmbito nacional, apontam para a Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio), criada no final de 2017, a partir da publicação da Lei nº 13.576, de 26/12/2017, cujas diretrizes propõem um aumento significativo da produção de etanol no país, com estímulo à produção, aumento da previsibilidade aos produtores e, por conseguinte, a recuperação na dinâmica econômica da atividade.¹²

Ainda no que diz respeito à geração de empregos, é preciso frisar, como já fizeram Vian e Belik (2003), que os empregos na indústria não serão suficientes para empregar todo o contingente de mão de obra liberada, gerando a necessidade de estabelecimento de políticas regionais que visem à absorção de uma parcela dessa mão de obra em outras atividades. A este respeito discute-se sobre o potencial das políticas de incentivo à agricultura familiar; a destinação social daquelas áreas desocupadas pela cana-de-açúcar, em virtude da mecanização completa do corte; bem como a reforma agrária nas áreas de origem dos trabalhadores migrantes,¹³ o que não foi aqui aprofundado por não ser tema de investigação deste trabalho.

¹²A Política Nacional de Biocombustível (Renovabio) está em consonância com o processo global de transição energética, em que os biocombustíveis, em especial o etanol, apresentam-se como uma opção consistente para a substituição de combustíveis fósseis em larga escala. Assim, com o objetivo principal de cumprir os compromissos de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, firmados pelo Brasil no Acordo de Paris, o programa apresenta-se também como uma auspiciosa política pública de estímulo ao setor sucroalcooleiro, quando se vale de mecanismos como a certificação de biocombustíveis, a precificação e comercialização de créditos de descarbonização, bem como incentivos fiscais, financeiros e creditícios, que visam a promover maior estabilidade aos preços dos biocombustíveis, constantemente afetados pelas oscilações mundiais no preço do petróleo (GRASSI; PEREIRA, 2019). Nesse sentido, tal política parece definir, depois de longos anos de debate, o papel do álcool na matriz energética do país, uma diretriz de política com potencial de finalmente estabilizar a demanda e promover um crescimento sustentado da produção (VIAN; BELIK, 2003; SHIKIDA, 2014).

¹³Ver mais em Vian e Belik (2003) e Alves (2009).

Sugere-se, por fim, como agenda de trabalho, que mais estudos sejam realizados sobre o tema em outros Estados produtores de cana-de-açúcar, como forma de investigar os mesmos aspectos analisados nesta pesquisa em outros cenários. Ademais, um aprofundamento, por meio de análise qualitativa, sobre as condições de trabalho dos sujeitos pesquisados e outros desdobramentos sobre o impacto social desta redução dos empregos no setor, que não acontece isolada de outros campos de atuação econômica e produtiva, são temas que podem ser incluídos nesta agenda.

REFERÊNCIAS

- ALVES, F. Políticas públicas compensatórias para a mecanização do corte de cana crua: indo direto ao ponto. *Revista Ruris*, Campinas, v. 3, n. 1, p. 153-178, 2009.
- BRUNO, F. R.; AZEVEDO, A. Z.; MASSUQUETTI, A. Os contenciosos comerciais e os principais casos de retaliação do Brasil à prática de subsídios agrícolas na Organização Mundial do Comércio. *Revista Ciência Rural*, v. 44, n. 1, p. 188-195, 2014.
- CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. Mercado de trabalho do agronegócio: a dinâmica dos empregos formais na agroindústria sucroenergética de 2000 a 2016. *Especial Temático*, Piracicaba, v. 1, n. 2, 2018.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Acompanhamento de safra brasileira: cana-de-açúcar*, v. 5, n. 3, Safra 2018/2019 – Terceiro levantamento, Brasília, p. 1-71, dez. 2018.
- DELGADO, P. R. Evolução e perfil do emprego no setor sucroalcooleiro paranaense. *Caderno Ipardes*. Curitiba, v. 2, n. 1, p. 44-57, 2012.
- ESTANISLAU, P.; DEON, L. E.; SHIKIDA, P. F. A. Composição do mercado de trabalho formal da agroindústria canavieira do Estado do Paraná (1995 a 2008). *Cadernos de Economia*, a. 12, n. 23, p. 125-148, 2008.
- FERRAZ, D.; OLIVEIRA, F. C. R.; ASSUMPÇÃO, M. R. P. Análise do impacto de mudanças institucionais sobre a produção de açúcar no Brasil entre 1980 a 2015. *Exacta*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 127-145, 2019.
- FERNANDES, C. B. S.; SHIKIDA, P. F. A.; CUNHA, M. S. O mercado de trabalho formal do setor sucroalcooleiro no Brasil. *Redes – Rev. Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 2, p. 177-192, 2013.
- GRASSI, M. C. B.; PEREIRA, G. A. G. Energy-cane and RenovaBio: Brazilian vectors to boost the development of Biofuels. *Industrial Crops & Products*, 129, p. 201-205, 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da População 2018*: número de habitantes do país deve parar de crescer em 2047. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>. Acesso em: 6 abr. 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Industrial Anual – Empresa – PIA Empresa – 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produção Agrícola Municipal – PAM - 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-Producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?=&t=resultados>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- MTE; RAIS. Ministério do Trabalho e Emprego; Relação Anual de Informações Sociais. *Bases Estatísticas Rais/Caged*. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- MORAES, M. A. F. D. O mercado de trabalho da agroindústria canavieira: desafios e oportunidades. *Revista de Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 11, p. 605-619, 2007.
- PAIXÃO, M. Relações de trabalho na agroindústria sucroalcooleira do Brasil: exclusão ou cidadania? In: FERRAZ, J.; PRADA, L.; PAIXÃO, M. (org.). *Certificação socioambiental do setor sucroalcooleiro*. São Paulo: Embrapa; Imaflora; Fase, 2000. p. 111-145.
- PARANÁ. *Resolução Sema n. 076* de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre eliminação gradativa de despalha da cana-de-açúcar através da queima controlada e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=59961&indice=1&totalRegistros=87&anoSpan=2019&anoSelecionado=2010&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- PAULILLO, L. F.; VIAN, C. E. de F.; SHIKIDA, P. F. A.; MELLO, F. T. de. Álcool combustível e biodiesel no Brasil. *Quo Vadis? Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 45, n. 3, p. 531-565, 2007.

- PORTAL novaCana.com. *Dossiê Paraná: indústria sucroenergética tem mais potencial que investimentos*. 2018. Disponível em: <https://www.novacana.com/n/industria/usinas/dossie-parana-industria-sucroenergetica-potencial-investimentos-170918>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- RISSARDI JÚNIOR, D. J.; SHIKIDA, P. F. A. A agroindústria canaveira do Paraná pós-desregulamentação: uma abordagem neoschumpeteriana. *RESERVA*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 445-473, 2007.
- SEAB. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná. Deral – Departamento de Economia Rural: Calendário Agrícola. *Evolução de Plantio, colheita e comercialização: cana-de-açúcar*. Disponível em: <http://www.agricultura.pr.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- SHIKIDA, P. F. A.; BACHA, C. J. C. Evolução da agroindústria canaveira brasileira de 1975 a 1995. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 69-89, 1999.
- SHIKIDA, P. F. A.; STADUTO, J. A. R. (org.). *Agroindústria canaveira no Paraná: análises, discussões e tendências*. Cascavel: Coluna do Saber, 2005, 167 p. V. 1.
- SHIKIDA, P. F. A.; ALVES, L. R. A. Panorama estrutural, dinâmica de crescimento e estratégias tecnológicas da agroindústria canaveira paranaense. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 123-149, 2001.
- SHIKIDA, P. F. A.; VIAN, C. E. F. de.; LIMA, R. A. S. de.; DAHMER, V. S. Concentração na agroindústria canaveira paranaense pós-desregulamentação setorial. *Informações Econômicas (On-line)*, v. 38, p. 55-67, 2008.
- SHIKIDA, P. F. A.; AZEVEDO, P. F. de; VIAN, C. E. de F. Desafios da agroindústria canaveira no Brasil pós-desregulamentação: uma análise das capacidades tecnológicas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 9, n. 3, p. 599-628, 2011.
- SHIKIDA, P. F. A. Evolução e fases da agroindústria canaveira no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, ano XXIII, n. 4, p. 43-57, 2014.
- STADUTO, A. R. S.; SHIKIDA, P. F. A.; BACHA, C. J. C. Alteração na composição da mão de obra assalariada na agropecuária brasileira. *Agric. São Paulo*, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 57-70, 2004.
- UNICA. União da Indústria de Cana-de-Açúcar. UnicaData. *Produção*. Disponível em: <http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-oagem.php?idMn=32&tipoHistorico=4> Acesso em: 15 jan. 2019a.
- UNICA. União da Indústria de Cana-de-Açúcar. UnicaData. *Exportação e importação*. Disponível em: <http://www.unicadata.com.br/listagem.php?idMn=24>. Acesso em: 14 jan. 2019b.
- VIAN, C. E. F.; BELIK, W. Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canaveiro do Centro-Sul. *Economia*, Niterói, RJ, v. 4, n. 1, p. 153-194, 2003.
- VIAN, C. E. F.; MORAES, M. A. F. D. de; GONÇALVES, D. B. Progresso técnico, relações de trabalho e questões ambientais na agroindústria canaveira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza, 2006.

Aposentadoria Especial no Âmbito de Servidores Públicos Implicações da Emenda Constitucional 103/2019 e a Importância da Súmula Vinculante Nº 33

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.408-426>

Recebido em: 5/5/2020

Aceito em: 19/8/2020

Luis Felipe Dias Lopes,¹ Renata Ferrari,² Marcela Giuliani Denardin,³
Adriane Fabricio,⁴ Raquel Boff Menegazzi⁵

RESUMO

A Previdência Social é direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, de forma que existe previsão legal de aposentadoria especial aos segurados que laborem em condições que prejudiquem a saúde e/ou a integridade física. Em virtude da mora legislativa do governo em editar a lei complementar que regulamenta aposentadoria especial, os servidores públicos abrangidos pelos regimes próprios passaram a ingressar no Supremo Tribunal Federal a fim de garantir direito ao gozo da aposentadoria especial. Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi analisar o panorama atual da aposentadoria especial no âmbito dos regimes próprios. Foi realizado um estudo bibliográfico, de método dedutivo e exploratório, por meio da pesquisa qualitativa e documental, que analisou livros, artigos, legislações e normas. Identificou-se que a aposentadoria especial teve resolução pelo poder Judiciário, mas não pelos poderes Legislativo e Executivo, que seria o caminho correto. A Súmula Vinculante nº 33 sanou de forma urgente a mora legislativa, deu aos servidores o direito de aposentadoria e garantiu igualdade de direitos aos segurados, mas não considerou as questões financeiras e atuariais dos regimes próprios, juntamente ao princípio da contrapartida. Por sua vez, a EC 103/2019 promoveu significativas alterações no §4ºC do artigo 40 da CF/88, porém, mais uma vez, previu a edição de norma complementar, tornando-a uma legislação de eficácia limitada, mediante a qual não é possível determinar de que forma irá acontecer a instituição do direito à aposentadoria especial e, sendo assim, o que se espera são mais demandas judiciais.

Palavras-chave: Regime próprio de Previdência Social. Servidor público. Aposentadoria especial. Emenda Constitucional 103/2019. Súmula Vinculante Nº 33.

SPECIAL RETIREMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC SERVERS: IMPLICATIONS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 103/2019 AND THE IMPORTANCE OF BINDING SUMMARY Nº 33

ABSTRACT

Social security is a fundamental right guaranteed by the Federal Constitution, so that there is a special statutory retirement provision for policyholders who work in conditions that harm health and physical integrity. In view of the government's legislative law issuing a complementary law that regulates special retirement, public servants covered by public regimes accept admission to the Supreme Federal Court in order to guarantee the right to enjoy special retirement. In this sense, the objective of this study was to analyze the current panorama of special retirement within the scope of single schemes. A bibliographic study was carried out, using a deductive and exploratory method, through qualitative and documentary research, which analyzed books, articles, legislation and standards. It was identified that the special retirement was resolved through the Judiciary Power, but not through the Legislative and Executive Power, which would be the correct path. The Binding Summary nº 33 urgently remedied legislative delays, gave civil servants the right to retirement and guaranteed equal rights to policyholders, but did not consider the financial and actuarial issues of their own schemes, together with the principle of consideration. In turn, EC 103/2019 made significant changes to §4ºC of article 40 of CF/88, however, once again, it envisaged the edition of a complementary norm, making it a legislation of limited effectiveness, through which it is not possible to determine how the right to special retirement will be implemented and, therefore, what is expected is more judicial demands.

Keywords: Social Welfare Regime. Civil Servant. Special Retirement. Constitutional Amendment 103/2019. Binding Summary 33.

¹ Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). <http://lattes.cnpq.br/1074372911061770>. <http://orcid.org/0000-0002-2438-0226>. lflopes67@yahoo.com.br

² Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Física pela Universidade de Passo Fundo (UPF). <http://lattes.cnpq.br/1409844088021618>. <https://orcid.org/0000-0001-9649-3994>. referrari26@hotmail.com

³ Mestranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/9533721721738374>. <https://orcid.org/0000-0002-6325-6746>. marceladenardin@gmail.com

⁴ Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). <http://lattes.cnpq.br/9275057052526069>. <https://orcid.org/0000-0002-3508-2769>. adrianefabricio@yahoo.com.br

⁵ Graduada em Administração pela Universidade Franciscana (UFN). Professora do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/RS (Senac/RS). <http://lattes.cnpq.br/5946191025436986>. <https://orcid.org/0000-0002-1002-9670>. menegazzi.rb@gmail.com

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante, em seu artigo 6º, o direito à previdência social e reforça, no artigo 24, inciso XII, a competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal de legislar sobre o tema (BRASIL, 1988). Castro e Lazzari (2003) aduzem que o regime previdenciário é fruto de um conceito que inclui um conjunto de pessoas cuja vinculação ocorre em virtude de relação de trabalho ou categoria profissional, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios essencialmente observados em todo sistema de seguro social, mediante regulação normativa.

O *caput* do artigo 201 da Carta Magna (BRASIL, 1988) dispõe que a Previdência será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O aparato legal traz ainda a esfera de atuação do regime geral, que prevê, em seu *caput*, que serão atendidos pela Previdência eventos de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade (em especial a gestante) e trabalhadores em situação de desemprego involuntário; prestará benefícios de salário-família e auxílio reclusão aos dependentes de segurados de baixa renda e, finalmente, concederá ao cônjuge ou companheiro e dependentes uma pensão por morte do segurado.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é hoje o principal regime previdenciário do Brasil, pois possui o maior número de contribuintes. De acordo com Castro e Lazzari (2009, p. 113-114), são considerados segurados obrigatórios os:

(...) trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela Consolidação da Leis do Trabalho (empregados urbanos, mesmo os que estejam prestando serviços a entidades paraestatais, os aprendizes e os temporários), pela Lei n. 5.889/73 (empregados rurais) e pela Lei 5.859/72 (empregados domésticos); os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários titulares de firmas individuais ou sócios gestores e prestadores de serviços; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar; e outras categorias de trabalhadores, como garimpeiros, empregados de organismos internacionais, sacerdotes, etc.. Segundo estudos, atinge cerca de 80% da população brasileira amparada por algum regime de previdência.

A Previdência brasileira, todavia, não se compõe tão somente pelo Regime Geral. Existem vários outros regimes, entre eles os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), os quais abrangem servidores públicos efetivos e foram idealizados na Emenda Constitucional 20 (BRASIL, 1998a), de 15 de dezembro de 1998, que alterou significativamente o artigo 40 da CF/88.

Os RPPS foram criados com o mesmo caráter contributivo e solidário do RGPS, prevendo a contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observando-se também o equilíbrio financeiro e atuarial. Aliás, tal equilíbrio financeiro pode ser alcançado por meio de atualizações normativas que garantem em longo prazo uma alocação mais eficiente dos recursos, a partir do conhecimento sobre o impacto específico que determinadas composições de gastos acarretam na economia (SOUSA; PAULO, 2016).

A Constituição Federal de 1988, a partir da edição da EC 20 (BRASIL, 1998a), e as alterações que surgiram a partir da EC 47, de 5 de julho de 2005 (BRASIL, 2005), prevê em seu artigo 40, §4º, inciso III, que os servidores regidos pelos RPPS, que exercem ati-

vidades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, terão requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, mediante edição de lei complementar.

Como se observa, o inciso III do §4º do artigo 40 da CF/88 é uma norma de eficácia limitada, conforme Araújo e Nunes Júnior (2016), uma vez que não produz todos seus efeitos de imediato, exigindo complementação legal. Essa edição de norma, no entanto, não ocorreu, criando um lapso jurídico. Dessa forma, durante anos os RPPS estavam limitados a examinar unicamente os pedidos de aposentadoria especial que obtivessem decisão judicial favorável à demanda, o que acarretava milhares de processos na Justiça.

Baseado nisto, o STF aprovou, em 2014, a Súmula Vinculante nº 33, para compen-diar o parecer das inúmeras decisões judiciais sobre a temática (BRASIL, 2014b) e, em 2019, a Reforma Previdenciária mais recente altera a redação do §4º, do artigo 40 da CF/88, com redação da EC 103/2019 (BRASIL, 2019).

Diante deste cenário, o objetivo do presente trabalho é analisar o panorama atual da aposentadoria especial no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e, para atingir o objetivo proposto serão necessários, como objetivos específicos: a) analisar os precedentes que originaram a edição da Súmula Vinculante nº 33; b) compreender as alterações propostas pela EC 103/2019; c) ponderar as implicações, conse-quências e mudanças que surgiram após a edição da Súmula e aprovação da Emenda Constitucional; d) verificar as peculiaridades da aposentadoria especial; e) e avaliar se a aludida Súmula fere qualquer dos princípios constitucionais.

O estudo tem sua relevância alicerçada na necessidade de clareza do regramento jurídico para que se torne possível desenvolver os processos administrativos de inativa-ção decorrentes da aposentadoria especial, tal qual estão previstos na Súmula Vinculan-te nº 33 e na EC 103/2019.

Constata-se que o serviço público no Brasil tem passado por transformações nas últimas décadas visando principalmente ao alcance de menores custos e melhor padrão de qualidade nos serviços prestados, semelhante ao que ocorre na gestão de empresas do setor privado, como destacam Takahashi, Lemos e Sousa (2015). Por isso, analisar e compreender a evolução da aposentadoria especial no âmbito dos RPPS é fundamental para garantir a eficiência e a eficácia dos processos de inativação, bem como para dar segurança aos responsáveis por desenvolver, analisar e executar as aposentadorias.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social é um dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) para a velhice e em caso de doença ou morte. Para iniciar o estudo acerca da aposentadoria especial prevista no inciso III, §4º, da CF/88, é preciso compreender o que é e de que forma é organizada a Previdência Social nos dias atuais.

O estudo da aposentadoria especial dos servidores públicos que laboram em con-dições que prejudicam a saúde e integridade física passa pelo entendimento da Previ-dência Social e da CF/88, bem como do entendimento sobre a organização da Previ-dência, que ocorre por meio de regimes específicos, entre os quais: Regime Geral de

Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social. É necessário entender o conceito de aposentadoria especial e de que forma é tratada no regime geral, a fim de iniciar um estudo mais aprofundado da forma como ela ocorre nos regimes próprios.

A Previdência Social e a Constituição Federal de 1988

A Previdência Social, da forma como é concebida atualmente, é uma conquista recente na História do Brasil, tendo sido normatizada a partir da Constituição Federal de 1988, que previu, em seu artigo 6º, a Previdência Social como um dos direitos sociais dos cidadãos, garantido e normatizado por lei.

A Carta Magna garante em seu artigo 24 a competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal de legislar sobre a Previdência Social. Quando se fala em competência concorrente, no âmbito da Previdência Social, compete à União estabelecer normas gerais e aos Estados suplementar essas normas. Inexistindo lei federal que estabeleça normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena a fim de atender as suas peculiaridades, observando-se que a lei federal mantém superveniência diante das demais, suspendendo a eficácia de outras leis no que lhe for contrário (BRASIL, 1988).

A CF/88 ainda prevê três regimes previdenciários distintos: o Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos e Regime de Previdência Complementar. O Regime Geral, tratado no artigo 201 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, artigo 201) determina que: “A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

O Regime Próprio é normatizado pelo artigo 40 da CF:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (BRASIL, 1988, art. 40).

O Regime de Previdência Complementar é abordado da seguinte maneira:

O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar (BRASIL, 1988, art. 202).

Estas abordagens de Previdência Social são mais recentes que a CF/88, tendo sido regulamentadas a partir da Reforma da Previdência de 1998 com a promulgação da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro daquele ano, a qual instituiu o Regime Geral de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar da forma como conhecemos hoje, e delineou a aposentadoria do servidor público, a qual ganhou caráter previdenciário, com regras definidas.

Nessa acepção, destacam Dias e Macêdo (2010, p. 593):

O título deste capítulo [A emenda constitucional 20/1998 e a criação da previdência social do servidor público] indica que a previdência social do servidor público foi criada pela Emenda Constitucional 20/1998, visto que os servidores públicos, até então, como regra, eram assistidos pelo Estado nas situações de eliminação ou redução de rendimentos, não sendo obrigados a contribuir para o financiamento das prestações estatais. Somente com a Emenda Constitucional 20/1998 é que o servidor passou a integrar um regime de previdência social e, como tal, de caráter contributivo, com regras que devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

O RPPS passou por mais uma reforma, por meio da Emenda Constitucional 41 (BRASIL, 2003), a qual deu nova redação ao artigo 40.

Regime Geral de Previdência Social – RGPS

O RGPS tem suas políticas definidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – uma Autarquia Federal. É regulamentado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991), que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social:

Art. 9º A Previdência Social compreende:

I - o Regime Geral de Previdência Social;

II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social.

§1º O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica, e de aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador de que trata o §2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (Redação dada pela Lei Complementar nº 123, de 2006).

§2º O Regime Facultativo Complementar de Previdência Social será objeto de lei específica.

Complementando o previsto no artigo 9º da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 aprova o Regulamento da Previdência Social (BRASIL, 1999):

Art. 6º A previdência social compreende:

I - o Regime Geral de Previdência Social; e

II - os regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares.

Parágrafo único. O Regime Geral de Previdência Social garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 5º, exceto a de desemprego involuntário, observado o disposto no art. 199-A quanto ao direito à aposentadoria por tempo de contribuição. (Redação dada pelo Decreto nº 6.042, de 2007).

Art. 7º A administração do Regime Geral de Previdência Social é atribuída ao Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo exercida pelos órgãos e entidades a ele vinculados.

Trata-se de um regime de previdência de caráter contributivo e filiação obrigatória, sendo segurados obrigatórios da Previdência Social, de acordo com o artigo 11 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), as seguintes pessoas físicas: o empregado, o empregado

doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e o segurado especial. O mesmo ordenamento legal traz que os servidores públicos somente são excluídos do rol de segurados do regime geral se estiverem vinculados ao regime próprio de Previdência.

São garantias legais, afiançadas aos segurados através da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991) e do Decreto nº 3.048 (BRASIL, 1999), os benefícios de aposentadoria por invalidez, por idade, por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente. Aos dependentes é assegurada a pensão por morte e auxílio-reclusão.

Regime Próprio de Previdência do Servidor – RPPS

O RPPS, criado por meio do artigo 40 da Constituição Federal e alterado pelas emendas constitucionais 20/98 (BRASIL, 1998a), 41/2003 (BRASIL, 2003), 47/2005 (BRASIL, 2005), 70/2012 (BRASIL, 2012) e 88/2015 (BRASIL, 2015), difere do RGPS, pois cada ente possui seu próprio RPPS, o qual, como citado anteriormente, possui competência concorrente de legislar sobre matéria previdenciária, mas não tem autonomia para criar normas as quais contrariem as normas gerais editadas pelo governo federal.

De forma prática, cada RPPS possui sua própria lei de criação que define, entre outros fatores, salário de contribuição, organização administrativa e regras de aposentadoria, todos ligados a normativas editadas pelo Ministério da Previdência e legislação federal. Cabe ao Ministério da Previdência Social fiscalizar a legislação e a “saúde” financeira dos RPPS. Cada RPPS mantém orçamento próprio desvinculado do ente federativo ao qual está ligado.

Atendendo ao previsto na legislação federal, os benefícios concedidos pelo pelos regimes próprios de Previdência são os que estão dispostos no artigo 40 da CF/88, nestes termos:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Atendendo à competência concorrente de legislar, Estados, municípios e Distrito Federal devem legislar de acordo com o artigo transcrito anteriormente, estabelecendo legislação própria que não contrarie os termos da Carta Magna. Dito isto, compreende-se que por mais que cada RPPS possua sua própria legislação, elas são extremamente semelhantes em sua essência. Particularidades à parte, todas as inativações de servidores públicos regidos por RPPS principiam nas regras previstas no artigo 40 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Aposentadoria Especial

A aposentadoria especial é um direito que surge com o desígnio de reduzir o tempo de contribuição para os trabalhadores que estão sujeitos a condições de risco que prejudiquem a saúde ou a integridade física ou por serem portadores de deficiência. Barros (2012, p. 79) define a aposentadoria especial, perante seus requisitos e critérios diferenciados, da seguinte forma:

Constitui um benefício previdenciário do tipo aposentadoria por tempo de contribuição, que visa garantir ao segurado não apenas os proventos, mas também compensar-lhe pelo desgaste resultante da atividade reconhecidamente exercida sob condições desfavoráveis à saúde ou à integridade física.

Aos trabalhadores vinculados ao RGPS, que exerçam atividades sujeitas a condições de risco, o direito à aposentadoria especial é plenamente regulamentado, de forma a impedir que permaneçam expostos a condições especiais além do tempo preconizado, por meio do artigo 64 do Decreto nº 3.048 (BRASIL, 1999):

Art. 64. A aposentadoria especial, uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado à cooperativa de trabalho ou de produção, que tenha trabalhado durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos, conforme o caso, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 2003).

§1º A concessão da aposentadoria especial prevista neste artigo dependerá da comprovação, durante o período mínimo fixado no caput (Redação dada pelo Decreto nº 8.123, de 2013);

I - do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente; e (Incluído pelo Decreto nº 8.123, de 2013)

II - da exposição do segurado aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou à associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física (Incluído pelo Decreto nº 8.123, de 2013)

§2º Consideram-se condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física aquelas nas quais a exposição ao agente nocivo ou associação de agentes presentes no ambiente de trabalho esteja acima dos limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos ou esteja caracterizada segundo os critérios da avaliação qualitativa dispostos no §2º do art. 68 (Redação dada pelo Decreto nº 8.123, de 2013).

Aos servidores públicos vinculados aos RPPS, o direito à aposentadoria especial foi garantido a princípio no parágrafo 4º, do artigo 40, com redação da EC 47/2005 (BRASIL, 2005):

§4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I - portadores de deficiência (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II - que exerçam atividades de risco (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

E desta primeira redação começam a surgir as peculiaridades de correntes de cada regime previdenciário. Enquanto o RGPS estabeleceu normas e critérios para conceder aposentadorias especiais, os Regimes Próprios de Previdência, como definido na legislação supracitada, só poderiam conceder aposentadoria especial nos termos defi-

nidos em leis complementares. Ocorreu então o primeiro empasse legal, pois essas leis complementares nunca foram editadas, tornando impraticável, aos servidores públicos que exercem atividades de risco ou exercidas sob condições que prejudiquem a saúde ou integridade física, a redução do tempo de contribuição considerando as condições especiais em que laboram.

A partir dessa carência de regramento jurídico, que garante o direito à aposentadoria especial, os servidores públicos passaram ingressar judicialmente a fim de fazer valer um direito previsto na Constituição Federal.

METODOLOGIA

O estudo desenvolveu-se mediante uma pesquisa qualitativa e exploratória, objetivando conhecer melhor o tema estudado e torná-lo mais compreensível e claro.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa quando qualitativa preocupa-se em compreender e explicar a dinâmica das relações sociais. No âmbito da natureza da pesquisa ela classifica-se como uma pesquisa básica que “objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da ciência, sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais” (p. 34).

Objetivamente, a pesquisa tem caráter exploratório, que de acordo com Michel (2009, p. 40) “se caracteriza pela busca, recorrendo a documentos, de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna de conhecimento”. É o tipo de pesquisa cujo planejamento é mais maleável e envolve levantamento bibliográfico e documental (GIL, 2008). Corroborando, Marconi e Lakatos (2011, p. 171) afirmam que a pesquisa exploratória possui tripla finalidade: “desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos”.

Realizou-se um levantamento do referencial teórico em meios escritos e eletrônicos. A peculiaridade do estudo é que ele se baseou unicamente em pesquisa bibliográfica (FONSECA, 2002).

Metodologicamente, utilizou-se o método dedutivo, que parte do geral para chegar ao privado, assim, “parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica” (GIL, 2008, p. 9).

Quanto ao propósito, foi utilizada a avaliação formativa, por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, estudo da teoria e aperfeiçoamento de conceitos tirados da própria pesquisa bibliográfica, a qual foi fundamentada em livros e artigos científicos e exame de legislação e jurisprudência correspondente ao tema, tratando-se precisamente de uma pesquisa documental (GIL, 2008).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A fim de ordenar este estudo o primeiro tópico a ser exposto será a aposentadoria especial do servidor público que labora submetido a condições que lhe prejudicam a saúde ou integridade física, artigo 40, §4º, III, CF/88 (BRASIL, 1988), porquanto é necessária uma compreensão mínima deste tópico para se conseguir dar continuidade ao estudo.

Posteriormente, será abordada a judicialização da matéria decorrente da falta de ordenamento jurídico e de edição de lei complementar. Far-se-á uma análise da Súmula Vinculante nº 33, editada pelo STF, adentrar-se-á em uma análise mais específica referente à constitucionalidade da Súmula Vinculante nº 33 e, por fim, analisar-se-á os impactos decorrentes da EC 103/2019 no processo de aposentadoria especial.

Aposentadoria Especial no Regime Próprio de Previdência Social

Quanto à previsão legal da aposentadoria especial no âmbito dos RPPS, ela será compendiada à transcrição do dispositivo legal que ordena o tema, haja vista o histórico da evolução da norma legal já ter sido apresentado nos tópicos anteriores. Vale frisar que no âmbito do RGPS a aposentadoria especial encontra-se plenamente normatizada.

Lembra-se que sucessivas alterações do artigo 40 da CF/88 mantiveram o intento de garantir ao servidor público a aposentadoria especial, observando-se que a redação em vigor até 12 de novembro de 2019 é a que consta no §4º, com redação da Emenda Constitucional nº 47/2005 (BRASIL, 2005), já citado anteriormente.

O que se extrai da análise do ordenamento jurídico é que esta norma possui eficácia limitada, pois está atrelada à edição de leis complementares, que nunca foram editadas. Neste sentido, por mais que a CF/88 garanta a possibilidade de critérios diferenciados de aposentadoria àqueles cujas condições de trabalho prejudiquem a saúde e integridade física, estes não conseguem ter esse direito garantido.

Sendo assim, todos os servidores, mesmo os que laboram em condições especiais, acabam por ter de cumprir os mesmos critérios dos servidores que não estão sujeitos a nenhum risco. Cabe aqui uma análise a respeito da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e municípios em legislar sobre questões previdenciárias.

Nesse intento, a União limitou a competência concorrente entre os entes federados ao promulgar a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, cujo artigo 9º assim dispôs (BRASIL, 1998b):

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019).

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019).

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019).

Reafirmando o artigo 9º da Lei 9.717 (BRASIL, 1998b), segue transcrito trecho da posição consignada da ministra Cármen Lúcia no seu voto proferido no Recurso Extraordinário nº RE 756536 AGR/SC (BRASIL, 2013a), o qual a 2ª Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora:

Como afirmado na decisão agravada, o Supremo Tribunal Federal assentou que a competência concorrente para legislar sobre previdência social não afasta a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos. Portanto, é obrigatória a atuação normativa da União para a edição de lei regulamentadora nacional do art. 40, §4º, da Constituição da República. Assim, enquanto não for regulamentado o §4º do art. 40 da Constituição, o presidente da República é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de injunção em que se discute a aposentadoria especial de servidor público federal, estadual ou municipal. Portanto, compete ao presidente da República a edição da norma regulamentadora do art. 40, §4º, da Constituição. Assim, o governador do Estado de Santa Catarina e a Assembleia Legislativa daquele Estado não têm competência constitucional para interferir na continuidade da omissão legislativa apontada, pois, vinculados ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição), devem observar as normas previdenciárias aplicáveis ao servidor público.

Chega-se a um impasse legal, uma vez que Estados, municípios e Distrito Federal possuem competência concorrente de legislar no âmbito da Previdência Social, porém a demanda da aposentadoria especial do servidor público é única e exclusivamente da competência do governo federal, estando, portanto, atrelados à edição de lei complementar por parte do governo federal.

A Judicialização da Matéria

Diante da realidade apresentada não restou ao servidor público outra opção a não ser buscar judicialmente seu direito à aposentadoria especial, considerando que este possui esse direito constitucional, mas não tem amparo legal que viabilize a concessão da aposentadoria.

Perante a omissão legislativa muitos servidores públicos que laboram em condições que prejudicam a saúde e integridade física passaram a contestar, no STF, o direito à aposentadoria especial, pois não poderiam ser lesados pela mora do legislador. O instrumento legal, neste caso, é o mandado de injunção, que nada mais é do que uma garantia constitucional, prevista no artigo 5º, inciso LXXI, da CF/88, quando não há norma regulamentadora para o exercício dos direitos constitucionais.

Dessa forma, diante de numerosos mandados de injunção impetrados no ano de 2007, no julgamento do MI nº 721, cujo relator foi o ministro Marco Aurélio, o STF determinou que seriam aplicadas aos servidores públicos as regras do RGPS, materializando e unindo as decisões em sede de mandado de injunção. Verifique-se (BRASIL, 2007):

MANDADO DE INJUNÇÃO - NATUREZA. Conforme disposto no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, conceder-se-á mandado de injunção quando necessário ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Há ação mandamental e não simplesmente declaratória de omissão. A carga de declaração não é objeto da impetração, mas premissa da ordem a ser formalizada. MANDADO DE INJUNÇÃO - DECISÃO - BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada. APOSENTADORIA - TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS - PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - ARTIGO 40, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a dis-

ciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral - artigo 57, §1º, da Lei nº 8.213/91.

Eis o que Amado (2015, p. 567) explicita:

Contudo, ante a omissão do Congresso Nacional, o STF passou a prover os mandados de injunção a respeito, garantindo a concessão do benefício especial aos servidores públicos mediante a aplicação das regras do RGPS, constantes dos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91: “Inexistente a disciplina específica da aposentadoria do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, §1º, da Lei 8.213/91.” (MI 758, de 01.07.2008).

A partir do julgamento deste mandado de injunção a norma regulamentadora prevista no RGPS, artigo 57, da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), torna-se extremamente relevante aos servidores públicos que fazem jus à aposentadoria especial prevista no inciso III, §4º, do artigo 40 da CF/88. Confira-se:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei. §1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta Lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

Na verdade, a adoção de tal medida pelo STF garantiu a aplicabilidade da norma contida no §12, do artigo 40, da CF/88:

§12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

A decisão do mandado de injunção não garantiu automaticamente aposentadoria especial, fazia-se necessária a entrada com processo administrativo junto ao órgão em que o servidor estava lotado. O que essas decisões proporcionaram foi uma espécie de regulação administrativa e diversos servidores conseguiram aposentar-se ao cumprir os requisitos estabelecidos na norma anteriormente transcrita, e isso supriu, temporariamente, a ausência de lei regulamentadora. Este fato, porém, serviu somente para os servidores federais, enquanto os servidores das demais esferas do poder não estavam cobertos por essas decisões e passaram então a ingressar com ações no STF a fim de garantir o mesmo direito que os servidores federais.

Por mais que diversas decisões do STF determinassem a aplicação do artigo 57 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991) em sua integralidade, a partir de 2013 o STF passou a dar novo entendimento à questão, determinando que seria apenas aplicada a figura da aposentadoria especial e não a contagem de tempo diferenciada prevista no parágrafo 5º do mesmo artigo.

Para elucidar a questão transcreve-se trecho do voto do ministro Teori Zavascki, no MI nº 899 (BRASIL, 2013b):

Ao julgar os Mandados de Injunção 721 e 758 (Min. Marco Aurélio, DJe de 30/11/2007 e DJe de 26/09/2008), o Plenário do STF reconheceu a existência de omissão legislativa no tocante à regulamentação do disposto no art. 40, §4º, da Constituição. Ficou decidido que, inexistindo disciplina específica na legislação infraconstitucional sobre a aposentadoria especial do servidor público sujeito a condições especiais de trabalho, a omissão deverá ser suprida mediante a aplicação do art. 57, §1º, da Lei 8.213/91, que trata do plano de benefício dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Ainda segundo a jurisprudência firmada no STF, não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas. Apesar de ser permitida no RGPS, no serviço público é expressamente vedada a contagem de tempo ficto, com fundamento no art. 40, §10, da Constituição (“A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”). Apesar do previsto no art. 40, §4º, da Constituição (que exige “leis complementares” para a regulamentação das aposentadorias especiais em cada ente federado) e do art. 102, I, ‘q’ (que limita a competência no julgamento dos mandados de injunção), o Plenário já decidiu que o STF é competente para as demandas dos servidores públicos municipais, estaduais e distritais: MI 1545 AgR/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 16/05/2012, DJe 08/06/2012; MI 1832 AgR/DF, Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24/03/2011, DJe 18/05/2011.

Tem-se o primeiro avanço no intento de regulamentar e garantir aos servidores públicos a garantia da aposentadoria especial.

Súmula Vinculante Nº 33

A Súmula Vinculante nº 33 surgiu a partir da Proposta de Súmula Vinculante 45, de autoria do ministro Gilmar Mendes, o qual a editou em decorrência da quantidade de processos sobre o mesmo tema recebidos pelo STF nos últimos anos e que, em sua maioria, resultaram em decisões semelhantes a favor dos servidores.

Elucida-se em números, de acordo com levantamento do ministro Teori Zavascki, que contabilizou 5.219 mandados de injunção recebidos pelo STF entre os anos de 2005 e 2013, e destes, 4.892 referiam-se especificamente à aposentadoria especial prevista no artigo 40, §4º, inciso III, da CF/88.

A Súmula Vinculante nº 33 estabeleceu que “aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, §4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica” (BRASIL, 2014b).

Em virtude da edição da Súmula Vinculante nº 33, o Ministério da Previdência Social editou em 15 de maio de 2014 a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/SPPS/MPS, que trata a nova abordagem da seguinte forma (BRASIL, 2014a):

Em razão da edição da Súmula Vinculante nº 33, os RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios não estão mais limitados a examinar os pedidos da aposentadoria especial de que trata o art. 40, §4º, III da Constituição Federal apenas dos servidores que obtiveram decisão judicial favorável ao seu pleito. Desde 24/04/2014, devem ser examinados os requerimentos de aposentadoria formulados por todos os servidores, visto que as normas do RGPS passaram a ser aplicáveis a todos os segurados dos RPPS, naquilo que lhe forem pertinentes e até

que seja editada lei complementar específica. Deve ser observado, no entanto, que a extensão não é ampla, pois no verbete sumular consta a expressão “no que couber”, que estabelece a possibilidade de restrição para a adoção das normas do RGPS ao servidor.

Diante da nova realidade instituída pela Súmula, surgiram diversas questões de cunho prático, tais como: quais são as peculiaridades da nova regra e no que ela difere das demais regras de aposentadoria, como é instruído o processo de aposentadoria nesses casos, de que forma são comprovadas as condições especiais e demais peculiaridades que fazem com que as regras do RGPS não consigam ser aplicadas integralmente nos RPPS.

A fim de sanar pontos discrepantes que surgissem da aplicação da Súmula Vinculante nº 33, a secretaria do Ministério da Previdência Social editou a Instrução Normativa SPPS/MPS nº 01/2010, a qual visou a adaptação das normas do RGPS às peculiaridades do serviço público. Com isso, estabeleceu regras gerais e uniformes de âmbito nacional para a organização e o funcionamento dos RPPS e veio como forma de atender à necessidade de orientar os responsáveis pela análise dos pedidos de aposentadoria especial quanto à adequação aos critérios previstos para o RGPS e cumprir as decisões emanadas em mandado de injunção (BRASIL, 2010).

A Constitucionalidade da Súmula Vinculante Nº 33

Para garantir a saúde financeira de todo e qualquer sistema previdenciário existe a regra de contrapartida que é extremamente relevante, pois é ela que garante a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema. A regra de contrapartida prevê que para haver benefício deve haver contribuição. Castro e Lazzari (2008, p. 101-102) tratam a regra da contrapartida como verdadeiro princípio constitucional, haja vista a sua importância para a manutenção dos regimes previdenciários:

Trata-se de princípio, pois nenhuma norma legal poderá violar tal preceito, sob pena de inconstitucionalidade. [...] A observância deste princípio é de fundamental importância para que a Previdência Social pública se mantenha em condições de conceder as prestações previstas, sob pena de, em curto espaço de tempo, estarem os segurados definitivamente sujeitos à privatização de tal atividade, em face da incapacidade do poder público em gerar mais receita para cobertura de déficits.

A relevância do tema para este estudo advém do fato de que os RPPS estão obrigados a observar o equilíbrio financeiro e atuarial, tal qual o RGPS. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), todavia, que estabelece o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União Autarquias e Fundações Públicas Federais, não previa aposentadoria especial entre as formas de aposentadoria, logo ela não era considerada para o cálculo atuarial e financeiro e também não compunha o custeio previsto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 (BRASIL, 2004).

Para concessão da aposentadoria especial, portanto, os RPPS não estavam preparados, pois não previam entre as suas fontes de custeio esse tipo de aposentadoria, não entrando no mérito de seus cálculos atuarial e financeiro, o que de certa forma prejudicaria o equilíbrio financeiro de todo o sistema.

O legislador, atentando a essa problemática ao prever aposentadoria especial na EC 20, já estabeleceu em seu artigo 15 (BRASIL, 1998a): “Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, §1º, da Constituição Federal seja publicada, permanece em vigor o disposto nos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), na redação, vigente à data da publicação desta Emenda”, o qual permanece em vigor até a presente data. Logo passa a existir previsão legal de aposentadoria especial, mas existe um impedimento ao gozo de tal direito pelos servidores que atendem aos requisitos da aposentadoria especial.

Corroborando, a Lei Federal nº 9.717 (BRASIL, 1998b) veda a concessão de aposentadoria especial relativa ao § 4º, do artigo 40 da CF/88 (BRASIL, 1988):

Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo Único: Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do §4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar discipline a matéria (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

Pelo exposto, a concessão de aposentadoria especial foi considerada, por alguns, inconstitucional, tal como observado pelo relator Carlos Ayres Britto no MI 788/DF (BRASIL, 2009b):

Na sequência, vieram as informações da autoridade impetrada, que defende a inadequação da via eleita, bem como a ausência dos requisitos necessários à concessão do benefício. Concessão que ofenderia “os princípios constitucionais da isonomia, da precedência do custeio, e do equilíbrio financeiro e atuarial.

A questão da inconstitucionalidade, suscitada pelo advogado geral da União na defesa do mandado de injunção 788/DF não chegou a ser analisada pelo relator. No MI 925/DF, porém, a questão novamente voltou à tela e o referido mandado foi julgado pelo relator ministro César Peluso, que tratou a questão da inconstitucionalidade nos seguintes termos (BRASIL, 2009a):

A União trouxe, no entanto, nova questão. Alega que, ante a natureza normativa da decisão em sede de mandado de injunção e da exigência constitucional de estabelecimento prévio de fonte de custeio para novas contribuições, deva ser essa indicada. Argui inconstitucionalidade da norma jurídica expedida para o caso concreto, por afronta ao art. 195 da Constituição Federal. Em primeiro plano, analiso a forma de custeio da aposentadoria especial no regime geral de previdência. Dispõe o §6º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que a aposentadoria especial será custeada pela contribuição prevista no inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que, por sua vez, estabelece uma contribuição social devida pela empresa na qual trabalhadores são expostos a riscos ambientais. Trata-se de benefício custeado unicamente pelo empregador. Tal sistema é dotado de razoabilidade. Não se poderia pretender que o trabalhador, que tem o direito de se aposentar contando de tempo especial – em virtude das condições adversas em que exerceu o seu cargo – arque com o custeio dessa modalidade de aposentadoria. Na questão suscitada pela União quanto à fonte de custeio da aposentadoria especial “criada pelo Supremo Tribunal Federal”, até por isonomia não

poderá haver solução diversa. O responsável pelo custeio do benefício especial deverá ser o Estado, porque isso é o que se ajusta ao caput do art. 40 da Constituição Federal, que estabelece o regime previdenciário público “mediante contribuição do respectivo ente público”. A fonte de custeio da aposentadoria especial dos funcionários públicos deverá ser, pois, a “contribuição” dos entes públicos aos quais são vinculados.

Destarte, na forma com apresentada anteriormente, a preocupação fundamental foi a de garantir a efetivação do dispositivo constitucional que previu aposentadoria especial para o servidor público, porém não houve o cuidado com o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

O relator, ministro César Peluso, a partir do julgamento do MI 925/DF (BRASIL, 2009a), fez com que o princípio da contrapartida restasse superado jurisprudencialmente, baseado no entendimento de que o benefício da aposentadoria especial é custeado unicamente pelo empregador. Não houve, todavia, qualquer preocupação quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, observando-se que é a partir da manutenção desse equilíbrio que se garante uma saúde financeira do sistema, para que possam ser garantidos os proventos de aposentadoria e pensão aos segurados do sistema previdenciário.

A Reforma da Previdência pela EC 103/2019

Eis que, em 2019, a Reforma Previdenciária mais recente alterou a redação do §4º, artigo 40, da CF/88 para o meio da EC 103/2019 (BRASIL, 2019):

§4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

[...]

§4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Percebe-se, no entanto, ainda a necessidade de edição de lei complementar. Pode-se destacar que surgiu mais uma dificuldade aos RPPS para que consigam garantir esse direito aos seus segurados, considerando o artigo 4º, §9º e §10, da EC 109/2019:

§9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. §10º. Estende-se o disposto no §9º às normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída por esta Emenda Constitucional aos §§4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal.

Logo, o cenário da aposentadoria especial para servidores públicos, abrangidos pelos RPPS, pouco ou nada muda, pois estes ainda dependem de edição de lei complementar e, na ausência desta, devem se reportar às normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à Reforma, as quais reportam às regras do RGPS e estas tiveram efetivas e relevantes mudanças a partir da EC 103/2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o objetivo do trabalho de analisar o panorama atual da aposentadoria especial dos servidores públicos que laboram em condições que prejudicam a saúde e integridade física, foi possível vislumbrar as nuances de todo processo de aposentadoria especial, da forma como ocorre hoje, bem como compreender a evolução que ocorreu para chegar ao processo concebido atualmente.

Quando analisada a evolução das normas jurídicas que preveem aposentadoria especial, percebe-se que esta passou por diversas mudanças e em nenhuma delas a edição de lei complementar foi realizada (BRASIL, 2019). A mora legislativa observada por parte da falta de edição de lei complementar, bem como grande parte dos impasses, exceções e brechas da legislação brasileira estão no fato de que os responsáveis pela edição das leis estão muito distantes dos responsáveis pela sua operacionalização – existe uma enorme lacuna entre os que escrevem e os que executam.

Muitos servidores sentiram-se lesados, uma vez que a Carta Magna lhes dava direito, mas não a possibilidade de usufruir deste, logo passaram a judicializar a matéria, ingressando com inúmeros mandados de injunção no STF. A partir disto, o STF editou uma súmula vinculante a fim de regulamentar a matéria e tratar de igual forma todos os casos (BRASIL, 2014a).

A Súmula Vinculante Nº 33 passou então a ser a norma seguida pelos RPPS para analisar os processos referentes a inativações decorrentes do inciso III, §4º, do artigo 40 da CF/88. Os RPPS são independentes na gestão das suas normas, porém estão vinculados às normas federais, entre elas os regimes próprios devem atentar ao equilíbrio financeiro e atuarial, bem como à regra de contrapartida.

Com base nisso, o advogado geral da União arguiu, em suas defesas de mandado de injunção referentes ao tema, pela inconstitucionalidade por considerar que não foi tratado do princípio da contrapartida e tampouco foi considerada a saúde financeira e atuarial do sistema previdenciário (BRASIL, 2009b).

Em seus arrazoados, os ministros do STF defenderam que na regra em tela o princípio da contrapartida deve-se somente ao ente, restando superado um dos argumentos do advogado geral da União (BRASIL, 2009b, 2013a, 2013b). Em contrapartida, a questão da saúde financeira e atuarial do sistema não foi tratada pelos ministros, observando-se que é pelo equilíbrio financeiro e atuarial que se garante a manutenção dos sistemas previdenciários. Não havendo preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial futuramente os RPPS poderão tornar-se deficitários e não conseguir manter os benefícios previdenciários de seus segurados (CASTRO; LAZZARI, 2008; DIAS; MACÊDO, 2010; SOUSA; PAULO, 2016).

Esperava-se ansiosamente por uma Reforma da Previdência que garantisse a manutenção de todo o sistema e fosse realizada de forma responsável e efetiva. O que se teve foi mais uma reforma que não preencheu as lacunas existentes e ainda tornou o processo mais complexo, pois restou o abismo entre quem legisla e quem aplica a legislação.

Aos servidores públicos abrangidos pelos RPPS, sejam eles federais, estaduais ou municipais, a Reforma da Previdência da EC 103/2019 (BRASIL, 2019) manteve a garantia da aposentadoria especial àqueles que laborem em condições com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, porém não contemplou os requisitos necessários à efetivação deste direito, tampouco normatizou a forma como este será garantido.

Considerando que o RGPS teve profundas alterações, as quais contemplaram as aposentadorias especiais, restam algumas lacunas:

- a. Para a aposentadoria especial nos RPPS, serão consideradas as regras vigentes antes da EC 103/2019 ou as regras alteradas pela EC 103/2019?
- b. Os RPPS e os respectivos órgãos federativos estão preparados para atender às novas exigências advindas da alteração da aposentadoria especial no âmbito dos RGPS e que serve como norma para a concessão de aposentadoria especial junto aos RPPS?
- c. Considerando a peculiaridade de cada RPPS e de cada ente, a saúde financeira e atuarial destes estará garantida se aplicadas estas mudanças?

Tais questionamentos servem como oportunidades para estudos futuros, ponderando que não houve edição de lei complementar que tratasse da aposentadoria especial e com isso deve-se aplicar às aposentadorias dos servidores públicos as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC 103/2019, e estas reportam à Súmula Vinculante 33, que na falta de lei complementar aplica-se as normas do RGPS para as aposentadorias especiais no âmbito do RPPS.

Ocorre que a EC 103/2019 trouxe aos RPPS e, principalmente, aos Estados e municípios, mais dúvidas do que certezas, pois nada resolveu ou acrescentou para que pudesse tornar mais claro, rápido e preciso o processo de aposentadoria especial (TAKAHASHI; LEMOS; SOUSA, 2015) e, provavelmente, acarretará ainda mais demandas judiciais, burocratizando o sistema.

REFERÊNCIAS

- AMADO, F. *Direito Previdenciário*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.
- ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. rev., atual. até a EC 90 de 15 de setembro de 2015. São Paulo: Verbatim. 2016.
- BARROS, C. S. *A aposentadoria especial do servidor público e o mandado de injunção: análise da jurisprudência do STF acerca do art. 40, § 4º, da CF*. Campinas, SP: Servanda Editora, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 3.048*, de 6 de maio de 1999. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm. Acesso em: 11 maio 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 20*, de 15 de dezembro de 1998. 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em; 15 abr. 2018.

- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 41*, de 19 de dezembro de 2003. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 47*, de 5 de julho de 2005. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 70*, de 29 de março de 2012. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 88*, de 7 de maio de 2015. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc88.htm. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103*, de 12 de novembro de 2019. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.887*, de 18 de junho de 2004. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm#art18. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. *Lei nº 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 18 abr. 2018.
- BRASIL. *Lei nº 8.213*, de 24 de julho de 1991. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 19 maio 2018.
- BRASIL. *Lei nº 9.717*, de 27 de novembro de 1998. 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Instrução Normativa nº 1/2010*. 2010. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/INSTRU%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPS-n%C2%BA-01-DE-22jul2010-atualizada-at%C3%A9-26mai2014.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS*. 2014a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTATECNICACGNALn02-2014.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário (RE) nº RE 756536 AGR/SC*. 2013a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=756536&classe=RE-Agr&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em: 29 mai. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Mandado De Injunção nº 899*. 2013b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3813981>. Acesso em: 29 mai. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Mandado De Injunção nº 925*. 2009a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=925&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 29 maio 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Mandado De Injunção nº 788*. 2009b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591237>. Acesso em: 29 maio 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Mandado De Injunção nº 721*. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390>. Acesso em: 29 maio 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 33*. 2014b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1941>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- BRASIL. *Manual de Direito Previdenciário*. 9. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- BRASIL. *Manual de Direito Previdenciário*. 11. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009c.
- CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de Direito Previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2003.
- CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de direito previdenciário*. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.
- CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de direito previdenciário*. 11. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.
- DIAS, E. R.; MACÊDO, J. L. M. *Curso de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.
- FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Apostila. Fortaleza: UEC, 2002.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: http://www.lti.pro.br/userfiles/downloads/13_Livro_Metodos_de_Pesquisa.pdf. Acesso em: 27 abr. 2018.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUSA, R. G.; PAULO, E. Produtividade dos gastos públicos dos Estados brasileiros: um estudo empírico no período de 1995 a 2010. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 14, n. 36, p. 190, out./dez. 2016.

TAKAHASHI, A. R. W.; LEMOS, M. R.; SOUSA, C. P. S. Motivação no serviço público e permanência na carreira militar da polícia militar do Paraná/Brasil. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 13, n. 29, p. 313, jan./mar. 2015.