



**Editora UNIJUI**

Programa de Pós-Graduação  
*Stricto Sensu* em  
Desenvolvimento Regional

---

**Volume 17, Número 48**

Jul./Set. 2019

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

Editor  
Diretor Administrativo  
Programador Visual

Contato  
Editor  
Editora de texto e de layout  
e leitora de prova

Revisão  
Conselho Editorial

Comitê Editorial



Cátia Maria Nehring  
Cristina Eliza Pozzobon  
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/

Fernando Jaime González

Anderson Konagevski

Alexandre Sadi Dallepiane



ISSN 2237-6453  
Ano 17 • nº 48 • Jul./Set. 2019

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

davidbasso@unijui.edu.br

Dr. David Basso, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
– Unijuí, Brasil

Rosemeri Lazzari Lacorth, Editora Unijuí, Ijuí, RS, Brasil

Editora Unijuí

- Airton Cardoso Cançado, Universidade Federal do Tocantins- UFT, Brasil
- Aline dos Santos Laner, Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC, Brasil
- Beatriz Azevedo, Groupe de Recherche en Sciences Sociales sur l'Amérique Latine- GRESAL, Grenoble, França
- Benedito Silva Neto, Universidade Federal da Fronteira Sul- UFFS, Cerro Largo/RS, Brasil
- Carlos Aguedo Nagel Paiva, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), Porto Alegre, Brasil
- Fabio Henrique Soares Angeoletto, Professor do Mestrado em Geografia da UFMT, Brasil
- Fernando Guilherme Tenório, Fundação Gerúlio Vargas- FGV, Rio de Janeiro, Brasil
- Gerd Wassenberg, Fachhochschule Gelsenkirchen, Alemanha
- Gilmar Antonio Bedin, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- Unijuí, Brasil
- Ilse Maria Beuren, Universidade Regional de Blumenau- FURB, Blumenau-SC, Brasil
- Ivo Marcos Theis, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau-SC, Brasil
- Jorge Romano, Curso de pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade- CPDA/UFRRJ- Rio de Janeiro, Brasil
- José Eduardo Faria, Universidade de São Paulo- USP, Brasil
- José Elli da Veiga, Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo- USP, Brasil
- Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Universidade Federal de Santa Maria- UFSM, Santa Maria-RS, Brasil
- Marines Zandavali Grando, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre-RS, Brasil
- Nelson Giordano Delgado, Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade- CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, Brasil
- Victor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral- UNL, Santa Fe, Argentina

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

<b>Apresentação</b> .....	<b>5</b>
<i>David Basso</i>	
<b>¿Estado Post-Neoliberal y Desarrollo en América Latina? Un Análisis del Caso Argentino</b> .....	<b>9</b>
<i>Victor Ramiro Fernández, Carolina Teresita Lauxmann</i>	
<b>Uma Análise de Construtos Teóricos Sobre Participação e Gestão Social</b> .....	<b>34</b>
<i>Júlio Cesar Andrade de Abreu, Virgílio César da Silva e Oliveira, Carlos Frederico Bom Kraemer</i>	
<b>Coautoria em Administração: Uma Análise da Posição Autoral</b> .....	<b>52</b>
<i>Lucas Daniel Ramos Ribeiro, José Eduardo Storopoli, Julio Araujo Carneiro da Cunha</i>	
<b>Inter-Organizational Trust: Definitions, Elements and Operationalization</b> .....	<b>71</b>
<i>Serje Schmidt Dusan Schreiber</i>	
<b>Inovação Aberta no Setor Público em Minas Gerais: Trajetória, Desafios e Possibilidades</b> .....	<b>84</b>
<i>Rony Klay Viana de Freitas, Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas</i>	
<b>Identificação do Nível de Contribuição das Universidades para o Desenvolvimento por meio da Inovação: Uma Proposta de Métrica</b> .....	<b>103</b>
<i>Gesinaldo Ataíde Cândido, Dayanna dos Santos Costa Maciel</i>	
<b>Universidade Empreendedora: Proposição de Modelo Teórico</b> .....	<b>121</b>
<i>Sofia Maria de Araújo Ruiz, Cristina Dai Prá Martens</i>	
<b>Comprometimento e Enrincheiramento Organizacional e suas Relações com o Engajamento no Trabalho: Um Estudo com Servidores Técnico-Administrativos de uma Instituição Federal de Ensino</b> .....	<b>139</b>
<i>André da Silva Pereira, Dionara Dorneles Lopes</i>	
<b>Distribuição Tributária Brasileira: Influência nos Índices de Desenvolvimento Local</b> ....	<b>159</b>
<i>Ari Söthe, Patrícia Luiza Kegel, Monize Sâmara Visentini</i>	
<b>Deficiências no Processo de Compras Governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus Impactos no Desenvolvimento Local</b> .....	<b>175</b>
<i>Bruno de Jesus Lopes, Sheila Maria Doula</i>	
<b>A (In)consistência das Agendas Transversais de Governo ante os Grupos de Interesse: O Caso do Promeso</b> .....	<b>193</b>
<i>João Mendes Rocha Neto Djalma Freire Borges</i>	
<b>Código Florestal e Pagamento por Serviços Ambientais Um Estudo de Caso com Base na Redução de Carbono Emitido e Abordagem Sistêmica das Unidades de Produção Agrícola</b> .....	<b>213</b>
<i>Leticia Andrea Chechi, Mariele Boscardin, Ana Luísa Araújo de Oliveira</i>	
<b>Análise de Tecnologias Sociais sob a Luz da Teoria do Ator-Rede: O Caso das Associações Sociotécnicas da Pedagogia da Alternância</b> .....	<b>231</b>
<i>José de Arimatéia Dias Valadão, Jackeline Amantino de Andrade, Valderi de Castro Alcântara</i>	

<b>Mulheres Rurais e Atividades não Agrícolas no Âmbito da Agricultura Familiar .....</b>	<b>250</b>
<i>Rosani Marisa Spanevello, Ana Maria Nunes Doege, Laila Mayara Drebes, Adriano Lago</i>	
<b>Turismo e Sustentabilidade Inter-Relações Entre Práticas Sustentáveis e Experiências Turísticas Memoráveis.....</b>	<b>266</b>
<i>Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga, Valéria Garlet, Camila Pascotini Grellmann</i>	
<b>O Perfil Migratório dos Egressos do Curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria, Campus Frederico Westphalen, como Fonte de Informação para a Avaliação Institucional e o Desenvolvimento Regional .....</b>	<b>282</b>
<i>Carlos Augusto Linassi Regasson, Vanderlei Rodrigues da Silva, Ricardo Bauer Pilla</i>	
<b>Reprodução de Discursos Racistas em Textos de Discentes do Instituto Federal Farroupilha – São Vicente do Sul/RS.....</b>	<b>300</b>
<i>Laís Braga Costa, Sirlei de Lourdes Lauxen, Marcel Jardim Amaral</i>	
<b>O Uso de Recursos Estratégicos na Produção de Orgânicos: O Caso dos Produtores da Feira Ecológica de Passo Fundo-RS .....</b>	<b>312</b>
<i>Ana Claudia Machado Padilha, Jordana Eidelwein, Antônio Genésio Vasconcelos Neto, Adriana Carvalho Pinto Vieira, Marcelino de Souza</i>	
<b>Possibilidades Analíticas sobre o Desenvolvimento Rural a partir da Nova Economia Institucional: Um Estudo de Caso na Vitivinicultura do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>334</b>
<i>Claudio Vinicius Silva Farias, Leonardo Xavier da Silva</i>	
<b>Comparando Grupos de Agricultores de Acordo com suas Intenções em Diversificar a Produção Agrícola: Uma Aplicação da Teoria do Comportamento Planejado .....</b>	<b>353</b>
<i>Igor Senger, João Augusto Rossi Borges, João Armando Dessimon Machado, Fernando Panno</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 17, número 48, referente ao período julho/setembro de 2019.

Disponibilizamos esta nova edição 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 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*, do Diadorim e da Redib – *Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico*, 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.

Com satisfação informamos aos nossos leitores que a *Desenvolvimento em Questão* ficou em 636ª posição na classificação global 2018 no Ranking Redib de revistas científicas ibero-americanas. Segundo a comunicação recebida, “As revistas incluídas no Ranking Redib são aquelas que estão indexadas simultaneamente em Redib e na Web of Science”. O Ranking pode ser consultado em: <https://redib.org/recursos/Ranking/Revistas>.

Nesta edição são publicados 20 artigos, envolvendo, ao todo, 55 autores e coautores, nenhum deles mantendo vínculo com a Unijuí, instituição que responde pela manutenção da Revista. Dentre os autores, 38 são doutores, 6 estão cursando Doutorado, 5 são mestres, 2 são alunos de Mestrado, 2 são graduados e 2 são alunos de curso de Graduação. A distribuição dos autores, por vínculo institucional, pode ser conferida no quadro a seguir:

Autores	Vínculo Institucional
13	Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS
5	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS/RS
4	Universidade Nove de Julho – Uninove/SP
4	Universidade de Passo Fundo – UPF/RS
2	Universidade del Litoral – UNL/Santa Fé – Argentina
2	Universidade Federal de Lavras – Ufla/MG
2	Universidade Federal Fluminense – UFF/RJ
2	Universidade Federal de Viçosa – UFV/MG
2	Universidade Federal de Campina Grande – UFCG/PB
2	Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS/RS
2	Universidade Feevale – Feevale/RS
1	Universidade de Brasília – UnB/DF
1	Universidade Federal de Pernambuco – Ufpe/PE
1	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio/RJ

1	Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT/MT
1	Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD/MS
1	Universidade Federal de Sergipe – UFS/SE
1	Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/MG
1	Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN/RN
1	Instituto Federal do Rio Grande do Sul – IFRS/RS
1	Instituto Federal Farroupilha – IFFar/RS
1	Fundação Universidade Regional de Blumenau – Furb/SC
1	Universidade de Cruz Alta – Unicruz/RS
1	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/BA
1	Embrapa Agroindústria Tropical – Embrapa/CE
1	Casa da Criança Dr. Augusto Duprat – Emei/Rio Grande/RS

Por unidade da Federação são 30 autores do Rio Grande do Sul, 5 de Minas Gerais, 4 de São Paulo, 3 do Rio de Janeiro, 2 da Paraíba, 1 de Santa Catarina, 1 do Mato Grosso, 1 do Mato Grosso do Sul, 1 da Bahia, 1 do Rio Grande do Norte, 1 do Distrito Federal, 1 do Ceará, 1 de Pernambuco, 1 de Sergipe e 2 de Santa Fé, República da Argentina.

No artigo que abre esta edição, Victor Ramiro Fernández e Carolina Teresita Lau-xmann analisam a evolução das formas organizativas e as lógicas implicadas do Estado argentino, tomado como um caso paradigmático na região, tanto da experimentação neoliberal quanto das reações neodesenvolvimentistas, para encontrar respostas para a pergunta: Estas reações têm conseguido avançar na conformação de um Estado alternativo, com possibilidade de superação do Estado liberal?

Partindo do fato de que a gênese do conceito de gestão social é produto da necessidade de se estabelecer novos referenciais para a administração pública, pautados pela definição coletiva de fins e meios e pela interseção de valores, saberes e visões de mundo, Júlio Cesar Andrade de Abreu, Virgílio César da Silva e Oliveira e Carlos Frederico Bom Kraemer, buscam identificar construtos teóricos sobre participação que contemplam os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum, fontes de legitimidade da deliberação pública e premissas da cidadania deliberativa.

Na sequência, o artigo de Lucas Daniel Ramos Ribeiro, José Eduardo Storopoli e Julio Araujo Carneiro da Cunha analisa o papel da ordem de autoria de professores-pesquisadores da área de administração em suas publicações e quais fatores podem influenciar esta ordenação, além de propor um método de mensuração da ordenação autoral, considerando a experiência na carreira, a liderança em grupos de pesquisa e a formação acadêmica.

Considerando que o gerenciamento da confiança representa um desafio relevante para gestores em contextos nos quais a adoção de comportamentos que priorizam a satisfação de objetivos individuais é priorizada em relação àqueles direcionados ao bem social, o ensaio teórico de Serje Schmidt e Dusan Schreiber propõe uma revisão de autores seminais e contemporâneos sobre confiança interorganizacional.

Rony Klay Viana de Freitas e Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas, por sua vez, analisam uma proposta de inovação aberta na gestão pública criada pelo governo do Estado de Minas Gerais, denominada Movimento Minas, com o objetivo de compreender as bases do modelo, sua trajetória, desafios e perspectivas futuras por meio de uma abordagem de pesquisa qualitativa.

O artigo de Gesinaldo Ataíde Cândido e Dayanna dos Santos Costa Maciel propõe uma métrica de mensuração do nível de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento regional por intermédio da inovação.

Sofia Maria de Araujo Ruiz e Cristina Dai Prá Martens, por seu turno, propõem um conjunto de elementos, a partir de uma revisão de literatura, que embasaram a proposição do modelo teórico para análise empírica das universidades empreendedoras.

Já o objetivo do estudo de André da Silva Pereira e Dionara Dorneles Lopes, foi identificar e analisar os níveis de comprometimento organizacional, entrenchamento organizacional e engajamento no trabalho dos servidores técnico-administrativos de uma Instituição Federal de Ensino.

Analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira nos índices de desenvolvimento da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses, por meio de sua execução orçamentária, é o que se propõe o trabalho de Ari Söthe, Patrícia Luiza Kegel e Monize Sâmara Visentini.

As distorções entre o que prevê a legislação vigente para aquisição dos alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar e as dificuldades do contexto local municipal, constituiu-se no foco da análise constante no artigo de Bruno de Jesus Lopes e Sheila Maria Doula.

Levando em conta que ainda persiste uma lacuna que enfrente questões diversas relacionadas à intersetorialidade e à integração de ações das agências governamentais, a proposta do artigo de João Mendes Rocha Neto e Djalma Freire Borges é contribuir para a compreensão de limites dessa atuação intersetorial partindo de dimensões até então pouco tratadas nos estudos existentes, como as questões de ordem político-partidária. A construção da pesquisa demandou uma revisão teórica que transitou da ciência política ao desenvolvimento regional, passando pelo debate da transversalidade e intersetorialidade em políticas públicas, utilizando, por referência, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso).

Leticia Andrea Chechi, Mariele Boscardin e Ana Luísa Araújo de Oliveira apresentam uma proposta de pagamento de serviços ambientais com base no estudo de uma propriedade de agricultura familiar situada em um município da região Celeiro, no Noroeste do Rio Grande do Sul, com base na redução de carbono emitido e uma abordagem sistêmica da unidade de produção agrícola no contexto de adequação ao Código Florestal vigente no Brasil.

Considerando que as Tecnologias Sociais têm sido iniciativas estratégicas para a dinamização de políticas públicas, o artigo de José de Arimatéia Dias Valadão, Jackeline Amantino de Andrade e Valderí de Castro Alcântara analisa como a pedagogia da alternância se consolidou na localidade em que surgiu e se tornou uma tecnologia social reconhecidamente geradora de transformações sociais.

O tema do estudo de Rosani Marisa Spanevello, Ana Maria Nunes Doege, Laila Mayara Drebes e Adriano Lago, por seu turno, são as interconexões entre agricultura familiar, mulheres rurais e atividades não agrícolas, procurando analisar como acontece a inserção de mulheres rurais nas atividades não agrícolas no âmbito da agricultura familiar do município de Arvorezinha, Estado do Rio Grande do Sul.

Supondo que o turismo potencializa a interação humana e a integração política, cultural e econômica, que o torna importante para o desenvolvimento das sociedades e a promoção da sustentabilidade, Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga, Valéria Garlet e Camila Pascotini Grellmann analisam, em seu artigo, a possível relação entre experiências turísticas memoráveis e práticas sustentáveis.

Levantar informações a respeito da migração profissional do discente egresso do curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria, *campus* de Frederico Westphalen, como ferramenta de apoio na avaliação institucional e no desenvolvimento regional, é o objetivo do artigo de Carlos Augusto Linassi Regasson, Vanderlei Rodrigues da Silva e Ricardo Bauer Pilla.

Por sua vez, Laís Braga Costa, Sirlei de Lourdes Lauxen e Marcel Jardim Amaral propõem uma análise sobre a reprodução de discursos racistas em produções textuais de alunos de um Instituto Federal no Rio Grande do Sul, buscando refletir sobre a questão étnica no Brasil, a perspectiva política dos discursos e a realidade sociocultural da comunidade escolar da instituição de ensino estudada.

No artigo seguinte, Ana Claudia Machado Padilha, Jordana Eidelwein, Antônio Genésio Vasconcelos Neto, Adriana Carvalho Pinto Vieira e Marcelino de Souza destacam os recursos estratégicos tangíveis e intangíveis utilizados por agricultores de Passo Fundo-RS para produzirem os hortifrutigranjeiros orgânicos que comercializam na Feira Ecológica daquele município.

A partir de uma revisão teórica relacionada à Nova Economia Institucional, guiados, principalmente, pelas contribuições de Douglass North, Claudio Vinicius Silva Farias e Leonardo Xavier da Silva, em seu estudo, têm como propósito apresentar um modelo analítico sobre o desenvolvimento rural, contemplando as principais transformações ocorridas nos ambientes organizacionais, tecnológicos, competitivos e institucionais, tomando por referência o âmbito da vitivinicultura da Serra gaúcha.

Por último, Igor Senger, João Augusto Rossi Borges, João Armando Dessimon Machado e Fernando Panno, analisam se os diferentes níveis de intenção dos agricultores familiares em diversificar suas produções agrícolas podem ser explicados pelos constructos Atitude, Norma Subjetiva e Controle Comportamental Percebido, pelos estilos de decisão e pelas características socioeconômicas dos agricultores.

Com a esperança de que os trabalhos despertem a curiosidade e atendam às expectativas dos leitores, a revista *Desenvolvimento em Questão* agradece a todos os que colaboraram para esta edição – autores, avaliadores, revisores, membros do Conselho Editorial – ao mesmo tempo em que se coloca à disposição para receber novas contribuições que se proponham a alimentar o debate, tanto no sentido de reforçar ideias, responder criticamente posicionamentos teórico-metodológicos utilizados pelos nossos colaboradores para analisar processos ou situações de desenvolvimento, quanto para agregar novos temas, conceitos ou abordagens que contribuam para ampliar e fazer avançar as reflexões em torno da temática do desenvolvimento e suas manifestações em distintos contextos territoriais, históricos, culturais, sociais e econômicos.

David Basso  
Editor

## ¿Estado Post-Neoliberal y Desarrollo en América Latina? Un Análisis del Caso Argentino

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.9-33>

Recebido em: 10/3/2018

Aceito em: 19/3/2019

Victor Ramiro Fernández,<sup>1</sup> Carolina Teresita Lauxmann<sup>2</sup>

### RESUMEN

Sobre finales del siglo pasado, los Estados de los países Latinoamericanos han experimentados transformaciones en su forma organizativa y su lógica implicativa para con el sector productivo industrial, que han dado lugar a cambios en las estrategias de acumulación del capital en la región, agudizando su posicionamiento periférico. Ante este escenario, a inicios del siglo 21, comenzaron a emerger una serie de reacciones neodesarrollistas que procuraban conformar estrategias acumulativas más virtuosas, sustentadoras de un desarrollo más inclusivo e igualador. ¿Han podido estas reacciones avanzar en la conformación de un Estado alternativo -superador- al neoliberal que permita viabilizar dichas estrategias acumulativas? El trabajo procura dar respuesta a esta pregunta analizando la evolución de las formas organizativas y lógicas implicativas del Estado argentino, caso paradigmático en la región tanto de la experimentación neoliberal como de las reacciones neodesarrollistas. Los estudios arrojan la presencia de cambios cosméticos en la configuración estatal y su lógica de implicación en la faz productiva industrial, los que no permitieron cualificar las dinámicas de acumulación domésticas.

**Palabras-Clave:** Estado. Desarrollo. Argentina.

### ¿POST-NEOLIBERAL STATE AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA? A STUDY OF THE ARGENTINIAN CASE

### ABSTRACT

At the end of the last century, the States in Latin America have undergone a process of transformations in their organizational form and in their implicative logic towards the industrial productive sector, which have led to changes in the strategies of capital accumulation in the region, sharpening its peripheral position. Given this scenario, at the beginning of the 21st century, a series of neo-developmental reactions began to emerge. They sought to consolidate more virtuous accumulation strategies, sustaining a more inclusive and equalizing development. Have these reactions been able to advance in the conformation of an alternative State to the neoliberal one that allows these accumulation strategies to be viable? The work seeks to explore this question by analyzing the evolution of the organizational forms and the logics of implication of the Argentinian State, a paradigmatic case in the region of both neoliberal experimentation and neo-developmental reactions. The studies show the presence of cosmetic changes in the state configuration and its implicative logic in the productive industrial sphere, which did not allow to qualify the dynamics of domestic accumulation.

**Keywords:** State. Development. Argentina

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Políticas pela Universidad Autónoma de Madrid, España. Director do Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Ihucso Litoral). Profesor de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina. [rfernand@fcjs.unl.edu.ar](mailto:rfernand@fcjs.unl.edu.ar)

<sup>2</sup> Doctoranda en Ciencias Sociales pela Universidad de Buenos Aires. Magíster en Historia Económica y Política Económica pela Universidad de Buenos Aires. Docente-Investigadora de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina. [clauxmann@hotmail.com](mailto:clauxmann@hotmail.com)

La necesidad de recomponer el dinamismo de la acumulación capitalista sobre finales de la década del 60 del siglo pasado, hizo que comenzaran a experimentarse modificaciones en las estrategias estructurantes de la reproducción del capital a escala global que venían imperando desde la posguerra (GORDON; WEISSKOPF; BOWLES, 1987; HARVEY, 2007). Este cambio en las estrategias reproductivas fue habilitado por transformaciones en la conformación organizacional e implicativa de los diferentes Estados de la economía-mundo capitalista. De la mano de procesos de privatización, apertura, desregulación de mercados y descentralización, los Estados nacionales, muchos influenciados y/o condicionados por organismos internacionales que proponían un programa de re-estructuración de claro corte neo-liberal (BIERSTEKER, 1990; BRENNER; PECK; THEODORE, 2011), viabilizaron la conformación de una economía capitalista cada vez más integrada – en tiempo y en espacio – a través de las estrategias de transnacionalización de la producción y las finanzas (CASTELLS, 1990; DICKEN, 1998; GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994).

América Latina ha sido uno de los espacios que más fuertemente vivenció estos cambios (ver por ejemplo SADER, 2008a, 2008b, 2009). A través de los procesos precedentemente referenciados, diversos Estados nacionales de la región experimentaron a) una reducción de las instancias vinculadas a la planificación y promoción de la actividad productiva industrial – que se venían consolidando desde la salida de la segunda posguerra – y b) cambios en la forma de implicación en dicha área, que terminaron posicionando a los mecanismos de mercado y a la actividad privada en un lugar preponderante en la definición del desenvolvimiento del sector (FERNÁNDEZ; CARDOSO, 2012; FERNÁNDEZ; GARCÍA PUENTE, 2012; OCAMPO; ROS, 2011). La ausencia de un aparato estatal que planifique y condicione la acumulación industrial dio lugar a la preeminencia de las lógicas transnacionalizadas de reproducción del capital global-financiero y productivo- en la estructuración del sector. Se produjo, así, una fuerte reducción, desarticulación y primarización del tejido industrial en la gran mayoría de los países de la región que habían logrado cierto progreso en esa área durante el periodo de posguerra. El desenvolvimiento del sector manufacturero quedó, así, limitado a actividades de baja sofisticación y capacidad de agregación de valor, asociadas a la explotación de las ventajas comparativas estáticas –de los recursos naturales y/o de la mano de obra barata-, que resultaban beneficiosas para la configuración de las cadenas globales de producción (ARCEO, 2005, 2011; KATZ, 2001).

Estas transformaciones en las formas de reproducción del capital al interior de los países latinoamericanos atentaron contra el dinamismo, la sostenibilidad e inclusividad de su crecimiento (PORTES; HOFFMAN, 2003), al mismo tiempo que propiciaron un incremento de la brecha de productividad e ingreso existente con los países centrales (ARRIGHI, SILVER; BREWER, 2003; MAHUTGA, 2006), reforzando su posicionamiento periférico.

Las consecuencias negativas que importaba para Latinoamérica este nuevo esquema reproductivo global fueron enfrentadas por diversas reacciones preocupadas por mejorar los patrones de reproducción social de la población (SADER, 2008a, 2008b, 2009). Desde inicios del siglo 21, una serie de gobiernos progresistas – vinculados a planteamientos de izquierda y/o centro-izquierda – accedieron al Estado en distintos países de América Latina y plantearon – al menos en el plano discursivo – la necesidad

de conformar una estrategia reproductiva alternativa-superadora – a la vigente, que permitiera salir de la periferia y viabilizar el desarrollo de la región. Para procurar este cometido, la re-intervención estatal en la regulación de la economía, aún con especificidades en los diferentes países, ha sido un elemento común en el escenario latinoamericano (ver por ejemplo: ARANÍBAR; RODRÍGUEZ, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2007, 2006; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012; SADER, 2009).

Así como la re-estructuración y los cambios en las modalidades de implicación del Estado-Nación han sido centrales en la viabilización de las estrategias de acumulación estructurantes de la reproducción capitalista a fines del siglo pasado, la construcción de un nuevo tipo de Estado o, más específicamente, de un proyecto estatal (JESSOP, 1990), resulta esencial en la configuración de una estrategia de acumulación alternativa. Pero, ¿hasta qué punto se ha podido prosperar en la conformación de un Estado que, sobre la base de la recomposición y recualificación del sector industrial, contribuya a consolidar un patrón de acumulación dinámico, sostenible e incluso que viabilice el desarrollo?<sup>3</sup> Para procurar dar respuesta a esta pregunta vamos a adentrarnos en el estudio del caso argentino, en tanto resulta uno de los más paradigmáticos del escenario latinoamericano en lo que hace a la contrastante experimentación, primero, de la conformación de un proyecto estatal neo-liberal (EVANS, 2004), y, luego, más recientemente, de los intentos de configuración de proyecto reactivo al mismo (ver por ejemplo ARANÍBAR; RODRÍGUEZ, 2013).

Para avanzar en el desarrollo de los distintos puntos planteados en esta introducción el trabajo se estructura de la siguiente manera. Se presenta un primer apartado en el que se presta especial atención al proyecto estatal configurado sobre finales del siglo pasado a escala global –al que vamos a denominar neoliberal – aunque poniendo particular énfasis en lo sucedido a este respecto en la periferia latinoamericana. Se continúa, luego, en el segundo apartado, con el análisis de las características de las reacciones neodesarrollistas emergentes en América Latina a partir de los resultados socio-económicamente negativos de las estrategias acumulativas a que habilitó el proyecto estatal neoliberal.

En el tercer apartado, a partir del estudio del caso argentino, se procura indagar hasta qué punto se ha podido avanzar en la configuración de un proyecto estatal superador del neoliberal que permita habilitar una estrategia de acumulación que viabilice la salida de posicionamientos periféricos. Se indagan aquí las continuidades y/o interrupciones que el Estado-Nación ha sufrido en su estructura organizacional y lógica implicativa entre fines del siglo pasado, de primacía neoliberal, e inicios del presente bajo las reacciones neodesarrollistas. Los resultados arrojan la presencia de cambios cosméticos en

<sup>3</sup> La discusión sobre la necesidad de configurar un sector manufacturero para viabilizar procesos de desarrollo es tema de investigación específica que excede los límites del presente trabajo. El lector interesado en el tema puede consultar la siguiente literatura: AMSDEN, A. La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *CEPAL*, 82, p. 75-90. 2004; AMSDEN, A. *The rise of the Rest: Challenges to the West from the Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press. 2001; HIKINO, T.; AMSDEN A. La industrialización tardía en perspectiva histórica, *Desarrollo Económico*, 35, p 3-34. 1995; SZIRMAI, A; NAUDE, W.; ALCORTA, L.(Eds.) *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century. New Challenges and Emerging Paradigms*. Great Britain: Oxford University Press, 2013

la configuración organizacional y las lógicas de implicación del Estado-Nación en la faz productiva industrial, los que no permitieron cualificar las dinámicas de acumulación domésticas.

Para concluir, se retoman articuladamente los distintos puntos desarrollados en el trabajo y se presentan unas breves consideraciones finales.

## **EL PROYECTO ESTATAL NEOLIBERAL Y LA DINÁMICA DE ACUMULACIÓN DEL CAPITAL**

### **En el Escenario Global y en la Periferia Latinoamericana**

Los Estados ocupan un rol central en la viabilización del proceso de acumulación, habilitando distintas estrategias de valorización del capital. Asumiendo particulares formas organizativas e implicativas, en el marco de una disputada relación de clases, fracciones, grupos y movimientos sociales, los Estados cristalizan una estrategia política, y pasan a constituirse en un proyecto estatal (JESSOP, 1990) habilitante de diferentes modalidades de acumulación capitalista, con patrones más o menos equitativos de reproducción social a ella asociados.

Durante las últimas décadas del siglo pasado los Estados presentaron una particular estructura organizacional e implicativa que viabilizó una estrategia de acumulación del capital – productivo y financiero – que opera a nivel global – involucrando a una multiplicidad de espacios, escalas y actores (JESSOP, 1999, 2013a, 2013b) y en tiempo real (CASTELLS, 1990).

El surgimiento de esta nueva estrategia de acumulación se encontraba asociado a la necesidad de recomponer la tasa de ganancia, que estaba viéndose erosionada sobre finales de la década de 1960 (CROTTY, 2000; GORDON; WEISSKOPF; BOWLES 1987; JESSOP, 1999; KOTZ, 2008). Los avances en la ciencia y la tecnología – fundamentalmente aplicados a la informática y las comunicaciones – fueron centrales para posibilitar la misma (BALDWIN, 2011). A través de la “revolución tecnológica”, que tuvo lugar durante las últimas décadas del siglo 20, se ha podido comprimir fuertemente el espacio por el tiempo (HARVEY, 1998) y conformar redes de producción globales que integran funcionalmente – en tiempo real- actividades dispersas en distintos espacios nacionales y dan como resultado una panoplia bienes y/o servicios (DICKEN, 1998; GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994). Los desarrollos tecnológicos posibilitaron, asimismo, la generación de nuevos instrumentos financieros para la valorización del capital que hicieron posible que la reproducción capitalista tenga lugar crecientemente bajo formas financierizadas<sup>4</sup> (EPSTEIN, 2005; KOTZ, 2008), incluso dentro de dichas redes globales de producción (LAZONICK, 2013; MILBERG, 2008; PALMA, 2009; STOCKHAMMER, 2009).

<sup>4</sup> Las formas financieras de valorización del capital se caracterizan por presentar un horizonte temporal de realización mucho más reducido que aquel asociado a la producción, dando lugar a la preeminencia de una forma de valorización del tipo D-D' antes que D-M-D', en donde, siguiendo la fórmula general del capital presentada por Marx, D representa al capital-dinero, que significa liquidez, flexibilidad y libertad de elección; M al capital-mercancía, que simboliza al capital invertido en una determinada combinación *input-output* no como un fin en sí mismo, sino como un medio para la reproducción ampliada del capital-dinero y D' al capital-dinero ampliado, que es sinónimo de liquidez, flexibilidad y libertad de elección expandidas.

Las nuevas estrategias de reproducción fueron adquiriendo una centralidad estructurante de las relaciones de producción capitalista a escala planetaria en la medida en que se fue avanzando en la redefinición organizacional e implicativa de los Estados-Nación, habilitantes de las mismas. Procesos de privatización, apertura, desregulación de mercados y descentralización, impulsados por actores endógenos a los espacios nacionales, pero a instancia de organismos internacionales que proponían y/o imponían un programa de re-estructuración de claro corte neoliberalizador (BIERSTEKER, 1990; BRENNER; PECK; THEODORE, 2011; COX, 1993), tuvieron lugar en gran parte de la economía mundo, afectando particularmente a la periferia latinoamericana (GAITÁN, 2013; SADER, 2008a).

En este contexto de expansión de la disciplina del mercado a esferas de la vida socio-económica que antes se hallaban ajenas a la mercantilización, los Estados latinoamericanos, en relación a su intervención en el ámbito de la acumulación, redujeron y desfinanciaron las estructuras destinadas a planificar y promover el desarrollo de la actividad productiva-industrial al interior del ámbito nacional, y modificaron su forma de implicación en el sector (FERNÁNDEZ; CARDOZO, 2012; FERNÁNDEZ; GARCÍA PUENTE, 2012; GAITÁN, 2013; OCAMPO; ROS, 2011). Al mismo tiempo, mantuvieron y/o incrementaron su participación en materia de legitimación social (CEPAL, 2004) – aunque con un carácter crecientemente focalizado (LACABANA; MAINGON, 1997; GAITÁN, 2013) – a fin de brindar soporte a estas nuevas formas de acumulación socio-espacialmente excluyentes y marginadoras.

La nueva estrategia de reproducción global del capital ya no requería una planificación estatal y apoyo a la conformación de industrias verticalmente integradas y burocráticamente administradas de base nacional, como durante la posguerra (ARRIGHI, 1999). Esta demandaba la posibilidad de organizar e integrar funcionalmente diferentes actividades localizadas en distintos espacios nacionales -aprovechando las ventajas de costos que le proporcionaban las mismas- en redes de producción global que operan en tiempo real, y/o de ejecutar estrategias de valorización financiera, para lo cual la posibilidad de un ingreso – y salida – libre e irrestricto de los capitales globales y la aplicación de políticas productivistas de apoyo a las actividades localmente competitivas resultaba central.

Debido a las ventajas comparativas que ofrecían gran parte de los países de la periferia latinoamericana – asociadas a la particular dotación de recursos naturales o mano de obra barata, con distintos niveles de calificación (ARCEO, 2011) – las nuevas lógicas reproductivas no sólo quitaron relevancia a la producción industrial de base nacional como estrategia estructurante de la acumulación de capital, sino que ocasionaron un fuerte deterioro – reprimarizante y desarticulador – de la matriz productiva industrial de estos países, con una fuerte pérdida y precarización laboral (ARCEO, 2011; KATZ, 2001). Sólo ciertas actividades poco cualificadas para la generación de desarrollo tecnológico endógeno y encadenamientos productivos, localizadas en espacios regionales – subnacionales – específicos, resultaban parte de las estrategias estructurantes de la acumulación a nivel sistémico y motorizaron las economías internas; el resto de los sectores, actores y espacios comenzaron a quedar relegados dentro de las lógicas de acumulación.

Pero, las transformaciones en las estructuras productivas de los diferentes países de América Latina, sobre la base de la degradación cuanti y cualitativa del sector industrial, no respondieron solo a la reconfiguración de la producción a nivel global; las lógicas de valorización financiera del capital imperantes durante las últimas décadas del siglo pasado también ocuparon un papel relevante en dicho proceso. Mientras que para 1993 la IED era de US\$7.000 millones anuales, para inicios del siglo 21 esta pasó a ser superior a los US\$90.000; inversión que no se tradujo en aumento de capital físico sino que se destinó, en parte significativa, a actividades especulativas – como ser la compra de títulos de renta fija de alta rentabilidad (bonos de deuda pública) y/o a la adquisición de empresas – muchas de ellas públicas – ya existentes, con la venta de cuyas acciones, luego, se especulaba en el mercado (LIBREROS; CARRERO, 2014).

Vemos así que, el proyecto estatal neoliberal, a través de la liberalización y la desregulación importó una desimplicación del Estado en el direccionamiento y promoción del sector industrial, que viabilizó lógicas de acumulación internas que agravaron los problemas de sostenibilidad e inclusividad en el crecimiento y dieron lugar a un marcado deterioro socio-económico (PORTES; HOFFMAN, 2003).

Ante dicho contexto, no es de extrañar que diferentes reacciones a los efectos socio-económicos negativos habilitados por el proyecto estatal neoliberal emergieran en distintos países de la región (SADER, 2008a, 2009).

### **LAS REACCIONES NEODESARROLLISTAS. SUS LIMITACIONES Y LA IMPORTANCIA DE AVANZAR EN LA CONFIGURACIÓN DE UN PROYECTO ESTATAL ALTERNATIVO-SUPERADO AL NEOLIBERAL**

Estas reacciones, denominadas por diversos autores como neo-desarrollistas (ver por ejemplo: ARANÍBAR; RODRÍGUEZ, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2007, 2006; GAITÁN, 2014), evidenciaron particularidades en los distintos países de América Latina en los que tuvieron lugar (ARANÍBAR; RODRÍGUEZ, 2013; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012; SADER, 2009; YATES; BAKKER, 2013), pero también repararon en un elemento estratégico común: la re-implicación regulatoria del Estado en la re-dinamización de la actividad económica. Gran parte de los Estados latinoamericanos, procurando no descuidar la estabilidad de la economía, mejoraron la performance socio-económica de sus países a través de políticas macroeconómicas y de políticas sociales activas – redistributivas – que tenían como objeto estimular la demanda y el mercado interno (ARANÍBAR; RODRÍGUEZ, 2013; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012). Algunos países, incluso, también hicieron uso de herramientas para estimular la actividad productiva de exportación, e incorporar a la comercialización internacional de recursos naturales – con demanda creciente a nivel internacional y precios excepcionales – la de bienes manufacturados de mayor valor agregado (ARANÍBAR; RODRÍGUEZ, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2007, 2006; GAITÁN, 2013). Un lugar importante ocupó, también, en la agenda neo-desarrollista de la región la re-estatización de industrias estratégicas, fundamentalmente en los sectores energéticos y mineros (ARANÍBAR; RODRIGUEZ, 2013; GAITÁN, 2013; GRUGEL; RIGGIROZZI, 2012).

Pero las reacciones y sus políticas se han mostrado insuficientes en cuanto a la posibilidad de generar estrategias de acumulación domésticas dinámicas, sostenibles y equitativas, que modifiquen las condiciones de reproducción social de su población.

La ausencia de una transformación estructural que tienda a recomponer el sector manufacturero – devastado por las políticas neoliberales – y a posicionarlo como motorizador del desarrollo, resulta un elemento central que no se encuentra dentro de las conquistas de estos proyectos políticos y sociales neodesarrollistas.

Advirtiendo, como hemos planteado precedentemente, la importancia de la configuración del proyecto estatal neoliberal para habilitar la penetración de las lógicas de acumulación motorizadas por el capital transnacional en los diferentes espacios de la periferia latinoamericana; la ausencia de una transformación productiva que tienda a modificar los patrones reproducción socio-económicos internos puede explicarse a partir de la inexistencia de un cambio cualitativo en la organización y en las formas de implicación estatal, particularmente en lo que refiere al ámbito productivo industrial.

A continuación vamos a analizar las continuidades y/o interrupciones en la configuración organizativa y lógica implicativa del Estado-Nación Argentino, en tanto resulta uno de los más paradigmáticos del escenario latinoamericano en lo que hace a la contrastante experimentación, primero, de la conformación de un proyecto estatal neo-liberal, y, luego, más recientemente, de los intentos de configuración de proyecto neodesarrollista reactivo al mismo.

## EL ESTADO ARGENTINO ENTRE LA RECONFIGURACIÓN NEOLIBERAL Y LAS REACCIONES NEODESARROLLISTAS

### El Estado Neoliberal Argentino (1989-2001)

Durante la década de 1990 la estructura socio-económica y política de Argentina sufrió fuertes modificaciones. En dicho proceso de transformaciones, la reconfiguración del Estado ocupó un lugar central, no sólo por el peso en sí misma, sino porque viabilizó un cambio en las lógicas de acumulación domésticas, haciéndolas más permeables a los intereses y lógicas de las fracciones transnacionalizadas del capital. El aparato estatal, como resultado de una estrategia política -configurada en el marco de disputas de clases, fracciones, grupos y movimientos sociales-, modificó su estructura organizacional y sus formas implicativas, conformando una arquitectura institucional viabilizadora de una nueva estrategia de acumulación motorizada por las fracciones del capital global a nivel interno. Diversas han sido las modificaciones que en este sentido experimentó el Estado-Nación a lo largo de los 90s. Procuramos dar cuenta de ellas a través de un análisis de la evolución de su esquema ministerial, sus particulares funciones y competencias, y del nivel de gasto público, así como de las formas de implicación del Estado a partir de este esquema organizativo.

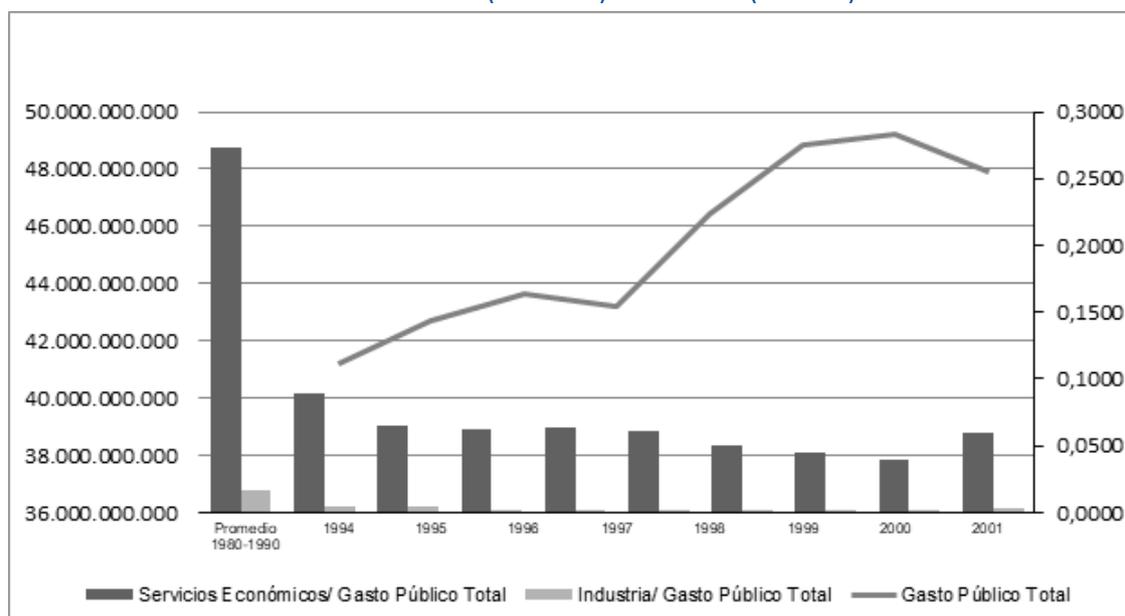
A nivel estructural, en primer lugar, es posible advertir una jibarización del aparato estatal. El esquema ministerial del Estado nacional presentó una reducción de su tamaño en comparación al existente con anterioridad al inicio del proceso de reformas. Las Leyes de Emergencia Económica (Ley N° 23.697) y de Reforma del Estado (Ley N° 23.696) sentaron las bases para esta transformación del Estado en línea a conformar un proyecto estatal neoliberal. Luego de haber transitado varias décadas de intervencionismo estatal en el desenvolvimiento socio-económico – desde mediados del siglo 20 – y habiéndose obtenido resultados limitados en términos de crecimiento económico y desarrollo, numerosos académicos y *policy makers* locales, influenciados por la creciente

hegemonía neoliberal que estaba consolidándose a nivel global, y que se institucionalizaba en el discurso de prestigiosos tanques de pensamiento internacionales (BIERSTEKER, 1990; BRENNER; PECK; THEODORE, 2011; COX, 1993), sindicaron como principal causa de los mismos a la ineficiencia del Estado y a los comportamientos rentistas y clientelares que este habilitaba (CAVAROZZI, 1991; FERNÁNDEZ; TEALDO; VILLALBA, 2005; LLACH, 1997). De esta manera, con impulso interno, pero a instancia de los organismos internacionales de tendencia neoliberalizadora – como el BM, BID, FMI –, a través de las precitadas leyes, se propició una reconfiguración del Estado-Nación que justificó su des-implicación de la regulación de la actividad económica, reservándose sólo las prestaciones – no delegadas a las provincias– de servicios públicos esenciales para el desenvolvimiento social (INAP, 1997).

Si analizamos la estructura organizativa del aparato estatal y sus asignaciones presupuestarias podemos dar cuenta de dichas transformaciones. En lo que refiere al organigrama del Estado, se advierte una reducción del número de instancias ministeriales, secretarías y subsecretarías vinculadas a la regulación del sistema económico y a la actividad económica del sector público. Según el Decreto N° 355/89, que establecía la organización de la estructura ministerial con anterioridad a la puesta en marcha del proceso de Reforma del Estado, las instancias centralmente vinculadas a la actividad económica tenían una importancia significativa dentro del aparato estatal. El Ministerio de Economía contaba con 8 Secretarías y 20 Subsecretarías, y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos tenía designadas 4 Secretarías y 11 Subsecretarías para cumplir sus funciones, lo que representaba, en conjunto, cerca del 48% de las agencias estatales vigentes. Puesto en marcha el precitado proceso de ajuste, ambos Ministerios redujeron drásticamente el número de dependencias con que contaban para desenvolver su actividad; el Ministerio de Economía pasó a tener sólo 7 Subsecretarías y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos 4, con lo cual su participación dentro del total de reparticiones dentro organigrama estatal descendió aproximadamente al 34% (ver Anexo I).

Dichas modificaciones significaron una verdadera des-implicación estatal en el área económica, particularmente en el impulso de la actividad productivo-industrial. El análisis de la evolución del volumen del gasto público refuerza esta interpretación. En un contexto general de expansión del gasto total del Estado-Nación argentino, la finalidad servicios económicos experimentó un franco deterioro; pasó de representar el 8,87% del gasto total en 1994 a significar sólo el 3,9% del mismo en 2001 (Gráfico 1). La pérdida de gravitación de esta finalidad se hace aún más notoria cuando se la compara con el volumen de gasto en servicios económicos promedio para la década de 1980 (27,32%). Algo similar ocurre al observar la evolución de la función industria -dentro de la finalidad servicios económicos-; si bien esta nunca alcanzó valores significativos dentro del presupuesto estatal, en promedio para la década de 1980 rondaba el 1,6% del mismo, durante los 90s su participación se redujo progresivamente llegando a valores bien por debajo del punto porcentual (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolución del Gasto Público Nacional Total: valores corrientes y Participación de los Servicios Económicos (finalidad) e Industria (función) en el Total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica.

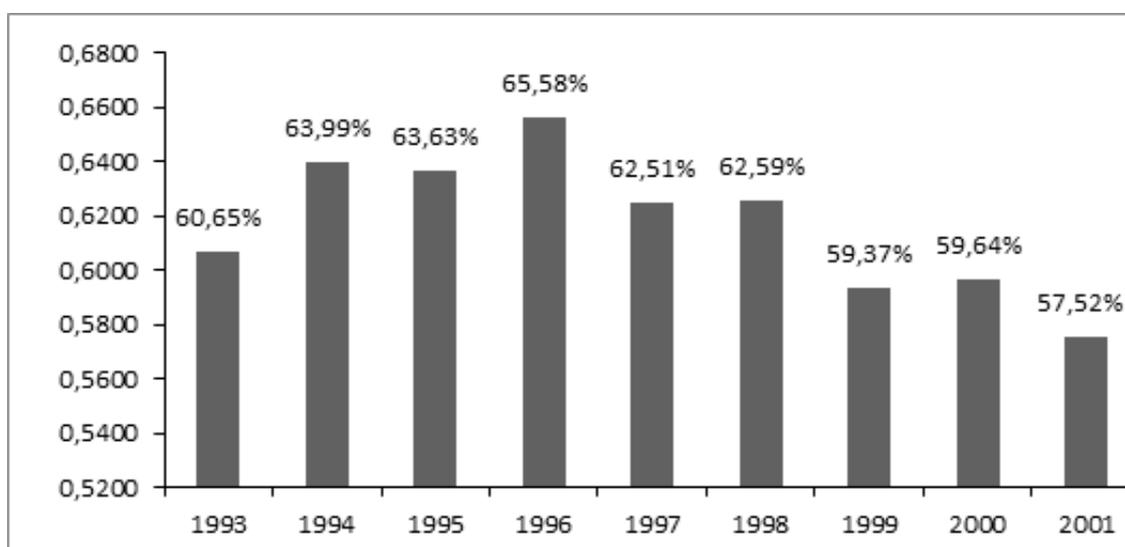
Es importante mencionar que, además de la pérdida de centralidad dentro de la estructura estatal de las instancias – directa e indirectamente – vinculadas a la actividad económica – y la pérdida de gravitación del Estado-Nación en dicha esfera que ello refleja –, las formas de implicación estatal en el área sufrieron importantes modificaciones con relación al período interventivo estado-céntrico de la ISI. Particularmente en lo que respecta al área de promoción industrial, el Estado pasó de desarrollar programas de apoyo productivo nacionalmente concebidos y con objetivos de desarrollo equilibrado e integral del territorio nacional (CORDONE, 2004; ROFMAN, 1981), a implementar políticas fragmentarias que incentivaban la asociación de determinados actores, muchos de ellos aglomerados en espacios sub-nacionales específicos (ver por ejemplo RAMOS, 1998; KANTIS, 2005).

Este cambio organizacional y funcional del Estado tuvo consecuencias en las formas de acumulación y reproducción del capital al interior de las fronteras nacionales. La reestructuración estatal habilitó la penetración de las fracciones transnacionalizadas del capital y sus lógicas de reproducción tanto en la esfera productiva -asociadas a la explotación de ventajas comparativas de los recursos naturales o “institucionales de privilegio” (AZPIAZU; SCHORR, 2010) como financiera, en actividades crecientemente especulativas (BASUALDO, 2000). Ello trajo como consecuencia el deterioro de la estructura industrial que se había consolidado – con sus limitaciones y falencias – durante la etapa de ISI, y habilitó la conformación de un patrón de acumulación altamente concentrado – socio-espacialmente – inestable, restrictivo y excluyente, que reforzó las asimetrías internas y el posicionamiento periférico del país (ver AZPIAZU; SCHORR, 2010; BASUALDO, 2000; MANZANAL, 1995; ROFMAN, 1999, 2000).

Ante este escenario de crecimiento restringido y empobrecedor de una gran porción de la población, con el devenir de la década de 1990, el Estado incrementó su intervención en el área de legitimación social. Ello se ve reflejado a nivel organizativo,

presupuestario y funcional. A nivel de la estructura del Estado, la creciente importancia de la política social comenzó a visibilizarse con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación, a partir de la escisión del área social del Ministerio de Salud y Acción Social (a través del decreto N° 227/94), y luego se convalidó y reforzó, con la conformación del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a través de la Ley N° 25.233.<sup>5</sup> Este cambio en la estructura estatal vinculada al área de legitimación social fue acompañado por una alteración en el “poder de fuego” asignado a la misma. El gasto del Estado en materia social pasó de un valor promedio cercano al 45% del gasto total en la década de 1980, según información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica, a promediar más del 61% del total del gasto entre 1993 y 2001 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolución del Gasto Social en Relación al Gasto Total del Estado-Nación (1993-2001)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Pero no sólo la estructura y el poder de fuego del Estado en el área de legitimación social se vieron modificadas, también se experimentaron cambios en la forma de implicación estatal a la hora de cumplir con sus metas y objetivos en esta esfera. Particularmente, a este respecto, resulta relevante destacar la progresiva focalización de la política social, dejando atrás un esquema previo más abarcativo y universalizador propio del periodo de ISI (LACABANA; MAINGON, 1997; LÓPEZ, 2003; PAUTASSI, 2013; REPETTO; POTENZA DAL MASETTO, 2011; SOLDANO; ANDRENACCI, 2006). Esta modificación la dotó de un carácter meramente paliativo, antes que integrador e incluyente, y, por lo tanto, limitado para hacer frente a los crecientes problemas de marginalidad existentes.

Vemos así cómo el proceso de cambios experimentado por el Estado-Nación a lo largo de la década de 1990 importó: a) la desvinculación estatal del área de servicios económicos-productivos, manteniendo sólo una remanente participación marginal en

<sup>5</sup> La precitada Ley sancionada el 10 de Diciembre de 1999 modificó la Ley de Ministerios y creó el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente a partir de la unión de las ex Secretarías de: Desarrollo Social; Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; y Deportes, que operaban en la esfera de la Presidencia de la Nación (LÓPEZ, 2003).

la misma a través de políticas que incentivaban una selectiva y excluyente asociación de ciertos actores – muchos aglomerados en determinados espacios subnacionales – b) una creciente participación – con carácter fragmentado y focalizado – en el área de gastos sociales, ante las presiones de legitimidad política y la necesidad de contener al creciente porcentaje de la población en condiciones de pauperización, a fin de viabilizar la continuidad de estas formas excluyentes de reproducción social a que incitan las lógicas de acumulación impulsadas por las fracciones transnacionalidades del capital.

El sostenimiento y viabilización de la reproducción capitalista por la vía de la legitimación, antes que a través de un apuntalamiento – directo o indirecto – a la conformación de una lógica de acumulación que sea más dinámicas, sostenidas e inclusivas, comenzó a evidenciar sus limitaciones ya en los últimos años de la década de 1990. Desde 1998 la economía argentina comenzó a atravesar una fase recesiva, que para 2001 se tradujo en una caída de más del 20% del Producto, índices de desempleo superiores al 21% y niveles de pobreza que alcanzaron al 53% de la población total.

La insostenibilidad del proyecto estatal neoliberal para moderar las contradicciones propias de la reproducción capitalista bajo estas lógicas transnacionalizadas de acumulación y viabilizar con cierta legitimidad su desenvolvimiento interpeló a la búsqueda de nuevas formas acumulativas y proyectos estatales que las habiliten. Apelando a una retórica “desarrollista”, los gobiernos que asumieron tras la crisis de 2001, al igual que gran parte de los gobiernos de centro izquierda de la región, apostaron a un fuerte apuntalamiento estatal para recomponer el dinamismo de la economía. Particularmente, para el caso de argentino, se hizo un fuerte hincapié en la re-intervención del Estado en la re-composición del la actividad industrial – que tan afectada había resultado por la apertura, la desregulación y las privatizaciones –; se consideraba que a través de la misma se podría habilitar la conformación una estrategia acumulativa más virtuosa en términos de dinamismo, sostenibilidad e inclusividad (MINISTERIO INDUSTRIA, 2011).

Como mencionábamos para el escenario latinoamericano en general, vimos, para el caso argentino en particular, cómo la reconfiguración organizativa y funcional del Estado en los 90s fue parte central de una estrategia política para viabilizar, al interior del espacio nacional, con cierta coherencia y sostenibilidad la acumulación capitalista conforme a las lógicas impulsadas por las fracciones transnacionalizadas del capital global. Ahora bien, vamos a analizar, a través del estudio del mismo caso, ¿en qué medida se ha podido avanzar en la región en la configuración de un tipo de estatidad que, desde sus particulares estructuras y formas de implicación, contribuya a impulsar estrategias de acumulación domésticas que propicien el desarrollo? Procuramos dar respuesta a este interrogante en el aparatado siguiente.

### **El Estado Neo-Desarrollista Argentino ¿Avances Hacia un Proyecto Estatal Post-Neoliberal que Viabilice el Desarrollo?**

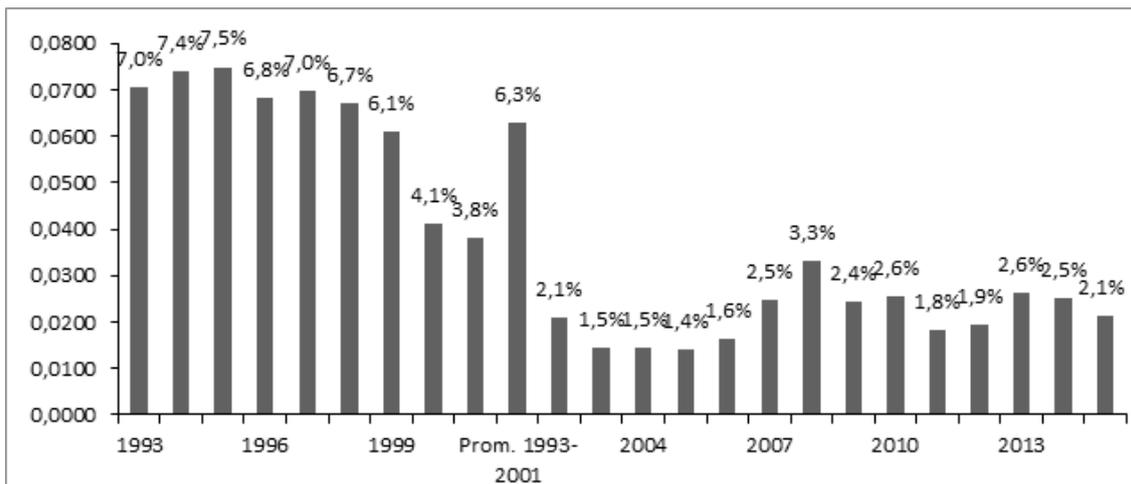
Si bien resulta necesario reconocer la recomposición en la rítmica del crecimiento, y las reducciones en los niveles de pobreza que convivieron con una sensible disminución en los índices de desigualdad durante los primeros tiempos de las gestiones kirchneristas (VARESI, 2016). También es necesario plantear que a inicios de la segunda década de la centuria emergió un creciente cuerpo de problemas, muchos de los cuales estaban vinculados con la imposibilidad de avanzar en una transformación de la estructura productiva, que atentaron contra la sostenibilidad de los procesos de crecimiento con equidad distributiva.

Siguiendo el planteo introducido en el presente trabajo, entendemos que esta inalteración en la estrategia acumulativa se encuentra asociada con la inexistencia de avances en la conformación de un proyecto estatal post-neoliberal. Para dar cuenta de la misma, a continuación, vamos a estudiar la evolución del esquema ministerial del Estado-Nación y las modalidades de implicación que se desprenden de la misma desde inicios de siglo 21.

A partir de la salida de la crisis de 2001 se puede observar cómo el aparato estatal ha ido expandiendo las estructuras vinculadas a la esfera económica. El organigrama del Estado Nacional muestra una proliferación<sup>6</sup> de instancias destinadas al fomento de la actividad económica (ver anexo I), en línea con la intención de los gobiernos imperantes desde 2003 de volver a implicar al Estado en el fomento de la actividad productiva-industrial para, a partir de ella, estimular un crecimiento dinámico, inclusivo y sostenido. No obstante, también puede advertirse que las secretarías y subsecretarías centralmente vinculadas a la regulación del sistema económico y a la actividad económica del sector público – que otra vez volvió a tener lugar a partir de la re-nacionalización de ciertas empresas, como Aerolíneas Argentinas e YPF – perdieron peso dentro de la estructura ministerial -que se expandió conjuntamente en distintas áreas- representando el 31,5% del total de estas instancias – conforme esquema ministerial vigente sobre finales de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

Asimismo, en lo que refiere al poder de fuego de estos Ministerios – con sus secretarías y subsecretarías – se observa que también perdieron relevancia en comparación con el período neoliberal, conforme a la clasificación institucional del Gasto Público Nacional, como surge del Gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolución del Gasto Publico del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y las sucesivas denominaciones y desagregaciones experimentados por el mismo durante el periodo 1993-2014, como porcentaje del gasto total

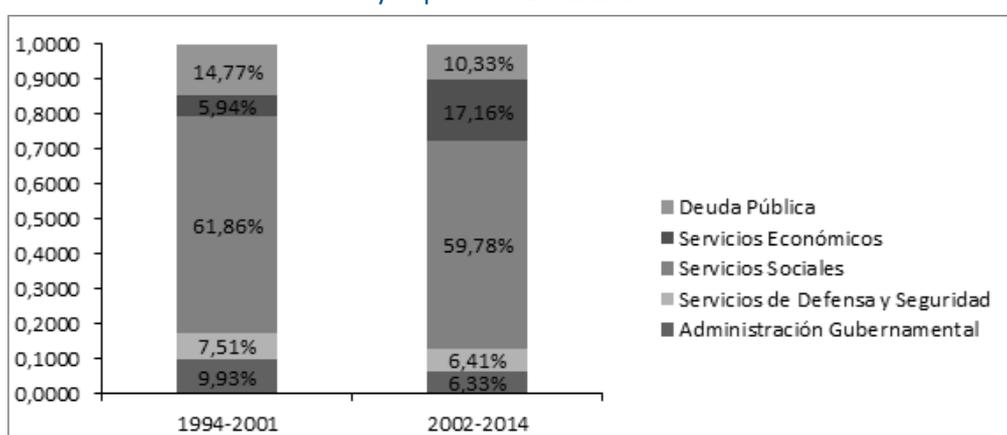


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>6</sup> Por ejemplo a través de la desagregación del Ministerio de la Producción – creado por decreto 2025-08 – en los Ministerios de Industria y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Decreto N° 1365-09 – para enfatizar la trascendencia que se considera tienen estas actividades productivas para el progreso y el desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto.

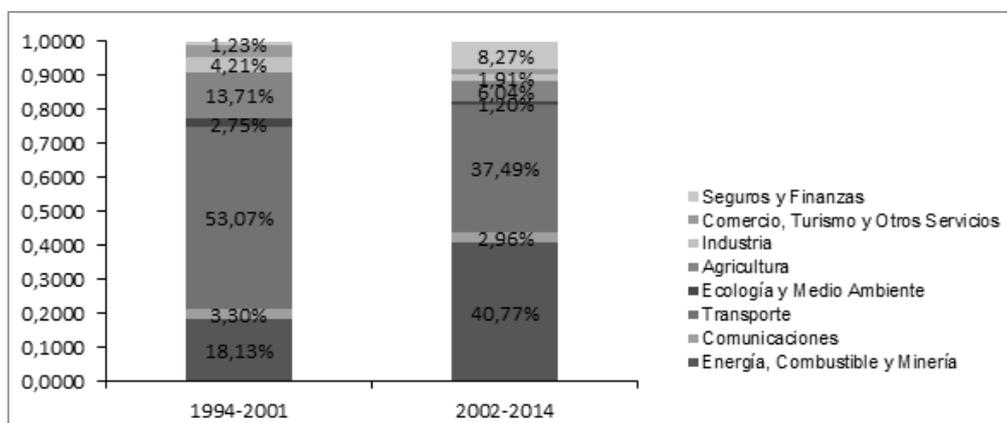
No obstante, cuando analizamos más allá de las instancias ministeriales que directamente estarían implicadas en la intervención en la esfera económica – que conforme al esquema vigente a la fecha antes mencionada involucra al: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Industria; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministerio de Turismo – y realizamos un análisis del gasto por funciones, podemos advertir un importante crecimiento de la participación de servicios económicos dentro del total del gasto público nacional (Gráfico 4). Sin embargo, cuando profundizamos el análisis al interior de la función, podemos observar (Gráfico 5) que los flujos destinados a la actividad industrial representan una participación relativa promedio inferior a la década del 90. El grueso del gasto público de servicios económicos (78,27%) estuvo destinado a subsidiar el consumo de electricidad y/o transporte,<sup>7</sup> sin atender directamente al estímulo del desarrollo industrial.

Gráfico 4 – Gasto Público Nacional por finalidades, promedio para la década de 1990 y el periodo 2002-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 5 – Gasto Público Nacional en Servicios económicos desagregado por funciones, promedio para la década de 1990 y el periodo 2002-2014

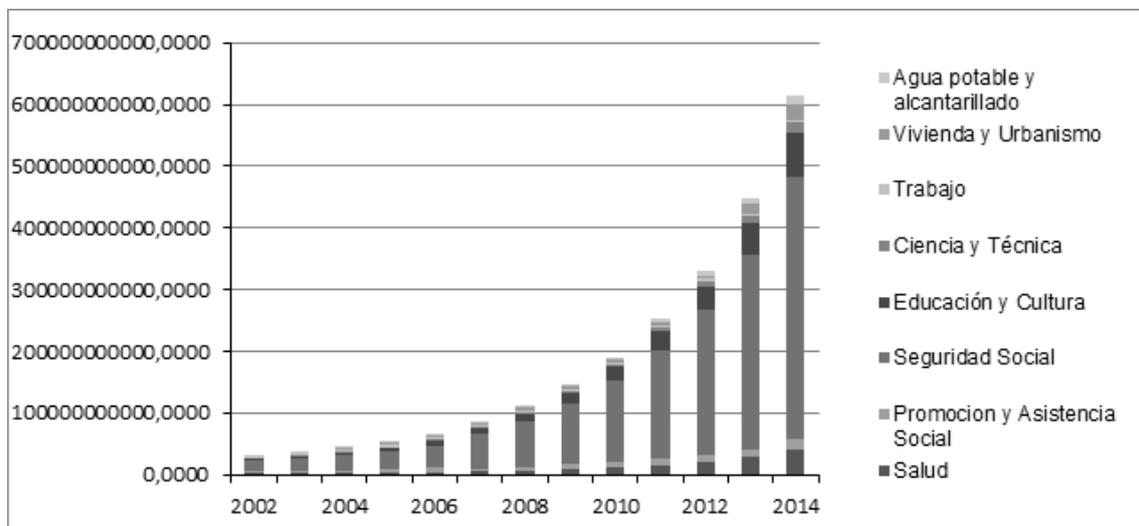


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>7</sup> Para dimensionar la incidencia de la política de subsidios dentro de la política del Estado Argentino ver por ejemplo Damill y Frenkel (2009).

Por su parte, el gasto público social, aunque con la baja de dos puntos porcentuales con relación a los 90s, continúa ocupando un lugar central dentro del gasto total del Estado Nacional (Gráfico 4), lo que habilita a apuntalar por vías desmercantilizadas los procesos acumulativos y a mitigar las consecuencias de exclusión y marginalidad que el mismo trae aparejado. La re-estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones; la intención de re-centralizar la planificación estratégica de la prestación de servicios públicos descentralizados durante el decenio anterior – como salud y educación – así como el proyecto de dejar atrás el carácter focalizado de la política social – aunque aún se advierte una importante persistencia de las mismas (ver por ejemplo ARANÍBAR; RODRIGUEZ, 2013; GAITÁN, 2013; PAUTASSI, 2013) – y procurar que ésta re-adquiera mayor universalidad (REPETTO; POTENZA DAL MASETTO, 2011), son algunos de los elementos que permitirían explicar el incremento de este tipo de gasto en el Estado-Nación durante el período neodesarrollista (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Evolución del Gasto Público Nacional en Servicios Sociales entre 2002-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Ante este estado de situación, podemos advertir que, pese al cambio en la concepción del rol del Estado en el desenvolvimiento económico y social post- crisis 2001, las transformaciones organizativas sufridas por el mismo y sus formas de implicación en los albores del siglo 21 permiten advertir la preeminencia de continuidades antes que cambios con relación al proyecto estatal neoliberal de la década de 1990 y, por ende, la falla en la conformación de una estatidad estratégica que habilite una lógica reproductiva del capital dinámica, sostenida e inclusiva que propicie el desarrollo.

No estamos ante un problema técnico de organización y funcionamiento eficiente del aparato del Estado, sino ante la incapacidad de avanzar en la disputa política – de clases, fracciones, grupos y/o movimientos sociales – hacia la configuración de un aparato estatal con ciertas propiedades organizativas e implicativas que habiliten formas acumulativas alternativas a las imperantes bajo el proyecto estatal neoliberal. Sólo algunas modificaciones “cosméticas” han operado en términos de la estructura y lógicas de implicación del Estado-Nación en la faz productiva industrial, las que no permitieron

cualificar las dinámicas de acumulación domésticas. Dichos cambios superfluos fueron legitimados y habilitados por la persistencia de una significativa presencia de instancias vinculadas a la política y los gastos sociales.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las particulares formas estructurales e implicativas adoptadas por gran parte de los Estados-Nacionales de la economía-mundo capitalista sobre finales del siglo pasado habilitaron que las estrategias de reproducción capitalistas impulsadas por las fracciones transnacionalizadas del capital se convirtieran en las estructurantes de la acumulación a nivel global. Las lógicas de las redes globales de producción y los procesos de financiarización – que se configuraron de forma paralela pero también penetrando en las actividades productivas – importaron estrategias de acumulación capitalista fuertemente contradictorias y excluyentes que, para inicios del siglo presente, dieron lugar a un fuerte proceso de reacción que demandaba configurar proyectos estatales alternativos que restituyan cierto dinamismo y legitimidad a la reproducción del capital.

Esta reacción a nivel latinoamericano se vio plasmada en el acceso de distintos proyectos políticos y sociales de izquierda y centro-izquierda al Estado a través de procesos eleccionarios que tuvieron lugar a inicios del siglo 21. Si bien a nivel discursivo estos gobiernos apostaron a una re-intervención estratégica del Estado para dinamizar la actividad económica y moderar las inequidades sociales, han sido limitados los avances que han podido lograr en estas materias.

Sobre la base del análisis de la experiencia del paradigmático caso argentino, podemos advertir que sólo han tenido lugar algunas modificaciones cosméticas en la estructura y formas de implicación del Estado en la faz productiva-industrial, que no permitieron alternar las lógicas estructurantes de acumulación capitalistas impulsadas por las fracciones transnacionalizadas del capital que vienen moldeando los patrones acumulativos de la región desde fines del siglo pasado. Ello se sostuvo, en tanto persistieron, con una significativa presencia, instancias vinculadas a la política y los gastos sociales, que, operando a través de la legitimación, no hicieron imperioso avanzar en transformaciones sustantivas en las áreas productivas-industriales.

## REFERENCIAS

- ARANÍBAR, A.; RODRÍGUEZ, B. Latinoamérica ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo? In: ARANÍBAR, A.; RODRÍGUEZ, B. (ed.). *América Latina ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.
- ARCEO, E. *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca, 2011.
- ARCEO, E. El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. *Cuadernos del Cendes*, 22(60), 25-61, 2005.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B.; BREWER, B. Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of North-South Divide. *Studies in Comparative International Development*, 38(1), 3-31, 2003.
- ARRIGHI, G. *El largo siglo XX*. Madrid: Akal, 1999.
- AZPIAZU, D.; SCHORR, M. *Hecho en Argentina*. Industria y economía, 1976-2007. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2010.
- BALDWIN, R. Trade and Industrialization after globalization's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters. *NBER Working paper*, 17.716, 2011.
- BASUALDO, E. *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa*. Buenos Aires: Flacso; Universidad Nacional de Quilmes, 2000.

- BIERSTEKER, T. Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions. *International Studies Quarterly*, 34(4), p. 477-492, 1990.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 1, p. 21-40, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 210, p. 110-125, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía-Unam*, 4(10), p. 7-29, 2006.
- CANITROT, A. La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), p. 331-351, 1975.
- CASTELLS, M. *El impacto de las nuevas tecnologías en la economía internacional*. Implicaciones para la economía española. España: Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.
- CAVAROZZI, M. Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, 74, p. 85-111, 1991.
- CEPAL. *Cambio estructural para la igualdad*. Una visión integrada del desarrollo. San Salvador: Cepal, 2012.
- CEPAL. *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- CORDONE, H. Reseña histórica sobre la planificación económica en Argentina. *CEIL-PEIETTE, Documento n. 3*, 2004.
- COX, R. Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. In: GILL, S. (ed.). *Gramsci, Historical materialism and international relations*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- CRESPI, G.; FERNÁNDEZ ARIAS, E.; STEIN, E. (eds.). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. BID: Departamento de Investigación y Economista Jefe, 2014.
- CROTTY, J. Trading State-Led Prosperity for Market-Led Stagnation: From the Golden Age to Global Neoliberalism. In: DYMSKI, G.; ISENBERG, D. (ed.). *Housing Finance Futures: Housing Policies, Gender Inequality, and Financial Globalization on the Pacific Rim*. M.E. Sharpe, Inc., 2000.
- DAMIL, M.; FRENKEL, R. Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. *Nuevos Documentos Cedes*, 65, 2009.
- DICKEN, P. *Global Shift: Transforming the World Economy*. New York: Guilford Press, 1998.
- EPSTEIN, G. Introduction: Financialization and the World Economy. In: EPSTEIN, G. (ed.). *Financialization and the world economy*. Great Britain: Edward Elgar Publishing, 2005.
- EVANS, P. Developmental as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of De-liberation. *Studies in Comparative International Development*, 38, 4, p. 30-52, 2004.
- FERNÁNDEZ, V. R.; GARCÍA PUENTE, M. J. Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo de Latinoamérica. *Perfiles*, 40, p. 35-61, 2012.
- FERNÁNDEZ, V. R.; CARDOZO, L. Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Estudios urbanos e regionais*, 14(2), p. 11-33, 2012.
- FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I.; GÜEMES, C. Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y en el discurso del organismo desde la mirada latinoamericana. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, 4(8), 35-73, 2006.
- FERNÁNDEZ, V. R.; TEALDO, J.; VILLALBA, M. *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2005.
- GAITÁN, F. Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina. *CEPAL, Colección Documentos de proyectos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.
- GAITÁN, F. *El rescate del Estado*. Los desafíos del desarrollo. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2013.
- GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. *Commodity Chains and Global Capitalism*. United States: Greenwood Publishing Group, 1994.
- GORDON, D.; WEISSKOPF, T.; BOWLES, S. Power, Accumulation, and Crisis: The Rise and Demise of the Post-war Social Structure of Accumulation. In: CHERRY, R. (ed.). *The Imperiled Economy, book I, Macroeconomics from a left perspective*. New York: The Union for Radical Political Economics, 1987.
- GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), p. 1-21, 2012.
- HARVEY, D. Neoliberalism as Creative Destruction. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1), p. 22-44, 2007.

- HARVEY, D. *La condición de la posmodernidad*. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1998.
- INAP. Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina. Argentina, 2000.
- INAP. *Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina, 1989-1996*. Argentina, 1997.
- JESSOP, B. The Developmental State in an Era of Finance-Dominated Accumulation. In: CENTER, S. A. (ed.). *Geo-political Economies of East Asia*. Seoul, 2013a.
- JESSOP, B. Finance-Dominated Accumulation and the Limits to Institutional and Spatio-Temporal Fixes in Capitalism. In: JANSEN, S.; SCHÖTER, E.; STEHR, N. (ed.). *Fragile Stabilität – stabile Fragilität*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013b. p. 303-328.
- JESSOP, B. Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on remapping regulation and reinventing governance. In: STEINMETZ, G. (ed.) *State/culture: State formation after the cultural turn*. New York: Cornell University Press, 1999.
- JESSOP, B. Putting states in their place: once more on capitalist states and capitalist societies. In: JESSOP, B. (ed.) *State Theory: putting capitalist state in their place*. Pensilvânia, EUA: Penn State University Press, 1990.
- KANTIS, H. *Cluster y nuevos polos emprendedores intensivos en conocimiento en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, 2005.
- KATZ, C. Las crisis recientes de la periferia. *Realidad Económica*, 183, p. 18-43, 2001.
- KOTZ, D. Neoliberalism and Financialization. *Department of Economics University of Massachusetts Amherst*. Massachusetts: University of Massachusetts, 2008.
- LACABANA, M.; MAINGON, T. La focalización: políticas sociales “estructuralmente ajustadas”. *Cuadernos del Cedes*, 34, p. 193-218, 1997.
- LAZONICK, W. The Financialization of the US Corporation: What Has Been Lost, and How It Can Be Regained. *Seattle University Law Review*, 36(2), p. 857-909, 2013.
- LIBREROS, D.; CARRERO, D. Financiarización, crecimiento inestable y vulnerabilidad económica en América Latina y Colombia 1990-2013. In: *América Latina en medio de la crisis mundial*. Trayectorias nacionales y tendencias regionales. Bogotá: Clacso, 2014. p. 127-150.
- LLACH, J. *Otro siglo, otra Argentina*. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y su historia. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 1997.
- LÓPEZ, B. Políticas sociales comparadas. *Cuadernos Cepas*, 13, 2003.
- MAHUTGA, M. The Persistence of Structural Inequality? A Network Analysis of International Trade, 1965-2000. *Social Forces*, 84(4), p. 1.863-1.889, 2006.
- MANZANAL, M. Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: reestructuración o difusión de la pobreza? *Realidad Económica*, 134, p. 64-82, 1995.
- MELO, A.; RODRÍGUEZ CLARE, A. Políticas e instituciones de desarrollo productivo. In: LORA, E. (ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- MILBERG, W. Shifting Sources and Uses of Profits: Sustaining U.S. Financialization with Global Value Chains. *Economy and Society*, 37(3), p. 420-451, 2008.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA. *Plan estratégico industrial 2020*. Buenos Aires, 2011.
- OCAMPO, J. A.; ROS, J. Shifting Paradigms in Latin America’s Economic Development. In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (ed.). *The Oxford Handbook of Latin America Economics*. New York: Oxford University Press, 2011.
- PALMA, J. G. The revenge of the market on the rentiers. Why neo-liberal reports of the end of history turned out to be premature. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), p. 829-869, 2009.
- PAUTASSI, L. Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina. In: MAURINO, G.; BERCOVICH, L. (coord.). *Los Derechos Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación desde la Teoría, las instituciones y la acción en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.
- PECK, J. Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography* 25(3), p. 445-455, 2001.
- PERES, W. El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Cepal*, 88, p. 71-88, 2006.
- PORTES, A.; HOFFMAN, K. Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal. Santiago de Chile: Cepal, 2003.
- REPETTO, F.; POTENZA DAL MASETTO, F. *Protección Social en Argentina*. Santiago de Chile: Cepal, 2011.

- RAMOS, J. *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (cluster) en torno a los recursos naturales. ¿Una estrategia prometedora?* Santiago de Chile: Cepal, 1998.
- ROFMAN, A. *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea.* Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2000.
- ROFMAN, A. Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales. *Realidad Económica*, 162, p. 107-136, 1999.
- RORMAN, A. *La política económica y el desarrollo regional.* Bogotá: Ediciones Universidad y Pueblo, 1981.
- SAAD-FILHO, A. Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth. *DESA Working Paper*, 100, 2010.
- SADER, E. Postneoliberalism in Latin America. *Development Dialogue*, 51, p. 170-179, 2009.
- SADER, E. América Latina ¿el eslabón más débil? *New Left Review*, 52, p. 5-28, 2008a.
- SADER, E. *Refundar el Estado.* Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CTA-Clacso, 2008b.
- SOLDANO, D.; ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In: ANDRENACCI, L. (ed.). *Problemas de política social argentina.* Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- STOCKHAMMER, E. The finance-dominated accumulation regime, income distribution and the present crisis. *Vienna University of Economics & BA. Department of Economics Working Papers Series*, 127, 2009.
- VARESI, G. Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas del desarrollo*, 187(47), p. 63-87, 2016.
- VILAS, C. Descentralización de las Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990. *Dirección de Estudios e Información-INAP.* 2003.
- WORLD BANK. *Strengthening political economy understanding for growth analysis.* London: DFID-World Bank, 2008.
- WORLD BANK. *Economic Growth in the 1990s: Learning for a decade of reform.* Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- YATES, J.; BAKKER, K. Debating the post-neoliberal turn in Latin America. *Progress in Human Geography*, volume: 38 issue: 1, p. 1-29, 2013.

## Anexo I

<b>Decreto 355 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 20/07/1989</b>	<b>Decreto 479 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 19/03/1990</b>	<b>Esquema ministerial vigente a finales del mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner</b>
<p><b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b> Subsecretaría del Interior Subsecretaría de Asuntos Institucionales Subsecretaría de Asuntos Técnico-Económicos Secretaría de Acción Cooperativa Subsecretaría de Acción Cooperativa</p>	<p><b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b> Subsecretaría del Interior. Subsecretaría de Acción Política. Subsecretaría de Asuntos Institucionales. Subsecretaría de Coordinación.</p>	<p><b>MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE</b> Subsecretaría de Coordinación Secretaría de Interior Subsecretaría de Interior Secretaría de Asuntos Políticos Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales Secretaría de Provincias Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Provincial Secretaría de Asuntos Municipales Subsecretaría de Gestión Municipal Secretaría de Transporte Subsecretaría de Administración del Transporte Subsecretaría de Transporte Aerocomercial Subsecretaría de Transporte Ferroviario Subsecretaría de Transporte Automotor Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables Subsecretaría de Regulación Normativa del Transporte</p>
<p><b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO</b> Subsecretaría de Relaciones Internacionales Económicas Subsecretaría Técnica y de Coordinación Secretaría de Relaciones Internacionales y Culto Subsecretaría de Política Exterior Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos Subsecretaría de Culto Subsecretaría de Cooperación Internacional Secretaría de Relaciones Exteriores para Asuntos Especiales Subsecretaría de Asuntos Australes y Limítrofes Subsecretaría de Paz y Seguridad Internacionales</p>	<p><b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.</b> Subsecretaría de Relaciones Exteriores. Subsecretaría de Culto. Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos. Subsecretaría de Asuntos Especiales.</p>	<p><b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO</b> Secretaría de Relaciones Exteriores Subsecretaría de Relaciones Institucionales Subsecretaría de Política Latinoamericana Subsecretaría de Política Exterior Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional Subsecretaría Legal, Técnica y Administrativa Secretaría de Culto Subsecretaría de Culto Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales Subsecretaría de Integración Económica Latinoamericana y Mercosur Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial Subsecretaría de Negociaciones Económicas Internacionales Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur Subsecretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en el Atlántico Sur</p>

<p><b>MINISTERIO DE DEFENSA</b> Subsecretaría de Defensa Subsecretaría de Producción para la Defensa Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario Subsecretaría de Asuntos Castrenses</p>	<p><b>MINISTERIO DE DEFENSA</b> Subsecretaría de Defensa. Subsecretaría de Producción para la Defensa. Subsecretaría de Planeamiento Técnico.</p>	<p><b>MINISTERIO DE DEFENSA</b> Subsecretaría de Coordinación Administrativa Secretaría de Estrategia y Asuntos militares Subsecretaría de Formación Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar Subsecretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la defensa Subsecretaría de Gestión de Medios y de Planificación Presupuestaria y Operativa para la Defensa Subsecretaría de Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa. Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. Subsecretaría de Coordinación Ejecutiva de Emergencias Subsecretaría de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias.</p>
		<p><b>MINISTERIO DE SEGURIDAD</b> Secretaría de Coordinación, Planeamiento y Formación Subsecretaría de Gestión Administrativa Subsecretaría de Asuntos Jurídicos Subsecretaría de Planeamiento y Formación Secretaría de Seguridad Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial Subsecretaría de Logística Subsecretaría de Participación Ciudadana Subsecretaría de Investigación del Delito Organizado y Complejo Subsecretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico Secretaría de Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas Subsecretaría de Articulación con los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos Subsecretaría de Articulación Legislativa</p>

<p><b>MINISTERIO DE ECONOMIA</b> Secretaría de Coordinación Económica. Subsecretaría General Subsecretaría de Política Económica. Secretaría de Gestión Económica Subsecretaría de Relaciones y Seguimiento Económico Subsecretaría de Política Salarial del Sector Público. Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Política y Administración Tributaria. Subsecretaría de Presupuesto Subsecretaría de Relaciones Provinciales. Secretaría de Minería. Subsecretaría de Minería. Secretaría de Desarrollo Regional. Subsecretaría de Estudios y Programas Regionales Subsecretaría de Promoción al Desarrollo Regional Secretaría de Comercio Interior. Subsecretaría de Comercio Interior Secretaría de Industria y Comercio Exterior. Subsecretaría de Industria Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa Subsecretaría de Comercio Internacional Subsecretaría de Gestión Comercial Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Subsecretaría de Agricultura. Subsecretaría de Ganadería. Subsecretaría de Economía Agraria. Subsecretaría de Pesca.</p>	<p><b>MINISTERIO DE ECONOMIA</b> Subsecretaría de Economía. Subsecretaría de Hacienda. Subsecretaría de Finanzas Públicas. Subsecretaría de Empresas Públicas. Subsecretaría de Industria y Comercio. Subsecretaría de Coordinación Administrativa y Técnica. Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.</p>	<p><b>MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS</b> Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo Subsecretaría de Programación Macroeconómica Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad Subsecretaría de Planificación Económica Secretaría de Comercio Subsecretaría de Comercio Interior Subsecretaría de Comercio Exterior Secretaría de Finanzas Subsecretaría de Servicios Financieros Subsecretaría de Financiamiento Secretaría de Hacienda Subsecretaría de Presupuesto Subsecretaría de Relaciones con Provincias Subsecretaría de Ingresos Públicos Secretaría Legal y Administrativa Subsecretaría Legal Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial Subsecretaría de Relaciones Internacionales</p>
---	--	---

		<p><b>MINISTERIO DE INDUSTRIA</b>  Subsecretaría de Coordinación  Secretaría de Industria  Subsecretaría de Industria  Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional  Subsecretaría de Política y Gestión de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional  Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa  Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial  Subsecretaría de Planeamiento Estratégico Industrial</p>
		<p><b>MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA</b>  Subsecretaría de Comunicación Institucional  Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa  Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca  Subsecretaría de Agricultura  Subsecretaría de Ganadería  Subsecretaría de Lechería  Subsecretaría de Pesca y Acuicultura  Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías  Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar  Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales  Subsecretaría de Agricultura Familiar  Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria  Subsecretaría de Coordinación Política  Subsecretaría de Coordinación Institucional</p>
		<p><b>MINISTERIO DE TURISMO</b>  Subsecretaría de Coordinación  Secretaría de Turismo  Subsecretaría de Desarrollo Turístico  Subsecretaría de Promoción Turística Nacional  Subsecretaría de Calidad Turística</p>

<p><b>MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS</b> Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos Secretaría de Comunicaciones Subsecretaría de Telecomunicaciones Subsecretaría de Radiodifusión Secretaría de Recursos Hídricos Subsecretaría de Recursos Hídricos Secretaría de Transporte Subsecretaría de Transporte Terrestre Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo Subsecretaría de Planificación del Transporte Secretaría de Energía Subsecretaría de Energía Eléctrica Subsecretaría de Gestión Empresarial Subsecretaría de Combustibles Subsecretaría de Planificación Energética</p>	<p><b>MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS</b> Subsecretaría de Energía. Subsecretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Transportes. Subsecretaría de Servicios Públicos.</p>	<p><b>MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS</b> Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión Subsecretaría Legal Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública Secretaría de Obras Públicas Subsecretaría de Obas Públicas Subsecretaría de Coordinación de la Obra Pública Federal Subsecretaría de Recursos Hídricos Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretaría de Minería Secretaría de Energía Subsecretaría de Energía Eléctrica Subsecretaría de Combustibles Secretaría de Comunicaciones</p>
<p><b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA</b> Secretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural Subsecretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural Secretaría de Educación Subsecretaría de Conducción Educativa Subsecretaría de la Actividad Profesional Docente Secretaría de Justicia Subsecretaría de Justicia Subsecretaría de Asuntos Legislativos Secretaría de Cultura Subsecretaría de Cultura</p>	<p><b>MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA</b> Subsecretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural. Subsecretaría de Educación. Subsecretaría de Cultura. Subsecretaría de Justicia.</p>	<p><b>MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS</b> Subsecretaría de Coordinación Subsecretaría de Planificación Estratégica Secretaría de Justicia Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios Subsecretaría de Política Criminal Subsecretaría de Acceso a la Justicia Secretaría de Asuntos Registrales Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión Registral Secretaría de Derechos Humanos Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos Subsecretaría de Promoción de Derechos Humanos</p>

		<p><b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b> Subsecretaría de Coordinación Administrativa Secretaría de Educación Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa Subsecretaría de Planeamiento Educativo Subsecretaría de Enlaces Institucionales Secretaría de Políticas Universitarias Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias</p>
		<p><b>MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA</b> Subsecretaría de Coordinación Administrativa Secretaría de Planeamiento y Políticas en CTelP Subsecretaría de Estudios y Prospectiva Subsecretaría de Políticas CTelP Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica Subsecretaría de Coordinación Institucional Subsecretaría de Evaluación Institucional</p>
		<p><b>MINISTERIO DE CULTURA</b> Secretaría de Coordinación y Control de Gestión Secretaría de Gestión Cultural Secretaría de Políticas Socio-culturales Subsecretaría de Promoción de Derechos Culturales y Participación Popular Secretaría de Coordinación Estratégica para el Pensamiento Nacional</p>
<p><b>MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social Secretaría de Trabajo Subsecretaría de Trabajo Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa Secretaría de Seguridad Social Subsecretaría de Seguridad Social</p>	<p><b>MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> Subsecretaría de Trabajo. Subsecretaría de Seguridad Social.</p>	<p><b>MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales Subsecretaría de Coordinación Secretaría de Trabajo Subsecretaría de Relaciones Laborales Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social Secretaría de Empleo Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía Secretaría de Seguridad Social Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social Subsecretaría de Coordinación de los Regímenes de la Seguridad Social</p>

<p><b>MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL</b> Subsecretaría de Salud y Acción Social Secretaría de Salud Subsecretaría de Regulación y Control Subsecretaría de Recursos de Salud Subsecretaría de Programas de Salud Secretaría de Deporte Subsecretaría de Deporte Secretaría de Promoción Social Subsecretaría de Promoción Social Secretaría de Desarrollo Humano y Familia Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental</p>	<p><b>MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL</b> Subsecretaría de Acción Social. Subsecretaría de Salud. Subsecretaría de Coordinación y Administración de Salud y Acción Social. Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.</p>	<p><b>MINISTERIO DE SALUD</b> Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios Subsecretaría de Prevención y Control de Riesgos Subsecretaría de Salud Comunitaria Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigación Secretaría de Coordinación Subsecretaría de Coordinación Administrativa</p>
		<p><b>MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL</b> Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional Subsecretaría de Coordinación, Monitoreo y Logística Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social Subsecretaría de Responsabilidad Social Secretaría de Economía Social Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales Subsecretaría de Políticas Alimentarias Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria Subsecretaría de Juventud Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular Subsecretaría de Organización Comunitaria Secretaría de Gestión y Articulación Institucional Subsecretaría de Abordaje Territorial Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia Subsecretaría de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia Subsecretaría de Desarrollo Institucional e Integración Federal Secretaría de Deporte Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Productiva Subsecretaría de Recursos Deportivos</p>

## Uma Análise de Construtos Teóricos Sobre Participação e Gestão Social

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.34-51>

Recebido em: 20/11/2016

Aceito em: 13/3/2019

Júlio Cesar Andrade de Abreu<sup>1</sup>, Virgílio César da Silva e Oliveira<sup>2</sup>,  
Carlos Frederico Bom Kraemer<sup>3</sup>

### RESUMO

A gênese do conceito de gestão social é produto da necessidade de se estabelecer novos referenciais para a administração pública, pautados pela definição coletiva de fins e meios e pela interseção de valores, saberes e visões de mundo. Partindo desse fato, este artigo procura responder à seguinte questão-problema: De que forma alguns construtos teóricos sobre participação contemplam os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum, fontes de legitimidade da deliberação pública e premissas da cidadania deliberativa? Empregando a pesquisa bibliográfica, foram analisados os construtos sobre participação de Nogueira (2005), Arnstein (1969), Bordenave (1983) e Pretty (1995). Pretende-se com este trabalho contribuir para o fortalecimento do debate conceitual sobre gestão social, correlacionando-a com diferentes elaborações teóricas sobre participação.

**Palavras-chave:** Gestão social. Participação. Cidadania.

### AN ANALYSIS OF THEORETICAL CONSTRUCTS ABOUT PARTICIPATION AND SOCIAL MANAGEMENT

### ABSTRACT

The genesis of the concept of social management is a product of the need to establish new benchmarks for public administration, guided by the collective definition of goals and means and by the intersection of values, knowledge and worldviews. Starting from this fact, the article tries to respond the following question: how do some theoretical constructs about participation contemplate the principles of inclusion, pluralism, equality, autonomy and common good, sources of legitimacy of public deliberation and premises of deliberative citizenship? Using the bibliographical research were analyzed the constructs on participation of Nogueira (2005), Arnstein (1969), Bordenave (1983) and Pretty (1995). This work intends to contribute to the strengthening of the conceptual debate on social management, correlating it with different theoretical elaborations associated with participation.

**Keywords:** Social management. Participation. Citizenship.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente do Mestrado Profissional em Administração da UFF (MPA/PPGA) e do Mestrado Profissional em Administração Pública da UFF (PROFIAP/PGPPD). [jandrade0@gmail.com](mailto:jandrade0@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Docente do Mestrado Acadêmico em Administração da UFJF e do Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap). [virgilio.oliveira@uff.edu.br](mailto:virgilio.oliveira@uff.edu.br)

<sup>3</sup> Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). [carloskraemer@gmail.com](mailto:carloskraemer@gmail.com)

A participação é um tema que inspirou e inspira reflexões, debates e pesquisas em alguns campos do conhecimento, tais como a Sociologia, a Ciência Política, a Educação, a Administração e a Administração Pública. Sob diferentes perspectivas teóricas e alinhada a distintos objetos de estudo, a participação apresenta, nos dias de hoje, grande relevância dentro e fora dos círculos acadêmicos.

Explicam esse fato a progressiva instituição de governos nacionais democráticos; a percepção de que o envolvimento plural não depõe contra a eficiência pública em virtude da complexidade administrativa (AVRITZER, 2000); o aprimoramento de sua essência e de sua forma, por meio de noções como a participação discursiva e a participação eletrônica, e a crescente consciência de que a legitimidade decisória e o controle social tornam-se frágeis se desprovidos de envolvimento coletivo.

No caso do Brasil, especificamente, o binômio participação e descentralização foi importante para a diminuição das crises de governança e de legitimidade governamental nos anos 80 do século 20. Após décadas de centralização decisória e da completa distinção entre discurso e eficácia nas políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 buscou redefinir as relações entre Estado e sociedade, trazendo para o primeiro plano a problemática da cidadania e da garantia de direitos.

Entre os desdobramentos mais importantes da atual Carta Magna no que se refere à promoção da participação é possível destacar dois pontos: a criação de sistemas de políticas públicas e o reconhecimento de instrumentos promotores do engajamento popular. Com a regulamentação do texto constitucional, cujo ápice ocorreu na década de 90, os sistemas de políticas públicas adquiriram concretude normativa e organizacional. Nesse cenário, a disseminação de inovações, como os conselhos gestores de políticas públicas, representou um impulso à participação sem precedentes em nossa História. Em paralelo, recursos como referendos, plebiscitos, ações civis públicas e leis de iniciativa popular passaram a contribuir para o rompimento do caráter monológico que marcou, durante anos, a conduta do poder público no país.

Não foi só o contexto empírico, todavia, que apresentou mudanças e inovações no Brasil. A construção de novos recursos analíticos para compreensão dos atuais termos nos quais se desenvolvem as relações entre Estado e sociedade – a perspectiva sociocêntrica, no entendimento de Keinert (2007) – também é um fato. Nesse sentido, dois construtos podem ser citados. O primeiro, que busca uma alternativa ao receituário gerencialista, é a proposta societal (PAES DE PAULA, 2005); o segundo, que aponta caminhos que destoam da gestão estratégica, é a gestão social (TENÓRIO, 1998, 2005).

O propósito de destacar como conceitos relevantes para a gestão social (inclusão, pluralismo, igualdade, autonomia e bem comum) contemplados por algumas referências teóricas sobre participação representou a motivação fundamental para a redação deste texto. Assim, o problema de pesquisa que se pretende satisfazer é o seguinte: *De que forma alguns construtos teóricos sobre participação contemplam os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum, fontes de legitimidade da deliberação pública e premissas da cidadania deliberativa?*

Para tanto, argumentos dos autores Marco Aurélio Nogueira, Sherry R. Arnstein, Juan Días Bordenave e Jules N. Pretty serão apresentados. Em um brevíssimo panorama de suas contribuições teóricas, nota-se que elas versam, respectivamente, sobre o

modo como: a) a participação pode transcender domínios restritos para domínios coletivos; b) o poder pode ser dividido com os cidadãos; c) os processos decisórios podem submeter-se à interferência social e d) o poder pode ser partilhado em prol do empoderamento comunitário.

Para atingir seu objetivo o texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção *Gestão Social, Cidadania Deliberativa e Seus Princípios* encontra-se uma discussão sobre esta temática. Na seção seguinte os construtos teóricos sobre participação são apresentados. Na seção subsequente realiza-se uma análise de como as noções de inclusão, pluralismo, igualdade, autonomia e bem comum foram considerados nas teorias dos autores em relevo. As considerações finais buscam satisfazer objetivamente ao problema de pesquisa.

## GESTÃO SOCIAL, CIDADANIA DELIBERATIVA E SEUS PRINCÍPIOS

A gênese do conceito de gestão social é produto da necessidade de se estabelecer novos referenciais para a administração, pautados pela definição coletiva de fins e meios e pela interseção de valores, saberes e visões de mundo. Em função das limitações da razão instrumental e da gestão estratégica nessa seara, alternativas foram buscadas na vertente teórico-crítica da Escola de Frankfurt, que surgiu na década de 30 do século 20 na Alemanha.

### Gestão Social e Cidadania Deliberativa

Como advoga Tenório (1998), a teoria crítica tem a sociedade como objeto de estudo, partindo da premissa de que ela é anterior aos sujeitos. Assim, o pensamento individual é condicionado por fatores históricos e econômicos. Nesse sentido, construtos teóricos não podem ser desprovidos de valores em uma sociedade na qual os indivíduos não são autônomos. A neutralidade científica positivista é posta, portanto, em xeque.

Entre os fatores que inibem tal autonomia, ou emancipação, os frankfurtianos destacam a racionalidade instrumental, que prioriza os meios em detrimento da coordenação entre meios e fins. Nesse contexto, subjaz significativa negligência em relação à nobreza dos fins. Jürgen Habermas, filósofo da segunda geração da Escola de Frankfurt, alinha-se a tais ideias, defendendo que o mundo da vida, estruturante da razão humana, é submetido à racionalidade instrumental por meio de ações estratégicas.

Contraopondo-se a ela, Habermas sugere um referencial que instaura a razão a partir do consenso, alcançado por ações sociais comunicativas (voltadas para o entendimento) e não estratégicas (voltadas para o êxito). Sua intenção, como destaca Tenório (1998), é propor uma teoria capaz de livrar o homem dos dogmatismos e de contribuir para sua emancipação. O pensador alemão pretende, ainda, evidenciar os problemas gerados pela racionalização da sociedade por meio do conceito de ação social.

Para tanto, ele organiza uma tipologia que abarca as ações teleológica, estratégica e comunicativa, entre outras. Na ação teleológica, a racionalidade de meios é projetada por alguém para o alcance de objetivos. Ela será estratégica, contudo, quando a decisão ou o comportamento individual forem afetados pelo cálculo da relação meio-fim. Desse modo, como esclarece Tenório (1998), em ações estratégicas os atores interagem

percebendo-se como alavancas ou obstáculos para o êxito de seus propósitos. Alternativamente, em ações comunicativas, duas ou mais pessoas procuram chegar à razão, ou seja, ao entendimento sobre um determinado objetivo.

Partindo das noções de ação estratégica e ação comunicativa, Tenório (1998) apresenta as definições de gestão estratégica e gestão social. A primeira expressa um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins, e viabilizada pela interação de indivíduos na qual um tem autoridade formal sobre os demais. De outro modo, a gestão social busca substituir o gerenciamento monológico por práticas participativas, nas quais o processo decisório é partilhado por diferentes sujeitos. A racionalidade comunicativa orienta a gestão social, na qual os agentes não podem impor suas pretensões sem que haja um acordo firmado discursivamente. O protagonismo das partes, bem como a importância da linguagem para a gestão social podem ser compreendidos pela discussão de um de seus fundamentos: a cidadania deliberativa.

O conceito de cidadania deliberativa, abordado por Tenório (1998, 2005), requer a análise das noções de cidadania liberal e de cidadania republicana. Na vertente liberal, o processo democrático visa à orientação do Estado segundo os interesses da sociedade. A política busca agregar e vocalizar demandas ao Estado. Na via republicana a política representa o meio pelo qual os cidadãos percebem a dependência recíproca e, de forma consciente, empreendem relações de conhecimento mútuo, traduzindo-as em interações de portadores de direitos, livres e iguais.

Entre tais alternativas, Habermas (1995) propõe uma terceira: uma concepção de cidadania fundamentada na racionalidade comunicativa. Assim, no âmbito da cidadania deliberativa, a razão deverá emergir de rotinas de argumentação pública. Como esclarece Tenório (2005), a cidadania deliberativa insere-se no debate entre liberais e republicanos, ressaltando-se que os primeiros priorizam a liberdade individual e os outros enfatizam o bem comunitário. Buscando evidenciar o que há de melhor nas duas concepções, o caminho deliberativo elege como prioridade os consensos válidos, garantidos por pressupostos comunicativos.

Como observa Tenório (2005), o exercício da cidadania deliberativa requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. Trata-se das esferas públicas. O autor também incorpora ao conceito de gestão social a noção de participação, que deve ser assegurada (embora continuamente afirmada) e exercida de modo voluntário e consciente.

### Cidadania Deliberativa e Seus Princípios

A noção de cidadania deliberativa traz em seu contexto princípios que devem ser detalhados de forma particular. Nesse sentido, reconhecer a relevância da cidadania deliberativa é considerar que a legitimidade das decisões políticas não emerge, de modo simplista, da vontade da maioria (estimável pelo voto) e, sim, de processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2005).

*Inclusão* refere-se ao estado daquilo (ou de quem) está incluso, compreendido dentro de algo, envolvido (HOUAISS, 2001). No âmbito da teoria democrática, inclusão alinha-se à noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para

participar das decisões. Assim, democracias de fato devem resguardar: a participação efetiva, a igualdade do voto (considerando a operacionalização da consulta pública em democracias de massa), o entendimento das questões comuns, o controle coletivo dos processos democráticos e a inclusão dos adultos (DAHL, 2001).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), chama-se *pluralismo* a concepção que propõe como modelo a sociedade composta por vários grupos ou centros de poder (mesmo que em conflito entre si) aos quais é atribuída a função de controlar e limitar o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado. Como tal, o pluralismo é uma das correntes do pensamento político que se opõe à tendência de concentração e unificação do poder.

É possível afirmar que o pluralismo trava uma luta em duas frentes: uma contra a concentração de todo poder no Estado, outra contra o atomismo. Trata-se de um embate por uma sociedade articulada em grupos de poder, que se posicionem abaixo do Estado e acima dos indivíduos, representando uma garantia ao indivíduo contra o poder absoluto do Estado e, também, uma garantia ao Estado contra a fragmentação individualista.

Outhwaite e Bottomore (1996) destacam, entre as vertentes pluralistas, a de maior influência. Trata-se da perspectiva estadunidense, cujo expoente é Alexis de Tocqueville, que observou que um governo democrático é aquele sustentado por uma sociedade na qual as condições de influência política plural são asseguradas. Isso significa que o condicionamento da opinião pública, bem como das decisões governamentais, depende menos de mecanismos constitucionais formais e mais da existência de uma pluralidade de associações secundárias na sociedade civil, separadas do Estado e não controladas por ele. Tal dispersão social de opinião e influência impede a democracia majoritária de se tornar tirânica e o Estado de exercer o controle exclusivo sobre corações e mentes dos cidadãos. Tais ideias foram desenvolvidas na década de 50 pelo cientista político Robert Dahl, para quem a democracia existe sob condições modernas na forma de poliarquias.<sup>4</sup> A noção de *igualdade* – fundamentada na crença de que as sociedades deveriam tratar seus membros de maneira mais justa, de modo tanto formal quanto material – ocupa uma posição privilegiada no pensamento social desenvolvido ao longo do século 20. A ideia de que os homens são fundamentalmente iguais é, em contraste, muito antiga.

Durante séculos, contudo, essa ideia encontrou expressão basicamente na crença religiosa. Foi só quando as hierarquias sociais relativamente rígidas de contextos pré-modernos desabaram, dando lugar a sociedades centradas no individualismo como valor, é que a igualdade se tornou um ideal com força prática.

Nos séculos 18 e 19 o ideal manifestou-se pela exigência de direitos iguais diante da lei escrita e direitos iguais de participação política. No século 20 essas formas de igualdade eram dadas como certas (em teoria, ainda que nem sempre na prática) em todas as sociedades avançadas. A atenção de ideólogos e militantes concentrou-se, então, em uma nova exigência: a igualdade social.

Por igualdade social entende-se que as pessoas devam ser tratadas como iguais em todas as esferas institucionais que delimitem suas oportunidades de vida: na educação, no trabalho, nas oportunidades de consumo, no acesso aos serviços sociais, nas relações domésticas e assim por diante (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996).

<sup>4</sup> Na visão de Dahl (2005), poliarquias são regimes relativamente democráticos, dotados de alto grau de inclusividade (participação) e de liberalização (contestação pública).

De acordo com Silva e Miranda Netto (1987), *autonomia*, em sua acepção mais geral, refere-se à preservação da integridade do eu. Na concepção de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), autonomia guarda similaridade com a ideia de autogoverno, que se liga à manutenção de certo grau de independência (em determinadas atividades) em relação a uma instância centralizada de poder.

A noção de autogestão também pode ser evocada nesse contexto, que, para Outhwaite e Bottomore (1996), trata-se de uma forma de autodeterminação dos indivíduos como autônomos e conscientes, dependentes, porém, de condições sociais concretas (a divisão social do trabalho, a organização das instituições políticas, etc.). A autogestão deveria ser considerada, do ponto de vista filosófico, como um processo que busca superar a alienação das capacidades humanas no contexto das relações sociais.

A autogestão é uma ideia capital para a democracia econômica (ou democracia industrial). Aplicada de forma ampla em sociedade, ela é a base da democracia participativa (socialismo autogerido). No primeiro caso, trata-se da autogestão operária e, no segundo, da autogestão social, mas em ambas vertentes, produtiva e política, ela se alinha a uma crescente demanda popular por mais poder no interior das organizações, principalmente sob a forma de conselhos de trabalhadores ou conselhos de cidadãos.

Finalmente, segundo Silva e Miranda Netto (1987), *bem comum* tem um significado universalista. A declaração de que algo (instituição, política, etc.) é para o bem comum implica ser ele (ao menos em tese) para o bem-estar de todos os membros da comunidade ou grupo. De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), o bem comum é, simultaneamente, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar.

O bem comum não deve ser considerado o somatório de bens singulares (tampouco a negação deles). Ele representa a tentativa maior de se realizar uma integração social baseada no consenso, embora esse conceito tenda a se tornar uma abstração em sociedades heterogêneas e plurais, isto é, na moderna sociedade industrial.

## CONSTRUTOS TEÓRICOS SOBRE PARTICIPAÇÃO

Nesta seção quatro construtos sobre participação serão discutidos, em razão de sua relevância e de sua similaridade. Trata-se das elaborações teóricas de Nogueira (2005), Arnstein (1969), Bordenave (1983) e Pretty (1995), os quais refletem sobre a participação por meio da construção de tipos ou níveis, que expressam parte de seus atributos.

### Transcendência de Domínios Restritos para Domínios Coletivos: a elaboração teórica de Marco Aurélio Nogueira

Na transição entre os séculos 20 e 21, a participação social foi apontada, no Brasil, como um fator de sustentabilidade das ações governamentais. Em decorrência do processo de redemocratização e das mudanças promovidas pelo texto constitucional de 1988, as relações entre Estado e sociedade foram reconfiguradas, apresentando novas possibilidades e novas contradições.

É a partir desse contexto que Nogueira (2005) discute os elos entre gestão pública, democracia e participação, defendendo que sua relevância contemporânea é produto de pressões da sociedade civil em mobilizações pela afirmação de direitos. Esses movimentos, todavia, não esgotam as múltiplas possibilidades da participação e não reúnem todos os atores sociais que apresentam suas demandas aos poderes instituídos.

Para expressar com mais exatidão o universo de sujeitos e interesses que buscam tomar parte em dinâmicas socialmente relevantes, Nogueira (2005) detalha quatro formas de participação (assistencialista, corporativa, eleitoral e política) e sugere uma quinta, produto do novo contexto institucional do país (a participação gerencial).

A *participação assistencialista* pode ser constatada em todas as épocas, como produto da natureza gregária dos indivíduos. Ela se materializa em iniciativas de auxílio mútuo, de mutirão, e pretende minimizar o infortúnio singular ou coletivo, otimizar recursos comunitários e atenuar conflitos.

Já a *participação corporativa* liga-se à satisfação de interesses particulares. Ela é excludente em alguma medida, pois visa ao atendimento de grupos sociais ou classes profissionais. No cenário individualista contemporâneo sua expressão é vigorosa, assim como a percepção de sua legitimidade.

A *participação eleitoral*, por sua vez, é compulsória e busca interferir nos rumos de grandes coletividades. Por meio dela, os direitos políticos ganham forma e significado. Em democracias de massa, contudo, sua mecânica limita-se, na maioria das vezes, ao voto, para que o recurso da representação constitua assembleias e câmaras deliberativas nos três níveis da Federação.

A *participação política* intensifica as possibilidades da participação eleitoral, na medida em que amplia o recurso da representação. Desse modo, um conjunto maior de cidadãos busca envolver-se em processos e esferas de interesse, visando ao compartilhamento das decisões e do poder. Articulações apoiadas em valores coletivos e com lastro histórico operam em prol da legitimidade dessa modalidade de participação.

O caráter sutil da *participação gerencial* é apresentado por Nogueira (2005) na medida em que as forças do capitalismo e da modernidade contribuem para o esvaziamento do conteúdo ético-político da participação em favor de posições mais pragmáticas, voltadas à resolução de problemas muitas vezes alocados na interseção entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade. Em suas palavras:

Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais. A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade (NOGUEIRA, 2005, p. 140-141).

A percepção de que profundas contradições se fazem presentes nas dinâmicas participativas contemporâneas é vital para que as relações entre Estado e sociedade sejam compreendidas em plenitude. O ato de tomar parte para que a distância entre

provedores e providos diminua ou para que haja a cogestão de políticas públicas pode traduzir-se em cooptação ou na delegação de recursos e responsabilidades assimétricos (os primeiros são nitidamente menos expressivos). Nesse sentido, Nogueira (2005) prossegue:

(...) está se construindo um outro tipo de participação que se orienta por uma idéia de política como “troca” entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e ações de participação gerencial (p. 142).

Apesar desse panorama novo, complexo e contraditório, a participação política pode servir-se da participação gerencial. Esta, enquanto promotora de diálogos iniciais, com perspectiva de estabilidade, é capaz de se politizar, de se aproximar de movimentos com lastro histórico para problematizar a realidade, para valorizar atores coletivos e para pluralizar arenas decisórias.

### **Compartilhamento do Poder e Empoderamento do Cidadão: a elaboração teórica de Sherry R. Arnstein**

Uma tipologia constantemente referenciada em trabalhos sobre participação é a proposta por Sherry Arnstein (1969). Indo de uma construção em gradiente, Arnstein elabora um construto que retrata o compartilhamento do poder, indo da “não participação” até o empoderamento cidadão.

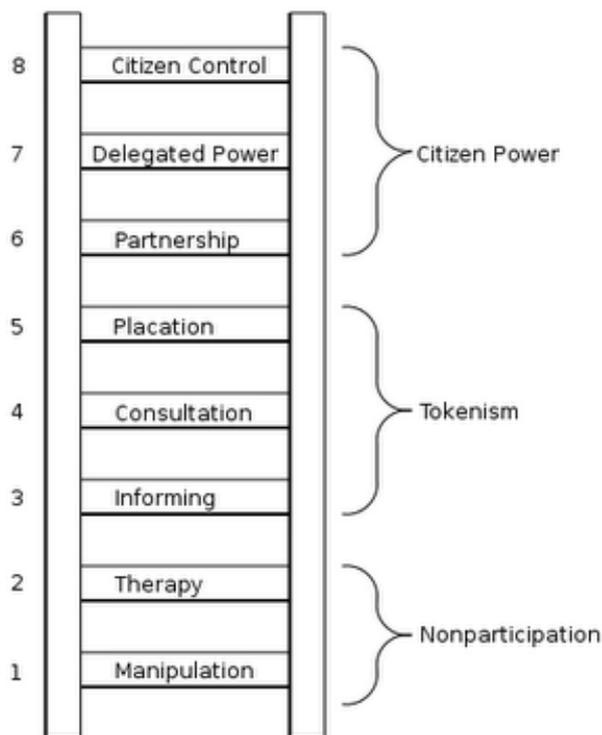
A autora, em um trabalho precursor, cria uma escada com oito degraus para classificar a participação. Para isso parte de uma ideia de empoderamento cidadão, defendendo que a participação deve ser efetiva, de maneira que o poder real seja partilhado. Arnstein entende que

*the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo* (1969, p. 218).<sup>5</sup>

O trabalho da autora é interessante porque inclui, entre os oito níveis, subgrupos para identificar os tipos de participação e de não participação. A Figura 1, a seguir, representa a tipologia de Arnstein (1969).

<sup>5</sup> Tradução livre: *O ponto fundamental é que a participação sem redistribuição de poder torna-se um vazio e frustrante processo de impotência. Ele permite aos detentores do poder afirmar que todos os lados foram considerados, mas possibilita que apenas alguns desses lados se beneficiem. Ele mantém o status quo.*

Figura 1 – Escada da Participação Cidadã



Fonte: ARNSTEIN (1969).

Os dois primeiros níveis, entendidos como não participação, correspondem à manipulação e à terapia. A *manipulação* tem como objetivo educar as pessoas por parte dos detentores do poder. Ocorre em conselhos, nos quais os participantes não dispõem de informações, conhecimento ou mesmo uma assessoria técnica para tomarem decisões por conta própria. Arnstein (1969, p. 220) afirma que *“instead of genuine citizen participation, the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by powerholders”*.<sup>6</sup> A *terapia* envolve a ideia de que técnicos e gestores se escondem por trás de comitês e conselhos participativos para ocultar seus erros. A autora (1969, p. 220) entende que *“in some respects group therapy, masked as citizen participation, should be on the lowest rung of the ladder because it is both dishonest and arrogant”*.<sup>7</sup>

Os níveis seguintes correspondem à *informação* (no qual um fluxo de cima para baixo é direcionado para informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções) e à *consulta* (que envolve pesquisas, reuniões com a vizinhança, etc.). Arnstein (1969, p. 220) defende que *“if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for*

<sup>6</sup> Tradução livre: *em vez de participação cidadã verdadeira, o primeiro degrau da escada representa a distorção da participação em um veículo de relações públicas por detentores do poder.*

<sup>7</sup> Tradução livre: *em alguns aspectos terapia de grupo, mascarada como participação cidadã, deve estar no degrau mais baixo da escada, porque é desonesto e arrogante.*

*consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings*”.<sup>8</sup> O cidadão começa a ter algum grau de influência somente no nível de *pacificação*. Neste nível existe a participação nos processos decisórios, contudo não existe obrigação ou garantias de que os tomadores de decisão vão levar em conta o que ouviram.

Os três últimos níveis são: a *parceria* (quando ocorre uma negociação entre cidadãos e detentores de poder, fazendo com que as decisões e o planejamento sejam divididos em comitês); a *delegação de poder* (quando os cidadãos ocupam a maioria dos assentos dos comitês com poder para tomar decisões) e *controle do cidadão* (quando os cidadãos assumem, em sua totalidade, o planejamento, a política e a gestão).

A tipologia de Arnstein (1969), entretanto, apresenta algumas limitações. Segundo a autora, os degraus da escada da participação obviamente são uma simplificação da realidade. Em um contexto real, nem os cidadãos e nem os detentores do poder constituem blocos homogêneos. Deve-se notar, ainda, que a tipologia não inclui uma análise dos caminhos para se atingir os níveis de participação genuína.

### **Acesso ao Controle das Decisões pela Coletividade: a elaboração teórica de Juan Días Bordenave**

Para Bordenave (1983, p. 16) a participação possui “duas bases complementares que a determinam, uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”. Lançando mão de um olhar sobre a unidade familiar, Bordenave (1983) estrutura sua argumentação partindo da necessidade humana imanente de participar. Pessoas participam de suas famílias, trabalho, comunidade e engajam-se em lutas políticas. Países integram-se em fóruns internacionais e em organizações multilaterais. Nenhum homem é uma ilha e a participação tem acompanhado, com altos e baixos, as formas que a vida social foi adquirindo na História (BORDENAVE, 1983).

Para expressar o significado de participação inicia-se pela origem da palavra. Com isso, há o seguinte entendimento: “fazer parte”, “tomar parte” e “ter parte”. Sobre essas expressões podemos fazer a diferenciação entre participação passiva e participação ativa (BORDENAVE, 1983). As pessoas podem “fazer parte de algo”, mas não necessariamente ter voz no momento da tomada de decisão. Sendo assim, “tomar parte” já conota uma maior qualidade na participação. O nível maior de participação, no entanto, seria quando as pessoas “se tornam parte” do processo de tomadas de decisão. A participação social que se almeja é a que tem poder no processo de tomada de decisão e que resultará nas políticas sociais e econômicas de uma localidade.

<sup>8</sup> Tradução livre: *se a consulta não for combinada com outros modos de participação, este degrau da escada ainda é uma farsa, uma vez que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações dos cidadãos e ideias serão tomadas em consideração. Os métodos mais utilizados são pesquisas de opinião, reuniões de bairro e audiências públicas.*

O autor argumenta que para se chegar nesse nível de participação é importante que o aprendizado desse fenômeno já ocorra em níveis menores, isto é, na família, na escola, no trabalho, na comunidade, etc. Com isso, estaríamos em um contexto no qual o ato de participar ocorreria em todas as instâncias, fazendo com que as pessoas se sintam integradas e relevantes.

Sua tipologia inclui cinco elaborações: a participação de fato, a participação espontânea, a participação imposta, a participação voluntária e a participação concedida.

A *participação de fato* é aquela que se dá no seio familiar, nas tarefas de subsistência. Bordenave (1983) argumenta que desde o começo da humanidade os homens tiveram este tipo de participação em seu cotidiano. Sendo um ser social, participar é condição intrínseca da natureza humana.

A *participação espontânea* é aquela que acontece em pequenos grupos informais, sem organização estável ou propósitos claramente definidos. Ela é exemplificada pelos grupos de vizinhos, de amigos, de “panelinhas” ou *gangs*. Esse tipo busca satisfazer necessidades psicológicas de se expressar, de fazer parte de algum grupo, de possuir um sentimento de pertencimento (BORDENAVE, 1983).

Podem ocorrer, contudo, situações em que seja colocada uma *participação imposta*. Em tal modelo o cidadão é obrigado a fazer parte de um grupo e realizar determinadas atividades consideradas indispensáveis. Um exemplo relevante nesse tipo de participação é o voto obrigatório, que estimula um debate com argumentos favoráveis e críticos sobre esta imposição. Outro tipo identificado por Bordenave (1983) é a *participação voluntária*, na qual, por vontade própria, os integrantes organizam sua estrutura, objetivos e métodos de trabalho. Pode ocorrer, contudo, um estímulo externo para que ocorra a participação voluntária. Nesses casos, Bordenave (1983) alerta que se trata de uma *participação provocada*, em que atores externos auxiliam outros a realizarem seus objetivos ou mesmo lançam mão da manipulação para terem seus interesses atendidos. Nesse caso, pode-se classificar como *participação dirigida* ou *manipulada*.

Por fim, é discutida a *participação concedida*, quando se outorga parte do poder no processo decisório ou condições de influência em um dado contexto. O planejamento participativo insere-se nesse tipo. Essa vertente inspira análises de natureza positiva ou negativa. O planejamento participativo pode ser usado por uma classe dominante, que restringe a atuação plural a instâncias que são previamente direcionadas, projetando uma imagem participativa sem que ela seja efetiva. Esse tipo de participação, no entanto, pode gerar consciência da relevância de se tomar decisões e de se apropriar do poder, auxiliando em conscientizações críticas (BORDENAVE, 1983).

Dessa forma, Bordenave (1983) constrói uma tipologia que articula as bases afetiva e instrumental, focada nas decisões da coletividade.

### **Compartilhamento do Poder e Empoderamento Comunitário: a elaboração teórica de Jules N. Pretty**

Ao propor uma tipologia da participação, Pretty (1995) volta sua atenção para o usuário, focalizando em especial a ideia de controle do cidadão sobre o Estado. Trata-se de uma visão na qual o poder compartilhado pode chegar ao nível de empoderamento cidadão, aqui entendido como automobilização.

O construto elaborado por Jules N. Pretty traz em sua composição a consideração do nível de poder que as diferentes partes interessadas têm sobre o processo de tomada de decisão. Desse modo, os sete níveis apresentados são compostos por: participação manipuladora, passiva, por consulta, por incentivo, funcional, interativa e a automobilização (PRETTY, 1995).

De acordo com Pretty (1995), a tipologia pode ser detalhada do seguinte modo: na *participação manipuladora* o cidadão está representado por um ator indicado pelo Estado, mas sem qualquer poder de veto. Em tais circunstâncias a participação pode ser considerada um engodo, pois a presença de atores supostamente representando um determinado grupo ou organização não tem qualquer poder deliberativo. Na *participação passiva*, por seu turno, os cidadãos são apenas informados sobre o que já foi deliberado. Trata-se tão somente do anúncio unilateral de decisões, sem consultar qualquer um. A *participação por consulta* exige que se ouça os cidadãos, mas estes não possuem ampla chance de manifestar sua voz ou voto. Os “especialistas” ou agentes externos é que definem o problema, controlam a coleta e a análise de dados. Em paralelo, não possuem qualquer obrigação de considerarem a opinião dos cidadãos participantes. A *participação por incentivo* é aquela que só se mantém com base em incentivos materiais, financeiros ou simbólicos. Os cidadãos não têm qualquer participação na elaboração ou no processo deliberativo em curso. Somente participam pelo incentivo recebido. Ao cessar o incentivo, também cessa a participação. A *participação funcional* ocorre para atingir os objetivos de um determinado projeto ou determinação externa. As decisões centrais já foram tomadas e o envolvimento dos cidadãos na iniciativa serve simplesmente aos interesses dos agentes externos. É comum ocorrer a cooptação nesse tipo de participação. Na chamada *participação interativa* os cidadãos participantes envolvem-se de maneira mais direta nas tomadas de decisão. O grupo como um todo controla decisões, recursos e formas de interação focando no interesse coletivo e no trabalho participativo. O cidadão passa a ter responsabilidade sobre as decisões estabelecidas. Finalmente, a *participação por automobilização* se define pela iniciativa participativa dos cidadãos. Trata-se de um modelo no qual o coletivo se organiza e se articula de modo permanente e pode se expandir se ocorrer apoio de organizações não-governamentais ou mesmo governamentais.

A tipologia de Pretty (1995) é um recurso regularmente utilizado em pesquisas sobre participação. Ela favorece a percepção da necessidade de reflexão sobre as relações de poder estabelecidas em contextos políticos, de maneira que as rotinas de deliberação possam ser compreendidas em profundidade.

### **AS NOÇÕES DE INCLUSÃO, PLURALISMO, IGUALDADE, AUTONOMIA E BEM COMUM NOS CONSTRUTOS TEÓRICOS DE MARCO AURÉLIO NOGUEIRA, SHERRY R. ARNSTEIN, JUAN DÍAS BORDENAVE E JULES N. PRETTY**

O propósito desta seção é discutir como princípios caros à deliberação pública e à cidadania deliberativa (inclusão, pluralismo, igualdade, autonomia e bem comum) são contemplados pelas elaborações teóricas sobre participação dos autores Nogueira, Arnstein, Bordenave e Pretty.

## Os Princípios e a Elaboração Teórica de Nogueira Sobre Participação

A tipologia sobre participação elaborada por Nogueira (2005) retoma formas tradicionais de engajamento coletivo (participação assistencialista, corporativa, eleitoral e política) e pontua uma nova modalidade (participação gerencial), produto, entre outros aspectos, dos dilemas da participação institucionalizada, traço marcante da democracia brasileira posterior à Constituição Federal de 1988.

A análise dos tipos de participação destacados pelo autor favorece a percepção de que ela pode se desenvolver em domínios restritos, com a participação de poucos agentes, ou em domínios amplos, envolvendo múltiplos atores.

Ao relatar vícios e virtudes de cada modalidade de participação, o autor deixa claro a importância do *pluralismo* para a legitimidade do engajamento coletivo. Torna explícito, também, que as formas de participação buscam mais o *bem comum* à medida que se apoiam em movimentos histórico-sociais e que se desenvolvem em arenas, de fato, públicas.

Nesse sentido, mesmo a participação gerencial – que, em um primeiro momento, tende a buscar a redução de atritos entre governo e sociedade ou a transferência do custo das decisões políticas para o coletivo ou, ainda, a desoneração de poderes instituídos por meio do véu discursivo do engajamento popular – pode amadurecer, aproximar as esferas política e social e operar para o interesse coletivo.

Isso posto, amplia-se o leque de sujeitos, visões de mundo, demandas e recursos presentes em arenas de participação institucionalizada. Ampliam-se, em consequência, as potencialidades da deliberação pública e das pactuações, formais ou informais, construídas nesses contextos.

## Os Princípios e a Elaboração Teórica de Arnstein Sobre Participação

Arnstein (1969) ao elaborar seu constructo admite a existência de grupos detentores do poder e outros que querem acessá-lo por meio da participação. Tal elaboração alinha-se ao princípio do *pluralismo*.

A escala elaborada por Arnstein é profícua em tipificar as diferentes nuances que envolvem a participação, e mesmo o pluralismo nela contido. Os níveis iniciais, chamados de manipulação e terapia (de não participação) retratam bem um grupo colocando-se acima dos demais indivíduos. Nestes degraus iniciais a disputa entre os indivíduos e os grupos de poder é bastante desigual. Não por acaso, Arnstein (1969) considera que nestes níveis há grande assimetria de informações, o que faz com que os indivíduos não tenham condições de tomar qualquer decisão por conta própria, ou, ainda, de que os técnicos usam a participação em comitês e conselhos para ocultar suas falhas. Como há, nesses níveis, sérias limitações de informação e tomadas de decisão, tal situação em que a participação é empregada para ocultar falhas ou legitimar ações faz com que o grupo detentor do poder fique cada vez mais centralizador.

Os níveis seguintes do constructo de Arnstein (1969) são a informação, a consulta e a pacificação, em que os grupos de indivíduos interessados em participar começam a ganhar alguma influência, ainda que suas preferências não tenham garantia de efe-

tivação por parte dos detentores do poder. O centro do poder somente começa a ganhar efetiva participação dos indivíduos nos três últimos níveis propostos por Arnstein (1969): parceria, delegação de poder e controle do cidadão.

A tipologia de Arnstein (1969) deixa latente a disputa entre grupos de poderes. Ao mesmo tempo admite a articulação de coletivos para a participação, fugindo do atomismo.

O princípio da *autonomia* na gestão social aponta para a independência em relação a uma instância centralizada de poder. No construto de Arnstein (1969) este princípio é contemplado no último degrau de sua “escada” da participação: controle do cidadão. Nesse último nível os cidadãos assumem plenamente o planejamento, a política e a gestão. Vivenciam, de fato, a autonomia pensada como princípio da cidadania deliberativa.

### Os Princípios e a Elaboração Teórica de Bordenave Sobre Participação

Bordenave (1983), em sua elaboração teórica, argumenta que a participação leva ao entendimento de *autonomia*, isto é, as pessoas têm a oportunidade de fazer suas próprias escolhas e que a participação efetiva caminha na direção da liberdade e da igualdade.

Sendo assim, os benefícios da existência de processos de participação são que estes ajudam na conscientização crítica por parte das pessoas e fazem com a sociedade de forma geral tenha mais poder no processo de tomadas de decisão e nas reivindicações, assim como possibilita a resolução de conflitos, isto é, a busca de um consenso. Outras vantagens são a viabilidade do controle das autoridades por parte da sociedade civil e a legitimidade das políticas públicas perante a população que se faz mais presente e tem acesso às informações (BORDENAVE, 1983).

Não participar da coisa pública de forma efetiva significa estar à margem, excluído da sociedade, o que representa uma desigualdade por parte das pessoas. Essa desigualdade contribui para a manutenção do poder com poucos. Com isso, participação é o processo de intervenção nas tomadas de decisão das políticas e atividades públicas (BORDENAVE, 1983). Para tanto a *igualdade* torna-se um princípio essencial.

Desta forma, o nível de desigualdade limita a efetividade da participação em todas as instâncias da nossa sociedade, que se estabelece estratificada em classes. A partir do ideal participativo é necessário que ele ocorra sem diferenciações, isto é, de forma equânime, na qual todos devem ser tratados de forma idêntica.

Bordenave (1983) argumenta sobre a dificuldade de isso acontecer com o grande nível de desigualdade econômica e social do país. Sendo assim, na análise sobre participação, a noção de conflito deve estar presente, pois em muitas ocasiões as visões são antagônicas. Com isso, é importante fazer a análise de estrutura de poder, tendo na sociedade uma oposição entre sistemas de solidariedade e sistemas de interesse.

Os sistemas de solidariedade ocorrem em âmbito comunitário, no qual se teria um espaço com maior nível de igualdade dos participantes. O sistema de interesse tem como objetivo atender às escolhas individuais, instaurando uma lógica competitiva entre os pares. Nesse caso, os fins são utilitários (BORDENAVE, 1983). É por isso que a participação se torna um ato de conquista, o objetivo é “se tornar parte”.

Um dos objetivos finais da participação, segundo Bordenave (1983), é a “autogestão”, isto é, autonomia por parte da sociedade civil em relação ao Estado e às classes dominantes. Essa autonomia leva à conscientização política por parte das pessoas, ao fortalecimento do controle social e à própria legitimidade do poder público em suas ações.

Nesse sentido, uma das questões relevantes para a análise da participação é o grau de controle dos membros sobre o processo de tomada de decisão. Bordenave (1983) delimita graus de controle, que se iniciam no patamar da simples informação, passando por consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão, delegação e, no maior nível de controle coletivo, a autogestão. O autor faz esta análise em uma perspectiva organizacional, na qual existe uma estrutura hierárquica entre tomadores de decisão e subordinados.

### Os Princípios e a Elaboração Teórica de Pretty Sobre Participação

A tipologia elaborada por Pretty (1995) abarca os princípios da *autonomia*, da *inclusão* e do *pluralismo*.

A autonomia é assumida no último estágio da tipologia de Pretty (1995), chamado de automobilização. Nesse estrato, os indivíduos buscam a participação tendo sido ou não integrados. Há mobilização e articulação permanente, que deve ser expandida com apoio externo (governamental ou não governamental). Ocorre, aqui, certo grau de independência em relação ao grupo que está centralizando o poder.

O princípio da inclusão evoca a ideia de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para tomar parte das decisões. Na construção de Pretty (1995) isso pode ser percebido nos dois níveis finais (participação interativa e participação por automobilização). A participação interativa assume o trabalho coletivo e a tomada de decisão. A responsabilidade por tais atos é associada aos cidadãos participantes, o que reforça o princípio da inclusão nesta tipologia.

No nível da automobilização as características da inclusão são mais acentuadas. Aqui a mobilização permanente do coletivo abre espaço para que todos sejam tratados como igualmente qualificados para participar. O controle dos processos democráticos, considerado produto e produtor da inclusão, é nítido ao se definir que a participação pode ocorrer sem qualquer “convite” prévio.

Já o princípio do pluralismo pode ser notado mais especificamente nas vias da participação funcional, participação interativa e automobilização, pois arenas existem e conjugam múltiplos atores. Enquanto nos primeiros níveis – participação manipuladora, participação passiva e participação por consulta – há significativa concentração do poder, que limita a efetividade das vozes dos partícipes; já nos patamares seguintes tal fato é amenizado. Finda esta exposição, o Quadro 1 registra a síntese da discussão empreendida nesta seção.

Quadro 1 – Síntese de como os construtos contemplam os princípios da cidadania deliberativa

Princípios da cidadania deliberativa	Nogueira (2005)	Arnstein (1969)	Bordenave (1983)	Pretty (1995)
Inclusão	-	-	-	Presente nos níveis “participação interativa” e “automobilização”, pois há
Pluralismo	Importante para a legitimidade do engajamento coletivo	Presente no estrato “poder do cidadão”, que é marcado pela desconcentração de meios de decisão e ação	-	Expresso nas formas “participação funcional”, “participação interativa” e “automobilização”, pois atores diversos integram arenas decisórias
Igualdade	-	-	Premissa para a efetiva participação e para a desconcentração de poder	-
Autonomia	-	Também presente na parte superior do construto, na qual o planejamento, a política e a gestão são partilhados	A participação de fato conduz indivíduos e grupos à autonomia, por meio de estímulos à crítica e ao controle social	Presente na noção de “automobilização”, na qual a participação é espontânea e independente do grupo que centraliza o poder
Bem comum	Objetivo das formas de participação lastreadas por movimentos histórico-sociais	-	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

A observação em perspectiva, promovida pelo Quadro 1, favorece a realização de alguns comentários. Inicialmente, todos os princípios da cidadania deliberativa são abarcados pelos construtos teóricos selecionados. A teoria de Pretty (1995) abarca três premissas e as demais duas. As noções de “pluralismo” e “autonomia” foram identificadas de modo mais frequente: três entre as quatro teorias as refletem.

O fato de a teoria de Pretty (1995) voltar-se para o cidadão, lançando luzes sobre o possível controle a ser exercido sobre o Estado, pode explicar seu maior alinhamento aos princípios da cidadania deliberativa. Os outros construtos, ao discutirem a participação em si, a partilha do poder e o controle das decisões, tocam em duas (e não três) premissas.

Em paralelo, “pluralismo” e “autonomia” são marcas da participação contemporânea. O primeiro aspecto se faz presente na sociedade moderna, em razão dos direitos de autodeterminação e de associação. Assim, traços identitários aproximam sujeitos, que se organizam e dão vida a atores coletivos – que buscam, por vias democráticas, inserir suas demandas na agenda pública. A autonomia, por sua vez, apresenta-se como valor, que nega qualquer forma de tutela, manipulação ou cooptação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da redemocratização brasileira, as relações entre Estado e sociedade foram profundamente modificadas. Esse fato reposicionou formas tradicionais de vocalização de demandas das coletividades junto aos poderes instituídos. Reposicionou, também, debates tais como: a necessidade de instrumentos de transparência e *accountability*, o papel da deliberação pública e a relevância de ações que buscam a promoção da cidadania.

Nesse ambiente, algumas discussões foram ressignificadas e outras emergiram. O debate sobre participação foi, sem dúvida, ampliado e aplicado a múltiplos fins empíricos. Reflexões sobre gestão social abriram novas possibilidades para a administração voltada a propósitos públicos e públicos não estatais.

Tendo em mente esses fatos, o presente artigo foi concebido para refletir sobre o seguinte questionamento: *De que forma alguns construtos teóricos sobre participação contemplam os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum, fontes de legitimidade da deliberação pública e premissas da cidadania deliberativa?*

Antes de apresentar algumas constatações que podem satisfazer, em parte, ao problema de pesquisa, cumpre mencionar que a deliberação pública e a cidadania deliberativa são temas que se relacionam diretamente à participação e à gestão social. Inicialmente, a deliberação pública, a cidadania deliberativa e a gestão social podem ser consideradas produto da percepção contemporânea da relevância do discurso, como meio mais completo e mais legítimo de formação de uma espécie de razão pública, capaz de dar forma e sentido à ação estatal. Em paralelo, esse mesmo fato favoreceu a compreensão dos limites das formas tradicionais de participação, notadamente a participação indireta, que, por questões de escala, emprega o expediente do voto (em opções previamente formuladas por elites políticas).

Para dar conta da pergunta originalmente formulada, quatro construtos teóricos sobre participação foram selecionados, em virtude de sua relevância e de sua similaridade. Nogueira (2005), Arnstein (1969), Bordenave (1983) e Pretty (1995) refletem sobre a problemática da participação por meio da construção de tipos ou níveis, que expressam alguns de seus atributos.

Desse modo, ao tratar da transcendência de domínios individuais para coletivos, Nogueira (2005) evoca os princípios do bem comum e do pluralismo. Arnstein (1969), que trata do compartilhamento do poder e, em consequência, do empoderamento cidadão, o faz detalhando as premissas da autonomia e do pluralismo. Bordenave (1983), tendo em mente o acesso ao controle das decisões pela coletividade, trata da autono-

mia e da igualdade participativa. Pretty (1995), por fim, discute o compartilhamento do poder e o fortalecimento comunitário, articulando as noções de autonomia, inclusão e pluralismo.

Todos os construtos, que se voltam ao mesmo objeto (participação), fornecem uma dimensão de sua complexidade e das múltiplas dimensões que devem ser observadas para que suas possibilidades, seus limites e suas contradições possam ser compreendidas. Eles compõem, também, um valioso referencial para observação de movimentos histórico-sociais que buscam promover o engajamento social ou pretendem, por meio dele, ampliar o acesso coletivo às instâncias decisórias em organizações ou territórios.

## REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 2004.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v. 36, p. 40-53, 1995.
- HOUAISS, A. *Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. CD-ROM.
- KEINERT, T. M. *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Fapesp; Annablume, 2007.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.
- OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (org.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PRETTY, J. N. *Regeneration agriculture*. London: Earthscan, 1995.
- SILVA, B.; MIRANDA NETTO, A. G. (coord.). *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 151-171.

## Coautoria em Administração Uma Análise da Posição Autoral

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.52-70>

Recebido em: 24/9/2018

Aceito em: 26/3/2019

Lucas Daniel Ramos Ribeiro<sup>1</sup>, José Eduardo Storopoli<sup>2</sup>  
Julio Araujo Carneiro da Cunha<sup>3</sup>

### RESUMO

Esta pesquisa é sobre o papel da ordem de autoria de professores-pesquisadores da área de administração em suas publicações e quais fatores podem influenciar esta ordenação, além de propor um método de mensuração da ordenação autorial. Os fatores propostos que influenciam tal ordenação são: (1) experiência na carreira; (2) liderança em grupos de pesquisa; e (3) formação acadêmica. A amostra foi obtida de 16 programas de Mestrado e Doutorado acadêmicos em Administração no Estado de São Paulo, totalizando 329 professores-pesquisadores e mais de 2.200 publicações. Os resultados mostram que tanto a experiência do professor-pesquisador quanto a liderança em grupo de pesquisa e sua formação acadêmica, os leva a atuar mais no papel de gestor (último autor) do que como executor (primeiro autor). Concluímos que, atualmente, as pontuações sobre pesquisadores feitas quadrienalmente pela Capes, e as demais utilizadas pelas instituições de ensino na área de administração, não diferenciam o autor em sua posição no artigo. Essa postura traz benefícios e desvantagens. O principal benefício é que se evitam comportamentos oportunistas entre os autores na definição de ordem de autoria; a principal desvantagem é que não se diferenciam os esforços distintos de cada autor na realização do trabalho científico.

**Palavras-chave:** Coautoria. Ordenação autorial. Experiência acadêmica. Pesquisa em administração.

### CO-AUTHORSHIP IN MANAGEMENT: AN ANALYSIS BASED ON THE AUTHOR'S POSITION

### ABSTRACT

This research deals with the role of the authors in the field of management in their publications and what factors may influence the ordering of the authors in their publications, we also propose a method to measure author ordering. There are three factors influencing author ordering: (1) career experience; (2) leadership in research groups; and (3) academic background. We analyzed 16 postgraduate programs in management in the state of São Paulo – Brazil, an extant of 329 scholars and more than 2,200 publications. The results show that both scholars' experience, leadership in research group, and academic background lead them to act more as a manager (last author) than as an executor (first author) in their publications. We conclude that, currently, the scores on researchers made by Capes every four years, and the others used by educational institutions in the area of administration, do not differentiate the author in his position in the article. This posture brings benefits and disadvantages. The main benefit is to avoid opportunistic behavior among authors in the definition of authorship order; the main disadvantage is that the distinct efforts of each author in the performance of the scientific work are not differentiated.

**Keywords:** Co-authorship. Author positions. Academic background. Research in management.

<sup>1</sup> Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Aluno de Doutorado em Administração pela Universidade Nove de Julho (Uninove). lucasdaniell@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Professor da Universidade Nove de Julho (Uninove). josees@uni9.pro.br

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Nove de Julho (Uninove). juliocunha@yahoo.com

Os programas de Pós-Graduação *stricto sensu* têm como objetivo formar mestres e doutores que, além de atuarem como professores, possam também contribuir com pesquisas na geração de novos conhecimentos e em novas aplicações de conhecimentos já existentes. A autoria destas pesquisas é o ponto central da discussão deste trabalho, que aborda um aspecto que, embora pouco discutido no Brasil na área de administração, é bastante discutido em outros países desde os idos dos anos 60, como em Zuckerman (1967) e Serra e Ferreira (2015).

Costas e Bordons (2011, p. 147) ressaltam que “a autoria científica tem importantes implicações na ciência uma vez que reflete a contribuição para a pesquisa de diferentes pesquisadores e é considerada para avaliação de comitês em processos seletivos de candidatos”. Outros autores, como Uddin *et al.* (2012), sugerem que a “autoria é particularmente importante em disciplinas científicas onde há um aumento de grupos de pesquisa”, o que leva a trabalhos coautorados que, muitas vezes, não apresentam regras para o estabelecimento da participação de seus autores (KWOK, 2005; LEE; BOZEMAN, 2005; BIRNHOLTZ, 2006; UDDIN *et al.*, 2012; VINTHER; ROSENBERG, 2012; JIAN; XIAOLI, 2013). Além disso, as políticas e práticas voltadas a estabelecerem regras de governança sobre as diretrizes de coautorias estão defasadas em relação aos problemas aos quais os pesquisadores vêm se deparando (GOLLOGLY; MOMEN, 2006; LOUIS *et al.*, 2008). Observa-se, portanto, uma lacuna nestes casos por não haver uma regra amplamente institucionalizada que respalde os pesquisadores perante seus problemas de coautoria rotineiros. Atrelada a essa diversidade de definições sobre coautorias dentre os periódicos e códigos de ética que abordam essa questão (BOŠNJAK; MARUŠIĆ, 2012), há também uma escassez de critérios de coautoria explícitos em grupos de pesquisa das universidades (CUTAS; SHAW, 2015), o que se repete na área de administração no Brasil.

No contexto nacional, dentre os 55 periódicos nacionais em administração, turismo e contabilidade classificados no *Qualis-Capes* nos extratos A2 e B1 (de maior qualidade), verificamos que são raros os casos em que se estabelecem critérios editoriais para as coautorias e, quando eles existem, são vagos. Averiguamos que 53 não apresentam qualquer referência sobre quais critérios os autores de suas revistas devem seguir para definir a ordem das coautorias de seus trabalhos. Amplamente percebe-se que não há esforços em estabelecer diretrizes para ordem de coautorias, tampouco aprofundamento sobre o que se considera exatamente ser uma contribuição, deixando esse critério para que os autores decidam sem qualquer orientação explícita.

Um dos conceitos importantes para a compreensão da coautoria é a posição autoral, definida como a ordem em que os nomes são apresentados na autoria dos trabalhos científicos (WREN; KOZAK, 2007; DU; ZHANG; LI, 2011; MATTSSON; SUNDBERG; LAGET, 2011). Observa-se, todavia, uma importante lacuna: estudos aprofundados em critérios de definição de posição autoral na área de administração ainda não foram elaborados no Brasil. Justifica-se esta lacuna por haver sido encontrados trabalhos, como os citados supra, que discutem essa temática no âmbito internacional, mas, no Brasil, ainda não se trouxe à luz da academia uma discussão sobre o tema e a importância de se olhar com cautela para as coautorias. Isto é necessário para termos maior preocupação na definição de critérios e diretrizes de coautoria amplamente aceitos.

O número de trabalhos publicados em coautorias vem ganhando maior proporção nas últimas décadas, de forma que na área de administração eles representam cerca de 77% dos artigos publicados, um aumento de 40% desde o início de 1970 até o início dos anos 2000 (MANTON; ENGLISH, 2007). De fato, numa lógica argumental baseada em quantidades absolutas, quanto mais colaboradores um pesquisador tem maior tende a ser a quantidade de seus trabalhos publicada em periódicos científicos (ZUCKERMAN, 1967; LEE; BOZEMAN, 2005), principalmente nos de alta qualidade (SEIBERT *et al.*, 2014). Essa maior presença de autores, no entanto, torna mais difícil de identificar a real contribuição de cada autor (MATTSSON; SUNDBERG; LAGET, 2011).

O nosso objetivo é relacionar a experiência, a liderança em grupos de pesquisa formais e a formação do pesquisador em Administração com sua posição autoral em suas publicações. Pretendemos, com isso, entender se os pesquisadores mais experientes ocupam o papel de mentor em pesquisas ou se o pesquisador continua sendo executor ao longo de sua carreira. Selecionamos uma amostra de 16 programas de Mestrado e Doutorado acadêmicos em Administração no Estado de São Paulo, com um total de 329 professores-pesquisadores que publicaram mais de 2.200 artigos. Os principais resultados mostram que, tanto a experiência quanto a liderança e a formação dos pesquisadores, impactam significativamente de maneira positiva na sua posição autoral, fazendo com que os professores-pesquisadores com mais experiências, ou líderes de grupos de pesquisa, ou com formação aderente à área, tenham maior prevalência de papel de gestor de suas publicações. Ou seja: eles atuam mais como últimos autores.

## REVISÃO DA LITERATURA

### Coautoria

Ferreira (2015, p. 17) diferencia as colaborações de coautoria dentre os autores experientes e os jovens pesquisadores, lembrando que os jovens podem ser mais “empenhados e comprometidos em avançar o artigo até sua publicação”, mostrando que eles assumem o papel protagonista na realização operacional da pesquisa. Essa ideia sustenta a percepção de que últimos autores costumam ser vistos como aqueles que têm pouca contribuição ao trabalho, realizando atividades como providenciar fundos, atuar como mentor de um laboratório ou grupo de pesquisa, supervisionar/orientar o estudo ou, ainda, pelo fato de ele ter uma posição experiente em relação aos demais autores (ZBAR; FRANK, 2011).

Outro fator que se pode observar é que, ao longo da carreira, um pesquisador tende a participar de trabalhos com uma maior quantidade de autores (RUTLEDGE; KARRIM; REINSTEIN, 2011). Isso pode se justificar pelo fato de que existe uma tendência do pesquisador em se tornar um gestor que agrega pesquisadores em seus projetos, ou, ainda, pelo fato de que a tendência natural das publicações científicas agrega mais autores diante de maior necessidade de complementaridade de *expertises* para condução de pesquisas. Para Jian e Xiaoli (2013), a colaboração existe porque permite haver maior encorajamento e entusiasmo na pesquisa por parte dos pesquisadores a ela ligados. Não se pode negar que trabalhos em colaboração tendem a ter mais sucesso e maior participação nas publicações internacionais de alto impacto.

Coautorias se justificam pelo incremento de qualidade do trabalho, uma vez que os pesquisadores podem complementar suas habilidades de pesquisa e avançar nas dificuldades em descrever lacunas de competências (FERREIRA, 2015). Outro conceito sugere que coautoria é a manifestação mais formal de colaboração intelectual em pesquisa científica. Ela envolve a participação de dois ou mais autores na produção de um estudo, o que leva a uma produção científica de maior qualidade do que poderia ser conseguido por uma pessoa (HUDSON, 1996). Observa-se que há um número maior de pesquisas sendo publicadas em coautoria e que, nessas áreas, onde há múltipla autoria, o sistema de creditar a autoria aos pesquisadores deve ser otimizado e solucionado (GREENE, 2007).

A produção científica liga diretamente o professor-pesquisador com o desenvolvimento de sua área de atuação na academia. Muitos professores optam pela publicação científica para conseguirem ingressar em instituições públicas ou em outras instituições em que o processo seletivo tem como diferencial priorizar aqueles com maior número de publicações – o que pode levar a maior incidência de coautorias com pouca ou nenhuma colaboração dos autores (ALBERT; WAGER, 2003; BENNETT; TAYLOR, 2003; KWOK, 2005; BOŠNJAK; MARUŠIĆ, 2012; CUTAS; SHAW, 2015).

Como pode ser observado no trabalho de Bennet e Taylor (2003), a publicação científica é fator decisivo apontado como critério de avaliação de mérito, contratação e ascensão profissional de docentes de Ensino Superior. De fato, esse contexto que pressiona a produtividade do professor-pesquisador já perdura há algumas décadas e, a partir dele, surgem pressões institucionais que levam à colaboração entre professores-pesquisadores, posto que essa colaboração pode otimizar a produtividade e o potencial de publicação de ambos (MCDOWELL; MELVIN, 1983).

Dessa forma, professores-pesquisadores, a partir do momento que ingressam em instituições que demandam maior produção científica de seu corpo docente, passam a sentir uma pressão institucional para publicação que interfere diretamente em seu trabalho rotineiro. Essas pressões são cada vez maiores segundo Serra e Ferreira (2015), e podem ser motivadas pelas instituições por diversos fatores, como a necessidade de manterem-se em alto nível de qualidade de corpo docente, o que impacta diretamente no índice geral dos cursos (IGC) oferecidos por essas instituições, por exemplo. Além disso, há outros indicadores que determinam a oferta ou não de cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* por instituições que têm um alto número de publicações de qualidade por parte de seus docentes e discentes, como nota de aprovação do curso, número de vagas a serem ofertadas para os cursos propostos e recursos financeiros e bolsas de incentivo à pesquisa para os programas de Pós-Graduação dessas instituições.

As pressões institucionais para a produção científica, como observado em Cronin (2012), ocorrem por fatores como o aumento da profissionalização da ciência pela maior quantidade de pesquisadores preparados para a produção acadêmica; o acesso ao apoio financeiro das agências de fomento aos projetos de pesquisa acadêmica; a pesquisa como um dos principais critérios de avaliação das universidades e dos programas de Pós-Graduação; a maior dificuldade de publicar em periódicos internacionais de renome; o aumento do rigor nos artigos para publicação; e a necessidade de coleta de grande quantidade de dados e informações.

O crescimento no número de publicações e no número de autores nessas publicações nos últimos anos tem sido representativo e mostra que as colaborações tendem a ser cada vez mais exploradas em busca de coautorias em trabalhos científicos. No trabalho de Manton e English (2007), os autores apresentaram uma visão do número de autores por publicação desde 1970. Nele, nota-se um forte aumento no número de autores por publicação, um decréscimo evidente no número de publicações com um só autor e um número significativo de mais de 2-3 coautores por artigo, contrastando com o trabalho de Gazni, Sugimoto e Didegah (2012), que aponta uma manutenção no número de autores nos últimos anos em diversas áreas do conhecimento.

Paralelamente a isso, a evolução da ciência na área de administração fez com que os conhecimentos se tornassem mais complexos. Isso resultou na necessidade de complementaridade de conhecimentos entre pesquisadores de diferentes *expertises* (MANTON; ENGLISH, 2006; MCDOWELL; MELVIN, 1983). Afinal, quanto mais dispersa for a similaridade de disciplinas entre os conhecimentos envolvidos num projeto, mais difícil é para a comunidade acadêmica entender o trabalho, mas, caso isso ocorra, o estudo tem maiores chances de ser bem-sucedido dentre os pares (LEAHEY; BECKMAN; STANKO, 2016). Paralelamente, o trabalho em parcerias complementares, ou mesmo em parcerias homogêneas, comumente faz também com que mais críticas sejam refletidas sobre o trabalho. Trabalhos em colaboração geralmente são formas também de se incrementar a qualidade do trabalho (LIU; OLIVOLA; KOVACS, 2016).

Outro interesse para coautoria é também a busca de associação com o coautor e com a área de pesquisa de um pesquisador mais experiente. Pesquisadores buscam maior centralidade na rede de autores de um determinado assunto temático ao se associarem com aqueles que são mais produtivos, podendo, assim, ter trabalhos mais citados (LI; LIAO; YEN, 2013), tal como grandes vantagens por terem maior centralidade de rede. Não se pode deixar de mencionar que a visibilidade em se estar participando de uma rede de contatos mais ampla é um fator importante para a escolha da coautoria (BEAVER; ROSEN, 1979). Isso vale, inclusive, não somente para a diversidade de autores, mas para a diversidade de instituições e de países dentre os autores. Esse é até um fator de avaliação de algumas revistas acadêmicas (tal como existem indicadores de heterogeneidade no *Scopus*, por exemplo), e isso pode impactar na escolha do pesquisador sobre se e com quem ele deve estabelecer parcerias de coautoria.

Considerando, portanto, que as escolhas sobre coautorias são pragmáticas e baseadas em elementos de auto-organização (MELIN, 2000), apresentamos no Quadro 1 uma sumarização das principais motivações que levam o professor-pesquisador a estabelecer relações de coautoria.

Quadro 1 – Motivações de estabelecimento de coautoria

Motivações de estabelecimento de coautoria	Referências base
Incremento da qualidade do trabalho	Liu; Olivola; Kovacs (2016)
Busca de complementaridade de conhecimentos	Manton; English (2006); McDowell; Melvin (1983)
Pressão institucional e busca de otimização do potencial produtivo	Ductor (2015); Serra; Ferreira (2015)

Algum grau de aprendizado com o coautor	Hart (2000)
Ganhos de rede e visibilidade em uma rede de contatos na qual o coautor participa	Acedo <i>et al.</i> , 2006; Li; Liao; Yen (2013)
Coerção proveniente de um coautor com mais poder	Melin; Persson, 1996
Acesso a algum instrumento, material ou base de dados	Melin (2000)
Presentear um colega	Manton; English (2006); Smith (1994)
Heterogeneidade na autoria e filiação do artigo	<i>Scopus</i>
Atual quantidade de autores no artigo	Liu; Olivola; Kovacs (2016)
Proximidade pessoal ou cultural	Jeong; Choi; Kim (2011)
Mentoria ou trabalho com diferentes níveis de conhecimento	Kram; Isabella (1985); Zbar; Frank (2011)

Fonte: Elaborado pelos autores.

### Políticas, Regras e Critérios

A falta de critérios para atribuição de autoria em trabalhos científicos pode, no entanto, trazer alguns casos à tona em que não há justificativa para se criticar ou apoiar tal acontecimento. Para ilustrar, em Cutas e Shaw (2015) são apresentados casos onde um cão, três macacos, um gato e um *hamster* foram atribuídos à coautoria de trabalhos científicos por pesquisadores que creditavam a eles uma participação importante no processo de pesquisa.

Por vezes, um dos papéis do primeiro autor é definir a ordem dos demais autores na pesquisa (ZBAR; FRANK, 2011). Isso ocorre porque, usualmente, o primeiro autor é aquele mais envolvido com a pesquisa e sua operacionalização, sabendo de mais detalhes e minúcias desse processo e, na maioria das vezes, eles são considerados inclusive os autores correspondentes para futuros contatos sobre a pesquisa (MATTSSON; SUNDBERG; LAGET, 2011). De fato, é importante que os critérios de ordem dentre os coautores estejam estabelecidos desde o início do trabalho, juntamente com a apresentação dos papéis de cada um no processo de pesquisa (definindo quem é o líder desse processo), no entanto, comumente essas regras não são explicitadas (FERREIRA, 2015). Cutas e Shaw (2015) afirmam que “práticas em coautoria não são uniformes” e as regras variam de acordo com as áreas de atuação dos pesquisadores. Há exemplos de pesquisas de autoria única, como na filosofia, mas há outros em que são encontrados milhares de coautores, como em Aad *et al.* (2012).

A discussão está em saber quem deve ser o primeiro, o segundo, o terceiro (ou mais) e o último autor. Como já comentado anteriormente, todavia, em alguns casos o último autor pode ser o principal pesquisador ou até mesmo o chefe do departamento ou laboratório ou o pesquisador experiente. Nesse caso, a última posição do autor é, portanto, uma indicação de prestígio (CUTAS; SHAW, 2015), independentemente de haver ou não quanto ela contribuiu para a publicação. Há casos, por exemplo, em que o autor que menos contribuiu assume a última posição (ZBAR; FRANK, 2011). Essa costuma ser a regra mais comum na área de administração, uma vez que o indivíduo que

mais trabalhou no artigo costuma ser colocado como primeiro autor (MANTON; ENGLISH, 2006). Stubbs (1997) e Waltman (2012) apontam ainda a existência de coautoria em ordem alfabética independente da contribuição de cada autor. Para alguns autores, o pesquisador que traz a ideia e consegue expor o problema de pesquisa deveria receber a maior relevância na autoria (PETROIANU, 2002). Por sua vez, outra linha de pensamento entende que o primeiro autor deve ser aquele que conduz a pesquisa de campo.

Cabe discutir aqui o papel dos *ghostwriters*, ou autores fantasmas. Estes são aqueles que participam do trabalho e, por vezes, até conduzem as tarefas de redigir os textos, mas que não recebem autoria na publicação (GONTIJO; VALE; MARQUES, 2007; MANTON; ENGLISH, 2007). Para esses casos, existem iniciativas voltadas a se mudar a ideia de autoria para a concepção de contribuintes de forma a lhes oferecer créditos e méritos de uma participação (RENNIE; YANK; EMANUEL, 1997).

Para Baruch e Hall (2004), a carreira acadêmica tem se aproximado da carreira corporativa quando as universidades cada vez mais se tornaram orientadas aos consumidores (alunos) e gerenciadas dentro de preceitos empresariais. Isso faz com que o papel do pesquisador-gestor ganhe maior relevância, dado que ele deve coordenar equipes funcionais para a conclusão de projetos, no caso acadêmico uma pesquisa.

### Experiência

Neste trabalho, a experiência de um pesquisador é medida por meio de uma *proxy* relacionada ao seu tempo de atuação como doutor, seguindo assim a proposta de Lee e Bozeman (2005). As escolhas sobre a ordem de autoria de um estudo são aceitas de diversas maneiras, como a ordem alfabética dos nomes dos autores, que não representam nem 4% das publicações realizadas (WALTMAN, 2012) e a imposição da ordem por poder do pesquisador-chefe. Existe uma tendência internacional de que quanto mais o pesquisador consegue obter produtividade e notoriedade por suas publicações, mais ele ascende na sua carreira profissional (LISSONI *et al.*, 2011). Isto é, ele passa a ganhar mais dinheiro e relevância ao assumir um cargo de professor-pesquisador de maior senioridade.

Ainda que exista o fato de o jovem pesquisador ser submetido aos coordenadores e mentores de pesquisas e, por isso, aceite ser um dos últimos autores da publicação (CUTAS; SHAW, 2015), isso não costuma ser o comportamento mais comum. Costuma-se pensar que os pesquisadores mais jovens assumem papéis de protagonistas nos estudos por estarem mais dispostos a trabalhar mais em suas designações e tarefas da pesquisa (FERREIRA, 2015), enquanto os pesquisadores mais experientes, por sua vez, costumam ser vistos como aqueles que participam com outras funções majoritariamente de supervisão, posicionando-se como últimos autores (ZBAR; FRANK, 2011).

De fato, estudo bibliométricos que realizaram esse levantamento já comprovaram que pesquisadores mais jovens e com menor posição em avaliações acadêmicas tendem a se posicionar como primeiros autores, e aqueles mais velhos, que assumem papéis de supervisão, costumam ser últimos autores (COSTAS; BORDONS, 2011). É importante entender que ainda que exista diferença entre as áreas do conhecimento, esse comportamento, no geral, se mantém em todas as áreas (COSTAS; BORDONS, 2011).

## Liderança em Grupos de Pesquisa e Formação Acadêmica

Na administração, sabe-se que os pesquisadores com mais pesquisas relevantes costumam estar mais interconectados com outros autores (ACEDO *et al.*, 2006). Isto é, existem grandes pesquisadores de destaque que lideram áreas do conhecimento e que trabalham, relativamente, com maior colaboração. Eles não trabalham isoladamente na administração. Entender o papel de liderança é algo relevante, posto que ele está trabalhando majoritariamente em colaboração.

Diante disso, a liderança que o professor-pesquisador exerce sobre grupos de pesquisa parece ser algo que influencia no posicionamento dos autores nos artigos. Entende-se que os líderes de grupos de pesquisa, dependendo do país, podem ser primeiros ou últimos autores (LIU; FANG, 2014). No Brasil especificamente, entretanto, esses líderes não costumam aparecer como primeiros autores. Espera-se que, caso o pesquisador seja o líder de um grupo de estudos, este tenha um papel de coordenar as pesquisas de seus orientados ou demais pesquisadores que participam desse grupo.

Paralelamente a isso, como já mencionado anteriormente, alguns desses líderes podem exigir que seus nomes sejam colocados nos artigos de seus colegas de grupo de pesquisa, mesmo que eles não tenham colaborado diretamente para a pesquisa (MELIN; PERSSON, 1996). Essa tensão de poderes parece ter grande influência em coautorias. Espera-se, no entanto, que menos comum seja que esse tipo de líder assumam um papel protagonista no artigo e, com isso, uma das primeiras posições de autoria na ordenação de autores na publicação.

Liderança de grupo de pesquisa, portanto, parece ser elemento que sustenta coautorias, ainda que essa relação possa ser participativa ou coercitiva. Em ambos os casos, esse líder atua como coordenador ou orientador de uma pesquisa maior. Com isso, espera-se que esse papel não o leve para uma posição inicial nos artigos de administração.

Adicionalmente, a formação acadêmica também é considerada uma variável importante porque, quando o pesquisador é formado em administração, ele tem maior propensão a ter aprendido conceitos de desenvolvimento de carreira corporativos. Isso implica que o pesquisador possa vir a ser tendencioso a aplicar os conceitos de desenvolvimento de carreira de organizações corporativas para a carreira acadêmica. Ademais, quando o professor tem um conhecimento externo da administração específico como estatística, psicologia ou sociologia, ele pode participar constantemente de trabalhos oferecendo pontualmente suporte em questões de sua especialidade (MANTON; ENGLISH, 2006; MCDOWELL; MELVIN, 1983). Por isso, o pesquisador de fora da área da administração pode ter um papel de suporte e complementaridade em trabalhos de outros pesquisadores. Ainda, pesquisadores formados em outras áreas podem ter tradições de pesquisa e *mindsets* sobre coautoria diferentes, conforme sua prévia formação e possível atuação antecedente em outras áreas.

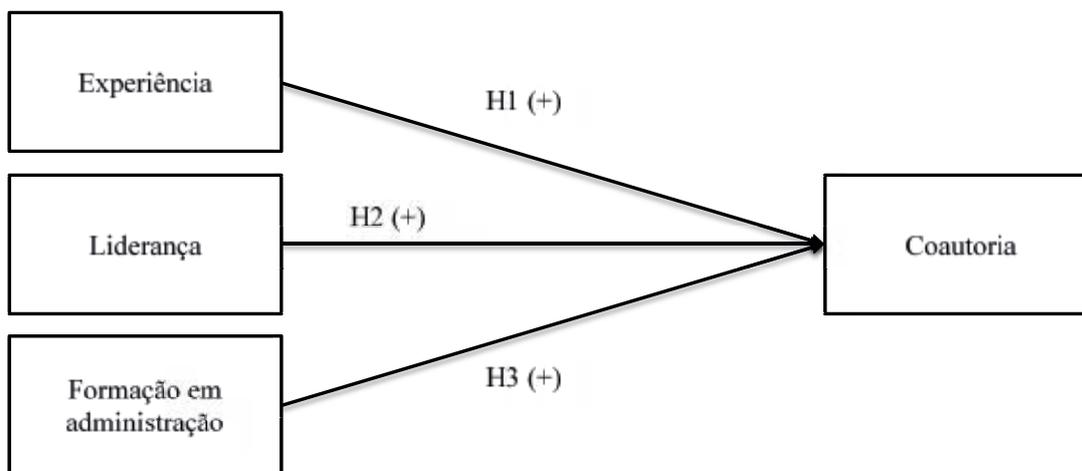
## FRAMEWORK DE PESQUISA E HIPÓTESES

O conceito de experiência foi abordado no trabalho de Costas e Bordons (2011), e serviu para a definição deste conceito no referencial teórico deste trabalho. Observando-se principalmente o conceito de Costas e Bordons (2011), sugere-se que, quanto mais anos como doutor, o professor-pesquisador tem maior probabilidade de atuar como gestor em suas publicações. A primeira hipótese, portanto, sugere que a experiência do professor-pesquisador está positivamente relacionada com a sua posição *byline* nas publicações.

A segunda hipótese deste trabalho apresenta a discussão sobre a relação entre a liderança de grupo de pesquisas e a posição *byline*. No trabalho de Liu e Fang (2013) é apresentada a importância do líder para grupos de pesquisa e, conseqüentemente, para a produção científica e as contribuições dos autores desses grupos. Assim, a segunda hipótese elucida uma relação positiva entre liderança e posição *byline* nas publicações.

Seguindo a mesma lógica de experiência e liderança, acreditamos que um professor-pesquisador que não possua formação em administração encontre maiores dificuldades no processo de coautoria. É plausível que esses professores-pesquisadores venham a desenvolver mais publicações no papel de executores do que de gestores. A terceira hipótese, no entanto, enfatiza uma relação positiva entre formação e posição *byline* nas publicações.

Figura 1 – Framework de pesquisa



Fonte: Elaborada pelos autores.

$H_1$ : A experiência do professor-pesquisador está positivamente relacionada com seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas.

$H_2$ : A liderança em grupos de pesquisa formais do professor-pesquisador está positivamente relacionada com seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas.

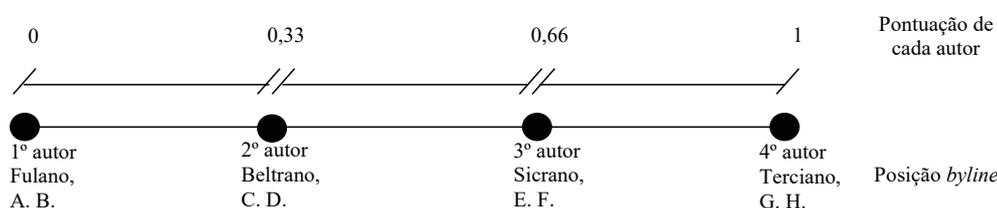
$H_3$ : A formação em administração do professor-pesquisador está positivamente relacionada com seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas em Administração.

## MÉTODO

Este trabalho propõe um método de mensuração do *score byline* como uma maneira de averiguar o papel de gestor ou de executor dos autores em uma determinada publicação. Presumindo-se aqui a ideia de que o último autor – nos trabalhos na área da administração – assume o papel de mentoria nessas publicações, a proposta deste

trabalho está baseada no cálculo da distância dos autores de uma publicação em relação ao último autor de cada publicação em periódico. Dessa forma, sempre que o pesquisador for o último autor, ele recebe o valor 1 para essa observação, e sempre que for o executor, o valor zero. Para os casos em que ele for autor intermediário, calcula-se a distância em relação ao último autor. Ou seja, se existem quatro autores numa publicação, por exemplo, e o pesquisador analisado é o terceiro autor, nesse caso seu *score* para essa observação seria 0,66, calculado pela fórmula:  $[1 - (\text{distância em relação ao mentor})]$ . A distância em relação ao mentor seria igual à fórmula:  $[(\text{quantidade de posições } \textit{byline} \text{ em relação ao mentor}) / (\text{quantidade de autores} - 1)]$ . Graficamente, pode-se verificar o exemplo de pontuação para um artigo que supostamente teria a seguinte autoria: “Fulano, A. B.; Beltrano, C. D.; Sicrano, E. F. e Terciano, G. H.”.

Figura 2 – Exemplo de distância em relação ao mentor



Essa fórmula de cálculo garante que sempre que o autor for o primeiro ele receba pontuação zero, e toda vez em que ele for o último autor, receba 1 como pontuação naquela produção científica. Com isso, pode-se estabelecer uma pontuação adequada com o objetivo deste estudo, valorizando a presença do autor nas posições extremas, o que não pode ser feito com pontuações diferentes.

## Amostra

Esta pesquisa terá como recorte temporal os anos de 2013 e 2014, quando existiam 80 programas de Mestrado e Doutorado em Administração no Brasil. Nestes, 1.370 profissionais faziam parte do quadro de professores, conforme os sites das IES que ofertavam esses programas. Utilizamos uma amostragem de 16 desses programas, excluindo os programas profissionais e focando apenas nos acadêmicos. Dessa amostra foram considerados 329 professores-pesquisadores que compunham o quadro dessas instituições durante a coleta dos dados. Isto totalizou 2.248 artigos científicos de autoria destes 329 professores-pesquisadores publicados em periódicos científicos. No Quadro 2 apresentam-se as instituições que compõem a amostra.

Quadro 2 – Instituições de Ensino Superior da amostra

Sigla	Nome	Sigla	Nome
ESPM	Escola Superior de Propaganda e Marketing	Insper	Insper
Faccamp	Faculdade Campo Limpo Paulista	PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica – SP
FEA-RP	Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto	Umesp	Universidade Metodista de São Paulo
FEA-SP	Universidade de São Paulo – SP	Unimep	Universidade Metodista de Piracicaba
Fecap	Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado	Uninove	Universidade Nove de Julho

FEI	Faculdade de Engenharia Industrial (Centro Universitário FEI)	Unip	Universidade Paulista
FGV-SP	Fundação Getúlio Vargas – SP	UPM	Universidade Presbiteriana Mackenzie
FMU	Faculdades Metropolitanas Unidas	USCS	Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Fonte: Elaborado pelos autores.

## Coleta e Análise de Dados

As unidades de análise são as publicações acadêmicas listadas nos currículos Lattes de cada professor-pesquisador da amostra. Para cada publicação foram coletados os seguintes dados: a formação de Graduação, Mestrado e Doutorado; a experiência em anos a partir do ano de doutoramento com relação à publicação; a atuação ou não como líder em grupo de pesquisa; a quantidade de autores da publicação; e o *score byline* de ordenação autoral do professor-pesquisador na publicação.

Os dados relativos à liderança em grupos de pesquisa foram coletados na plataforma Lattes e verificados no diretório de grupos de pesquisa do CNPq. Caso ele seja o líder de qualquer um desses grupos aos quais ele pertence, esse pesquisador receberá o valor 1, e, em caso negativo, o valor zero em todas as suas publicações listadas na amostra. Trata-se, portanto, de uma variável *dummy* para se mensurar se o pesquisador assume um papel de líder de grupo de pesquisa ou não.

Para a formação acadêmica, foram coletados dados referentes à formação acadêmica (Graduação, Mestrado e Doutorado) de cada um dos integrantes da amostra. Para a mensuração da formação acadêmica em administração criou-se uma variável *dummy*, na qual o indivíduo recebeu o valor 1 caso tivesse qualquer formação em administração e zero caso ele tivesse formação em outra área diversa.

Por fim, para o cálculo das estatísticas inferenciais referente às hipóteses, utilizamos a técnica multivariada de regressão linear. Trata-se do método adequado para se calcular uma relação entre duas ou mais variáveis, sendo uma delas como variável dependente na relação (experiência, liderança e formação como variáveis independentes e *score byline* como variável dependente), tal como propõe Hair *et al.* (2006).

## RESULTADOS

Foram analisados 329 professores-pesquisadores para este trabalho. Descritivamente, 68,9% (n=227) dos professores-pesquisadores pertencentes à amostra deste estudo são graduados em administração. Nove professores-pesquisadores foram desconsiderados na amostragem por não apresentarem currículo Lattes ou não terem seus respectivos currículos atualizados com dados recentes – de 2014 até o período de coleta das amostras desta pesquisa. Em acréscimo, outros 23 professores não apresentaram publicação no período da pesquisa e não foram considerados na amostra final. Foram coletadas 2.256 publicações no período de 2013 e 2014, o que apresenta uma média de 6,86 artigos publicados no período dos dois anos para cada professor-pesquisador. A quantidade média de autores por artigo da amostra é 3,18.

Na Tabela 1 é possível observar os dados quantitativos das amostras levantadas para esta pesquisa. Foram considerados para esta Tabela os indicadores de Instituição de Ensino Superior do professor-pesquisador (IES), a média de experiência como doutor (em anos), a quantidade de artigos no biênio pesquisado (2013 e 2014), a média de autores por artigo em cada uma de suas publicações (em número de autores), a posição *byline* média desses professores-pesquisadores em suas publicações no biênio pesquisado e a média final do *score byline* dos professores-pesquisadores da amostra.

Tabela 1 – Análise descritiva das amostras

IES	Média de Experiência	Artigos no biênio	Média de Autores/ Artigo	Média de Posição <i>byline</i>	Média de Score final
ESPM	10,3	89	3,07	2,29	0,65
Faccamp	15,3	53	2,53	1,58	0,39
FEA-RP	12,0	288	3,10	2,21	0,58
FEA-SP	24,1	367	3,30	2,53	0,71
Fecap	11,7	37	3,25	1,94	0,37
FEI	13,4	65	2,95	1,92	0,46
FGV-SP	14,9	224	2,70	1,95	0,58
FMU	14,0	100	2,94	2,01	0,44
Insper	11,8	89	4,32	1,95	0,43
PUC-SP	24,0	91	2,54	1,78	0,42
Umesp	8,6	45	2,84	2,02	0,53
Unimep	12,7	176	3,89	2,55	0,55
Uninove	12,9	331	3,30	2,19	0,55
Unip	17,5	65	3,22	1,95	0,41
UPM	17,7	99	2,68	1,89	0,62
USCS	13,5	137	3,44	2,61	0,70
<b>Total Geral</b>	<b>15,5</b>	<b>2256</b>	<b>3,18</b>	<b>2,20</b>	<b>0,57</b>

Fonte: Elaborada pelos autores.

No geral, os números mostram que a experiência média dos 329 professores-pesquisadores da amostra desta pesquisa é de 15,5 anos como doutor. O número de artigos publicados no biênio por esses professores-pesquisadores foi de 2.256 artigos, uma média de 6,86 artigos por professor-pesquisador. A média de autores nesses artigos foi de 3,18 pesquisadores, cuja posição *byline* dos professores-pesquisadores desta pesquisa foi, em média, na casa de 2,2. Como resultado, o *score byline* médio da amostragem dos 329 professores foi de 0,57, o que indica uma maior inclinação para a gestão de pesquisas do que para execução de pesquisas.

Optamos por excluir a constante para realizar a regressão linear desta amostragem com o intuito de apresentar dados homoscedásticos, buscando uma variação idêntica e o número de professores-pesquisadores passou a ser de 305, considerando-se professores-pesquisadores formados com até 8 anos de experiência e a partir de 13 anos de experiência. Esta redução justifica-se pela necessidade de se criar uma *dummy* de zero e 1 para que os grupos de mais experientes e menos experientes pudessem ser

analisados estatisticamente. Na Tabela 2, a seguir, apresentam-se as estatísticas descritivas da amostragem da pesquisa, em que foram consideradas a média, mediana, o desvio padrão, a variância e valores mínimo e máximo.

Tabela 2 – Estatísticas Descritivas

		Estatísticas			
		EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO	LIDERANÇA	SCORE
N	Válido	305			
	Ausente	0			
	Média	0,72	0,96	0,56	0,57
	Mediana	1	1	1	0,6
	Desvio Padrão	0,45	0,66	0,50	0,26
	Variância	0,20	0,44	0,25	0,07
	Mínimo	0	0	0	0
	Máximo	1	1	1	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Tabela 3 são apresentadas as correlações entre as variáveis utilizadas nesta pesquisa. Destaca-se que todas as variáveis da pesquisa apresentam correlação >70% com a variável dependente *score*.

Tabela 3 – Matriz de Correlação

		Correlações <sup>a</sup>			
		SCORE	EXPERIÊNCIA	FORMAÇÃO	LIDERANÇA
Produto-Cruzado Padronizado	SCORE	1,000	.	.	.
	EXPERIÊNCIA	,776	1,000	.	.
	FORMAÇÃO	,785	,659	1,000	.
	LIDERANÇA	,710	,629	,624	1,000
Sig. (1 extremidade)	SCORE	.	,000	,000	,000
	EXPERIÊNCIA	,000	.	,000	,000
	FORMAÇÃO	,000	,000	.	,000
	LIDERANÇA	,000	,000	,000	.
N	SCORE	.	305	305	305
	EXPERIÊNCIA	305	.	305	305
	FORMAÇÃO	305	305	.	305
	LIDERANÇA	305	305	305	.

<sup>a</sup> Os coeficientes foram calculados mediante a origem.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Também realizamos uma análise de colinearidade para buscar evidências de eventuais situações de multicolinearidade das variáveis da amostra. Dessa forma, foi gerado o *Variance Inflation Factor (VIF)* para cada variável, conforme Tabela 6. Nota-se que todas as variáveis apresentaram VIF abaixo de 2,2, o que demonstra que não há problema de colinearidade entre as variáveis estudadas neste trabalho, conforme Hair *et al.* (2006).

Tabela 4 – Diagnóstico de Colinearidade

			Estatísticas de colinearidade	
			Tolerância	VIF
1	EXPERIÊNCIA		,488	2,048
	FORMAÇÃO		,492	2,030
	LIDERANÇA		,527	1,898

Fonte: Elaborada pelos autores.

A validação das hipóteses, por meio da regressão linear, pode ser verificada na Tabela 5, com B, erros padrão, Betas, valores *t* e *p*-valor.

Tabela 5 – Regressões

Modelo		Coeficientes <sup>a,b</sup>					Correlações		
		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		Sig.	Ordem zero	Parcial	Parte
B	Erro Padrão	Beta	t						
1	EXPERIÊNCIA	,274	,030	,369	9,173	,000	,776	,467	,258
	FORMAÇÃO	,215	,022	,398	9,940	,000	,785	,496	,279
	LIDERANÇA	,193	,032	,230	5,953	,000	,710	,324	,167

<sup>a</sup> Variável Dependente: SCORE, <sup>b</sup> Regressão linear pela origem.

Fonte: Elaborada pelos autores.

A hipótese 1 (H1) que trata a relação entre a experiência e *score byline* nas publicações foi aceita, uma vez que o *score* apresenta diferenças significativas entre um professor-pesquisador com mais ou menos experiência e sua posição autoral ( $p < 0,01$ ), e seu Beta seja significativo em ,369, com *t* de 9,173 e B de ,274. A hipótese 2 (H2), que sugeria uma relação positiva entre liderança e *score byline* foi aceita, resultando em um  $p < 0,01$  e valores Beta (,230), *t* (5,953) e B (,193). A hipótese 3 (H3), que prevê uma relação positiva entre formação e *score byline*, foi aceita. Os resultados da regressão linear apresentaram um  $p < 0,01$  e valores de Beta (,398), *t* (9,940) e B (,215) significativos.

Como foi observado por meio das análises quantitativas apresentadas, todas as hipóteses foram aceitas, desde a  $H_1$  (a experiência do professor-pesquisador está positivamente relacionada com o seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas), quanto a  $H_2$  (a relação entre a experiência do pesquisador e o seu papel de mentor na condução da pesquisa acadêmica ocorre se esse pesquisador é líder em grupo de pesquisas formais) e a  $H_3$  (a relação entre a experiência do pesquisador e o seu papel de mentor na condução da pesquisa acadêmica ocorre se esse pesquisador tem formação em administração). No Quadro 3 há uma síntese das hipóteses e o resultado que elas obtiveram.

Quadro 3 – Síntese dos Resultados

Hipóteses	
$H_1$ (a experiência do professor-pesquisador está positivamente relacionada com o seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas)	Aceita
$H_2$ (a liderança em grupos de pesquisa formais do professor-pesquisador está positivamente relacionada com seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas)	Aceita
$H_3$ (a formação em administração do professor-pesquisador está positivamente relacionada com seu papel de mentor na condução de pesquisas acadêmicas)	Aceita

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que discutir elementos de posição de autoria de forma descritiva, apontamos diversas implicações sobre a carreira e o desenvolvimento profissional do pesquisador no campo da administração no Brasil. Avança-se, assim, nas discussões e relações que a posição do pesquisador na autoria dos seus trabalhos pode trazer. Embora não tenham sido encontradas propostas metodológicas para se calcular o *score* do pesquisador em suas publicações, a nossa contribuição traz à luz uma discussão sobre a importância de se desenvolver um método para tal cálculo a fim de desenvolver mais pesquisas neste sentido, conforme a visão de Greene (2007).

Métodos de avaliação de desempenho de pesquisadores acadêmicos devem ser realizados conforme o papel que eles assumem e não por meio de critérios universais para todos. Elucidamos essa possibilidade e direcionamos para essa diferenciação. Se existe uma diferença de papéis entre os pesquisadores, aqui explicada pela experiência (tempo de formação) do docente, sua atuação como líder em grupos de pesquisa e sua formação acadêmica, isso deve se refletir nas teorias de avaliação de desempenho de pesquisadores acadêmicos, o que contrapõe a ideia de Kram e Isabella (1985), que ressaltam que não há diferenças de experiência entre os indivíduos de uma pesquisa no caso de relacionamento com seus pares. Dessa forma, o que se propõe é que professores-pesquisadores mais experientes, com formação em administração, e líderes de grupo de pesquisa, de fato têm maior *score* e, portanto, um papel superior de gerenciamento de suas pesquisas acadêmicas. Como eles são diferentes daqueles menos experientes e que não têm formação em administração, é interessante que a avaliação desses profissionais leve em consideração o papel designado à cada um deles, que deve ser formalmente estabelecido e que pode levar ao aumento da produtividade e do potencial de publicação, conforme sugeriram McDowell e Melvin (1983).

Em se tratando da proposta sobre a perspectiva dessas regras para posicionamento de autores em trabalhos científicos, essas poderiam ser estabelecidas de forma mais clara, sem que elementos, como a coerção, deem espaço para distorções de papéis ou funções, mesmo que observadas as pressões institucionais como esclarecido no trabalho de Serra e Ferreira (2015). Ainda que se parta da ideia de que, na maioria dos casos, esse papel está informalmente definido, sendo amoral mudá-lo, ao se explicitar essas instituições reforçamos os cuidados para evitar que tais distorções ocorram. Na ciência brasileira já há movimentos para se definir como pontuar a contribuição de cada

coautoria (PETROIANU, 2002), evitando, assim, questões de conflito ético, por exemplo *gift authorship* (MANTON; ENGLISH, 2006), que geram ausência de mérito do coautor na publicação (CUTAS; SHAW, 2015).

Atualmente, as pontuações sobre pesquisadores feitas quadrienalmente pela Capes, e as demais utilizadas pelas instituições de ensino na área de administração, não diferenciam o autor em sua posição no artigo. Essa postura traz benefícios e desvantagens. O principal benefício é que se evitam comportamentos oportunistas entre os autores na definição de ordem de autoria; a principal desvantagem é que não se diferenciam os esforços distintos de cada autor na realização do trabalho científico. Por outro lado, pode-se sugerir que essa sistemática seja alterada para um sistema no qual a pontuação dos pesquisadores por trabalho publicado seja determinada pela posição relativa do autor dentro do texto. Essa medida também pode trazer vantagens e limitações. Entre as vantagens, se mensura a participação de um pesquisador num trabalho conforme sua real contribuição para o desenvolvimento do mesmo; já as limitações seriam os estímulos aos conflitos entre pesquisadores ao invés de incentivar a harmonia entre eles, que sustente a geração de conhecimento colaborativo, à medida que comportamentos oportunistas, oriundos, principalmente, de relações coercitivas entre os pesquisadores, poderiam pontuar e bonificar pesquisadores de forma não justa. Esta é a nossa posição ao provocarmos, por meio deste artigo, que critérios de mérito em coautoria e ordem de autoria sejam vistos com olhares mais atentos.

Vale afirmar que grandes projetos nos quais existem dezenas ou centenas de autores que não podem ser mensurados para pontuação conforme ordem de autoria, não são inexistentes na área de administração. Acredita-se que, pelo fato de que é raro que uma ciência social tenha esse tipo de projeto de larga escala, este empecilho de grandes projetos não seja ocorrente na administração.

Por fim, devem existir contribuições voltadas ao controle e à transparência sobre a posição das autorias, uma vez que esse pode ser um fator de avaliação do pesquisador, seja por meio de sistemas formais ou mesmo de uma avaliação informal pelos seus pares. É importante que nas diretrizes dos periódicos e nos eventos que recebem submissões de artigos, se deixe claro o que eles esperam a respeito dos critérios para o estabelecimento da ordem de autorias. Isso deve ser algo claro e que deixe pouca (ou quase nenhuma) margem para interpretações distintas. É fato que a falta de presença de diretrizes não estimula a transparência e a ordem sobre o assunto dentro da área de administração no Brasil.

### Limitações da Pesquisa

As principais limitações deste trabalho estão baseadas no horizonte da pesquisa com Programas de Pós-Graduação em Administração. O recorte proposto para o Estado de São Paulo foi apenas um limitador de estudo para que se pudessem apresentar resultados a fim de concretizar o futuro de pesquisas neste cenário.

Sobretudo sobre as amostras deste trabalho, há limitações que podem ser elencadas e discutidas neste item e que podem colaborar com estudos futuros acerca desta pesquisa. Inicialmente, podem ser apontadas limitações no campo da base de dados da amostra coletada, que foi o currículo Lattes da plataforma do CNPq. A principal limitação encontrada neste quesito é a confiabilidade das informações incluídas pelos

professores-pesquisadores em seus próprios currículos. O que se destaca aqui é a importância de se confiar no preenchimento e atualização dos currículos Lattes dos professores-pesquisadores analisados no momento da coleta dos dados. Pode haver casos em que o professor-pesquisador não havia incluído dados atualizados no momento da coleta e o fez posteriormente, tendo sido esta, então, uma limitação importante a ser considerada.

Outra limitação, não menos importante, é a confiabilidade no preenchimento das posições autorais no *byline* de cada artigo, principalmente quando se trata da conferência das posições dos autores no *byline* dos artigos científicos apontados em cada um dos currículos Lattes dos professores-pesquisadores. Assim, um professor-pesquisador pode ter, de maneira errônea e acidentalmente, incluído os nomes em uma ordem e a revista na qual foi publicado o artigo apresenta uma ordem diversa àquela comunicada pelos professores-pesquisadores em seus currículos Lattes. Dessa forma, a limitação neste quesito fica por conta da validação dos dados de cada artigo apontada nos currículos Lattes, para que seja possível aumentar o grau de confiabilidade da base de dados proposta para esta pesquisa, e ainda espera-se que os professores-pesquisadores façam o preenchimento de seus próprios currículos Lattes de forma correta e fidedigna com a realidade de suas publicações. Para que fosse possível assegurar o uso dessa base de dados, no entanto, foram selecionados os programas da FEA-USP e também da Eaesp-FGV para realizar essa validação entre os dados coletados no Lattes dos professores-pesquisadores, e sua validade confrontada com o *byline* nas revistas em que os artigos científicos foram publicados, podendo-se constatar que os erros não são significativos para este método de coleta, sendo quase inexistentes, gerando uma suposta confiabilidade nos dados coletados.

Como recomendação para estudos futuros acerca da temática proposta, sugerimos que seja realizado um trabalho com um maior número de amostras para a pesquisa com os demais programas de Pós-Graduação do Brasil, a fim de validar ou não os nossos resultados. É interessante, também, propor uma comparação entre resultados nacionais com os de outros países, quando o papel do pesquisador é mais bem definido. Isso permitirá obter bases de comparação para saber qual é a herança nacional e quais os rumos que nossa academia científica assume sobre o papel dos seus pesquisadores.

## REFERÊNCIAS

- AAD, G. *et al.* Search for the standard model Higgs Boson in the Diphoton decay channel with 4.9 of pp collision data at  $\sqrt{s} = 7$  TeV with ATLAS. *Physical Review Letters*, 108, p. 111.803, 2012.
- ACEDO, F. J.; BARROSO, C.; CASANUEVA, C.; GALÁN, J. L. Co-authorship in management and organizational studies: an empirical and network analysis. *Journal of Management Studies*, v. 43, n. 5, p. 954-983, 2006.
- ALBERT, T.; WAGER, E. How to handle authorship disputes: a guide for new researchers. *COPE report*. 2003. Available from: <http://publicationethics.org/files/2003pdf12.pdf>.
- BARUCH, Y.; HALL, D. T. The academic career: a model for future careers in other sectors? *Journal of Vocational Behavior*, v. 64, n. 2, p. 241-262, 2004.
- BEAVER, D. B.; ROSEN, R. Studies in scientific collaboration. Part II: scientific co-authorship, research productivity and visibility in the French scientific elite, 1799-1830. *Scientometrics*, v. 1, v. 2, p. 133-149, 1979.
- BENNETT, D. M.; TAYLOR, D. M. Unethical practices in authorship of scientific papers. *Emergency Medicine (Freemantle)*, v. 15, n. 3, p. 263-270, 2003.
- BIRNHOLTZ, J. P. What does it mean to be an author? The intersection of credit, contribution, and collaboration in Science. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 57, n. 13, p. 1.758-1.770, 2006.

- BOŠNJAK, L.; MARUŠIĆ, A. Prescribed practices of authorship: review of codes of ethics from professional bodies and journal guidelines across disciplines. *Scientometrics*, v. 93, n. 3, p. 751-763, 2012.
- COSTAS, R.; BORDONS, M. Do age and professional rank influence the order of authorship in scientific publications? Some evidence from a micro-level perspective. *Scientometrics*, v. 88, n. 1, p. 145-161, 2011.
- CRONIN, B. Collaboration in art and in Science: Approaches to attribution, authorship, and acknowledgment. *Information & Culture*, v. 47, n. 1, p. 18-37, 2012.
- CUTAS, D.; SHAW, D. Writers blocked: on the wrongs of research co-authorship and some possible strategies for improvement. *Science and Engineering Ethics*, v. 21, n. 1, p. 1.315-1.329, 2015.
- DU, J.; ZHANG, B.; LI, Y. A causal analysis of scholars' years of active academic careers vis-à-vis their academic productivity and academic influence. *Chinese Journal of Library and Information Science*, n. 4, p. 77-91, 2011.
- DUCTOR, L. Does co-authorship lead to higher academic productivity? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 77, n. 3, p. 385-407, 2015.
- FERREIRA, M. P. *Pesquisa em Administração e ciências sociais aplicadas*. Um guia para publicação de artigos acadêmicos. Rio de Janeiro: LTC, 2015.
- GAZNI, A.; SUGIMOTO, C. R.; DIDEGAH, F. Mapping world scientific collaboration; authors, institutions, and countries. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 63, n. 2, p. 323-335, 2012.
- GOLLOGLY, L.; MOMEN, H. Ethical dilemmas in scientific publication: pitfalls and solutions for editors. *Revista de Saúde Pública*, n. 40, p. 24-29, 2006.
- GONTIJO, B.; VALE, E. C. S.; MARQUES, S. A. A autoria e seus critérios. *Anais Brasileiros de Dermatologia*, v. 82, n. 6, p. 497. 2007.
- GREENE, M. The demise of the lone author. *Nature*, n. 450, p. 1.165, 2007.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Multivariate data analysis* (Vol. 6). 2006.
- HART, R. L. Co-authorship in the academic library literature: a survey of attitudes and behaviors. *The Journal of Academic Librarianship*, v. 26, n. 5, p. 339-345, 2000.
- HUDSON, J. Trends in multi-authored papers in economics. *Journal Economics Perspectives*, n. 10, p. 153-158, 1996.
- ICMJE. International Committee of Medical Journal Editors. Uniform requirements for manuscripts submitted to biomedical journals. 2010. Available from: [www.icmje.org](http://www.icmje.org). Instrumentation, 3, S08003.
- JEONG, S.; CHOI, J. Y.; KIM, J. The determinants of research collaboration modes: exploring the effects of research and researcher characteristics, on co-authorship. *Scientometrics*, n. 89, p. 967-983, 2011.
- JIAN, D.; XIAOLI, T. Perceptions of author order versus contribution among researchers with different professional ranks and the potential of harmonic counts for encouraging ethical co-authorship practices. *Scientometrics*, v. 96, n. 1, p. 277-295, 2013.
- KRAM, K. E.; ISABELLA, L. A. Mentoring alternatives: the role of peer relationships in career development. *Academy of Management Journal*, v. 28, n. 1, p. 110-132, 1985.
- KWOK, L. S. The White Bull effect: Abusive coauthorship and publication parasitism. *Journal of Medical Ethics*, n. 31, p. 554-556, 2005.
- LEAHEY, E.; BECKMAN, C. M.; STANKO, T. L. Prominent but less productive: the impact of interdisciplinarity on scientists' research. *Administrative Science Quarterly*, v. 62, n. 1, p. 105-139, 2016.
- LEE, S.; BOZEMAN, B. The impact of research collaboration on scientific productivity. *Social Studies of Science*, v. 35, n. 5, p. 673-702, 2005.
- LI, E. Y.; LIAO, C. H.; YEN, H. R. Co-authorship networks and research impact: a social capital perspective. *Research Policy*, v. 42, n. 9, p. 1.515-1.530, 2013.
- LISSENI, F.; MAIRESSE, J.; MONTOBBIO, F.; PEZZONI, M. Scientific productivity and academic promotion: a study on French and Italian physicists. *Industrial and Corporate Change*, v. 20, n. 1, p. 253-294, 2011.
- LIU, C.; OLIVOLA, C.; KOVACS, B. Co-authorship trends in the field of Management: facts and perceptions. *Academy of Management Learning & Education*, v. 15, n. 4, 2016.
- LIU, X. Z.; FANG, H. Scientific group leaders' authorship preferences: An empirical investigation. *Scientometrics*, 98(2), p. 909-925, 2014. 10.1007/s11192-013-1083-8
- LOUIS, K. S.; HOLDSWORTH, J. M.; ANDERSON, M. S.; CAMPBELL, E. G. Everyday ethics in research: translating authorship guidelines into practice in bench sciences. *Journal of Higher Education*, v. 79, n. 1, p. 88-112, 2008.

- MANTON, E. J.; ENGLISH, D. E. Reasons for co-authorship in business journals and extent of guest or gift authorship. *Delta Pi Epsilon Journal*, v. 48, n. 2, p. 86-95, 2006.
- MANTON, E. J.; ENGLISH, D. E. The trend toward multiple authorship in Business journals. *Journal of Education for Business*, v. 82, n. 3, p. 164-168, 2007.
- MATTSSON, P.; SUNDBERG, C. J.; LAGET, P. Is correspondence reflected in the author position? A bibliometric study of the relation between corresponding author and byline position. *Scientometrics*, v. 87, n. 1, p. 99-105, 2011.
- MCDOWELL, J. M.; MELVIN, M. The determinants of co-authorship: an analysis of the Economics literature. *The Review of Economics and Statistics*, v. 65, n. 1, p. 155-160, 1983.
- MELIN, G. Pragmatism and self-organization: research collaboration on the individual level. *Research Policy*, v. 29, n. 1, p. 31-40, 2000.
- MELIN, G.; PERSSON, O. Studying research collaboration using co-authorships. *Scientometrics*, v. 36, n. 3, p. 363-377, 1996.
- PETROIANU, A. A autoria de um trabalho científico. *Revista da Associação Brasileira de Medicina*, v. 48, n. 1, p. 60-65, 2002.
- RENNIE, D.; YANK, V.; EMANUEL, L. When authorship fails: a proposal to make contributors accountable. *Journal of the American Medical Association*, v. 278, n. 7, p. 579-585, 1997.
- RUTLEDGE, R. W.; KARIM, K. E.; REINSTEIN, A. What factors influence the number of coauthors in the published research of the most productive authors in Accounting literature? A long-term study. In: ARNOLD, V. (org.). *Advances in Accounting Behavioral Research*. Bingley: Emerald Publishing, 2011. V. 14.
- SEIBERT, S. E.; KACMAR, K. M.; KRAIMER, M. L.; DOWNES, P. E.; NOBLE, D. The role of research strategies and professional networks in Management scholars' productivity. *Journal of Management*, 2014.
- SERRA, F. A. R.; FERREIRA, M. A. S. P. V. Comentário editorial. A importância da coautoria e a escolha dos coautores. *Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE*, v. 14, n. 4, 2015.
- SMITH, J. Gift authorship: a poisoned chalice? *British Medical Journal*, v. 309, n. 6.967, p. 1.456-1.457, 1994.
- STUBBS, C. The serious business of listing authors. *Nature*, n. 388, p. 320, 1997.
- UDDIN, S.; HOSSAIN, L.; ABBASI, A.; RASMUSSEN, K. Trend and efficiency analysis of co-authorship network. *Scientometrics*, v. 90, n. 2, p. 687-699, 2012.
- VINTHER, S.; ROSENBERG, J. Appearance of ghost and gift authors in Ugeskrift for Laeger and Danish Medical Journal. *Danish Medical Journal*, v. 59, n. A4455, 2012.
- WALTMAN, L. An empirical analysis of the use of alphabetical authorship in scientific publishing. *Journal of Infometrics*, v. 6, n. 4, p. 700-711, 2012.
- WREN, J. D.; KOZAK, K. Z. The write position. A survey of perceived contributions to papers based on byline positions and number of authors. *Embo reports*, v. 8, n. 11, p. 988-991, 2007.
- WREN, J. D.; KOZAK, K. Z.; JOHNSON, K. R. The write position. A survey of perceived contributions to papers based on byline position and number of authors. *Embo Reports*, n. 8, p. 988-991, 2007.
- ZBAR, A.; FRANK, E. M. D. Significance of authorship position: an open-ended international assessment. *American Journal of Medical Sciences*, v. 341, n. 2, p. 106-109, 2011.
- ZUCKERMAN, H. Nobel laureates in science: Patterns of productivity, collaboration, and authorship. *American Sociological Review*, v. 32, n. 3, p. 391-403, 1967.

## Inter-Organizational Trust Definitions, Elements and Operationalization

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.71-83>

Recebido em: 21/5/2018

Aceito em: 18/3/2019

Serje Schmidt<sup>1</sup>, Dusan Schreiber<sup>2</sup>

### ABSTRACT

Trust management represents a relevant challenge for managers in contexts where the adoption of behaviours that prioritize the satisfaction of individual objectives is prevalent over behaviours directed towards social goods. In this theoretical essay, we propose a review of seminal and contemporary authors on inter-organizational trust. Structuring elements of this phenomena were identified, which allowed the analysis regarding the relevance of its contribution to inter-organizational relationships based on trust. In addition, we reviewed some of the main authors who discuss how to operationalize trust in relationships between organizations. In this article, built in the format of a theoretical essay, it was possible to point out some paths to a theoretical model on inter-organizational trust.

**Keywords:** Inter-organizational trust. Structural elements. Operationalization. Inter-organizational relations.

### CONFIANÇA INTERORGANIZACIONAL: DEFINIÇÕES, ELEMENTOS E OPERACIONALIZAÇÃO

### RESUMO

O gerenciamento da confiança representa um desafio relevante para gestores em contextos nos quais a adoção de comportamentos que priorizam a satisfação de objetivos individuais é priorizada em relação àqueles direcionados ao bem social. Neste ensaio teórico, é proposta uma revisão de autores seminais e contemporâneos sobre confiança interorganizacional. São identificados elementos estruturantes deste fenômeno, que permitem sua análise quanto à relevância de sua contribuição aos relacionamentos interorganizacionais baseados em confiança. Ainda, são revistos os principais autores que discutem como operacionalizar este construto para observar relacionamentos entre organizações. Neste artigo, elaborado na forma de um ensaio teórico, é possível apontar caminhos para um futuro modelo teórico sobre confiança interorganizacional.

**Palavras-chave:** Confiança interorganizacional. Elementos estruturantes. Operacionalização. Relações interorganizacionais.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do Mestrado em Indústria Criativa da Universidade Feevale. [serje@feevale.br](mailto:serje@feevale.br)

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Mestrado em Indústria Criativa da Universidade Feevale. [dusan@feevale.br](mailto:dusan@feevale.br)

As companies engage in cooperation networks to compete more efficiently, a dilemma gains space. In their efforts to improve their gains and reduce their costs, organizations tend to put their individual interests before those of their partners. Hence, governance mechanisms are put in place to reduce opportunistic behaviour. However, formal governance mechanisms have several limitations in this regard. Due to the dynamic and complexity of the globalized competitive environment, the bounded rationality of the parts, and the imperfect information for decision support (SIMON, 1986), it is very difficult to foresee future disagreements and formalize ways to prevent or treat them. Therefore, although less manageable, informal governance mechanisms are far more efficient and are attracting more interest. Lane (2002) goes further and claims that it is not possible to operate in this environment without interpersonal and/or inter-organizational trust.

It is recognized among scholars that trust helps to reduce transaction costs and promotes the effectiveness and efficiency of relationships. A special issue of The Academy of Management Journal about interfirm collaboration editorially indicated the important role of trust in cooperative relationships: "(...) trust seems fundamental. (...) The study of trust and its impact on cooperative relationships at all levels may be a particularly fruitful area of future research" (SMITH; CARROLL; ASHFORD, 1995, p. 15).

The concept of trust has been extensively researched due to its recognized role in marketing and business in general. Nevertheless, as a complex, multidimensional construct, it has a variety of imprecise meanings in daily language. Cultural differences reinforced by competition in the global market makes it even harder to define and operationalize it.

On the conceptualization of trust, both theoretical definitions and forms of operationalisation are important. Dissonances can eventually be found between them, and we understand that they also contribute to our understanding about how trust has been considered among scholars. Two examples may help illustrate this point. First, Anderson and Narus, 1990 (*apud* LUSCH; O'BRIEN; SINDHAV, 2003, p. 251) mentioned the following definition of trust: "A firm's belief that another company will perform actions that will result in positive outcomes for the firm as well as not take unexpected actions that result in negative outcomes". With focus on the "action", this definition enhances the competence dimension of trust, while ignoring the goodwill dimension. In another example, Kwon and Suh (2004) used two different definitions of trust in their theoretical background: "trust is frequently defined as a willingness to take risk " and "trust exists when one party has confidence in an exchange partner's reliability and integrity" (p. 5). They used, however, a third one for operationalisation: "trust exists when a firm believes its partner is being honest and benevolent" (p. 8). In this case, only the definition used for empirical application was considered. Therefore, operationalisation items are important elements to understand how trust has been considered.

To help clarify these issues, this paper reviews and discusses some of the relevant aspects of inter-organizational trust and draft some ways that may help to elaborate the idea of this construct. Thus, the research question that oriented this study, was: "what are the definitions and main elements of the inter-organizational trust and how it may be operationalised?" This paper has the form of theoretical essay and begin with the review of the most important authors that analyse inter-organizational trust. After this, we

discuss some of its main dimensions to help understand how it may be operationalised. Finally, in the conclusions, we are discussing theoretical elements that are relevant to a framework of the organizational management based on the inter-organizational trust.

## INTER-ORGANIZATIONAL TRUST

The first study that considered trust as its main variables was MacLachlan and Spence (1976) from the *Journal of Retailing*. The article presented a definition of trust relative to benevolence, i.e. “expectation [of] favorable outcomes [from the trustor to the trustee], even when [the trustee] is left uninfluenced”. Their operationalization items, however, included dimensions that went beyond those on the concept, such as fairness, honesty, creativity, flexibility, authority, power and satisfaction with the outcomes.

Following this, Moorman, Zaltman and Deshpandé (1992) defined trust as “A willingness to rely on an exchange partner in whom one has confidence”. This concept was later used by Moorman, Deshpandé and Zaltman (1993) and Morgan and Hunt (1994). By far, the article by Morgan and Hunt (1994) was the most cited in the literature concerning inter-organizational trust. Interestingly, this concept seems somewhat tautological, as “reliance” is the ability to be trusted and “confidence” is the belief that you can rely on someone (Oxford English Dictionary).

The concept evolved, and other authors contributed with a diversity of related constructs. Andaleeb and Anwar (1996) were the first to consider the concept of trust separately in the organization and in the individual levels. Later, Zaheer, McEvily and Perrone (1998) specifically focused on these two levels of the construct while relating them to performance. They concluded that inter-organizational trust provides better chances for the building of competitive advantage than the individual level of trust. Dyer and Chu (2003) also adopted the concept of Zaheer, McEvily and Perrone (1998). Beyond reducing transaction costs among automakers and its suppliers, they enhanced the role of trust in leading to a recursive behaviour: acting for value creation and building stronger trust. Fang *et al.* (2008) investigated trust across individual and organizational levels of analysis, identifying three distinct levels of trust: between collaborating firms, between a collaborating firm and its representatives, and among the members assigned by both firms to the collaborative entity, or “coentity”, as they called. The authors found that these three levels have distinct forms of effects.

Trust was also viewed in relation to governance mechanisms by many different perspectives. It was considered by Williamson as a characteristic of personal relations, not attributed to organizations or economic entities. However, since the first publications of the Transaction Costs Theory, governance mechanisms have been extended from its primary hierarchy-market dimensions (WILLIAMSON, 1979) to informal ones, including mechanisms such as mutual dependence, trust, parallel expectations, joint action and procedural fairness.

Dyer and Chu (2003) considered trust as a unique governance mechanism because the investments made by partners to build trust frequently create economic value in the exchange relationship beyond minimizing transaction costs. Lui and Ngo (2004) also considered it “an alternative control mechanism that is informal and adaptive”, clearly referencing it as a governance device.

Levels of trust were explored by Barney and Hansen (1994), as they discerned between semi-strong trust and strong trust. Semi-strong trust occurs when “parties to an exchange are protected through various social and economic costs imposed by governance devices”, while strong trust emerges despite of governance mechanisms. Strong trust, they suggest, depends on the values, principles and standards of behaviour internalized by parties. One could also argue whether it may be included in the definition of social governance. That is, moral and ethical behaviour, taken from an anthropological perspective, are evolutionary forms of exclusion of individual actors from the group. As Wieland (2001, p. 83) puts it: “the governance ethics of the firm is the theory of the comparative analysis of a moral-sensitive design and communication of governance structures for specific economic transactions via cooperation”. If the appropriate governance devices are in place, the cost of opportunistic behaviour will be greater than its benefit and it will be in the rational self-interest of exchange partners to behave in a trustworthy way (HILL, 1990 *apud* BARNEY; HANSEN, 1994). At least, as Ostrom *et al.* (2010) pointed out, this calls the attention for a deeper understanding of informal governance as a research priority in services.

The operationalization of trust was also reason for distinctive views. Dyer and Chu (2003) argue that “trust” and “transaction costs” are difficult to operationalize, referring to a statement from Williamson (1979). However, that was not exactly the point of Williamson: “By contrast with theories of economic organization that yield few refutable implications and/or are very nearly nontestable, transaction cost economics invites and has benefited from empirical testing.” (WILLIAMSON, 2007, p. 17). Also, Geyskens, Steenkamp and Kumar (2006) say that “despite what almost 30 years ago may have appeared to be insurmountable obstacles to acquiring the relevant data, today transaction cost theory stands on a remarkably broad empirical foundation.” It is interesting to note that among the articles that propose operationalization items for trust; none of them approached the concept qualitatively. Given the variety of countries on which it was examined, it seems necessary to better understand cultural differences regarding in the understanding of trust.

## METHOD

The main journals in organizational sciences were searched for the keyword “trust”. We excluded journals classified with the subject “CHARITABLE uses, trusts and foundations (Law)”, “REAL estate investment trusts”, “PSYCHOLOGY” and from the journals “Real Estate Economics” and “Entrepreneurship: Theory & Practice”. In the sum, 46 articles were found on the following journals:

Table 1 – Number of articles per journal

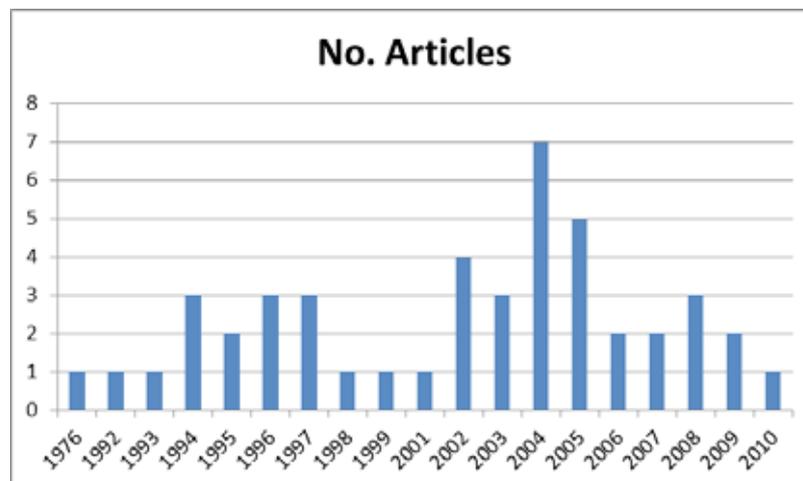
Journal	Number of articles
<b>Marketing journals</b>	<b>35</b>
Journal of Marketing	8
Journal of Retailing	8
Journal of Interactive Marketing	5
Journal of International Marketing	5

International Journal of Research in Marketing	3
Journal of Marketing Research	2
Industrial Marketing Management	1
Journal of Consumer Affairs	1
Journal of Consumer Psychology	1
Journal of the Academy of Marketing Science	1
<b>Operations and Management journals</b>	<b>7</b>
Organization Science	4
Journal of Management	1
Journal of Management Studies	1
Journal of Supply Chain Management	1
<b>Strategy journals</b>	<b>4</b>
Strategic Management Journal	3
Journal of Business Strategies	1
<b>SUM</b>	<b>46</b>

Source: Elaborated by the authors.

As shown in the preceding table, marketing periodicals provided most of the articles concerning trust, probably due to its focus on the relationship between organizations and their clients. Also, the following graph represents the number of articles per year and shows that there was a higher interest on the subject in the period 2000-2005, declining thereafter.

Figure 1 – Number of articles per year



Source: Elaborated by the authors.

### Dimensions of trust

The main constructs cited on the literature are listed below: confidence, honesty and integrity, benevolence, vulnerability and risk, and other marginal constructs. Construct definitions were based on the Oxford English Dictionary and adapted to the management environment. Items that made a direct reference to trust were not brought into this study, because it would foster redundant interpretations of the concept.

*Confidence*

The confidence dimension of trust was found as related to reliability, competence and predictability. Most of the authors depict confidence as a quality of the other to behave in the same way as is expected and, so, being able to provide a service or product, as demanded from him. About reliability, authors have agreed with the position that it refers to a predisposition of the partner to meet all conditions that have been previously negotiated and avoid opportunistic behaviour. Competence is described in the literature as a set of technical conditions, such as knowledge and previous experience that enable partner to perform job as demanded. As for predictability, it was conceptualized as a determined pattern of behaviour, observable from previous decisions of the partner and that enables one to predict the way how this partner thinks and/or behaves. Predictability is also considered very important for inter-organizational relationships. Table 2 presents the synthesis of these concepts and the related literature.

Table 2 – Confidence

Construct and proposed definition	Related concepts	Example of definition/ operationalization terms	References
<p><u>Confidence:</u> the belief that the trustee has the means (knowledge, ability, competence) to provide persistent positive outcomes</p>	Confidence	Confidence, do the right job	(MOORMAN; ZALTMAN; DESHPANDE, 1992; MOORMAN; DESHPANDÉ; ZALTMAN, 1993; MORGAN; HUNT, 1994; DAHLSTROM; NYGAARD, 1995; ANDALEEB; ANWAR, 1996; ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998; ARMSTRONG; SIEW MIN, 2001; RODRÍGUEZ; WILSON, 2002; SCHOENBACHLER; GORDON, 2002; LUSCH; O'BRIEN; SINDHAV, 2003; GREWAL; HARDESTY; IYER, 2004; BART <i>et al.</i> , 2005; LEE; DAWES, 2005; SMITH; MENON; SIVAKUMAR, 2005; WALSH; BEATTY, 2007; FANG <i>et al.</i> , 2008; LADO; DANT; TEKLEAB, 2008; GUPTA; YADAV; VARADARAJAN, 2009)
	Reliability	To rely on, reliable	(MOORMAN; ZALTMAN; DESHPANDE, 1992; MOORMAN; DESHPANDÉ; ZALTMAN, 1993; MORGAN; HUNT, 1994; ANDALEEB, 1995; DAHLSTROM; NYGAARD, 1995; ANDALEEB; INGENE, 1996; BROCK SMITH; BARCLAY, 1997; MILNE; BOZA, 1999; SCHOENBACHLER; GORDON, 2002; SIRDESHMUKH; SINGH; SABOL, 2002; GREWAL; HARDESTY; IYER, 2004; HARRIS; GOODE, 2004; RIFON; LAROSE; CHOI, 2005; CHO, 2006; PAN; ZINKHAN, 2006; WALSH; BEATTY, 2007; FANG <i>et al.</i> , 2008)
	Competence	Competent, fulfil obligations, efficient, have the skills, knows the industry, responsive	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976; MOORMAN; ZALTMAN; DESHPANDE, 1992; MOORMAN; DESHPANDÉ; ZALTMAN, 1993; DAHLSTROM; NYGAARD, 1995; BROCK SMITH; BARCLAY, 1997; ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998; SIRDESHMUKH; SINGH; SABOL, 2002; COULTER; COULTER, 2003; LUSCH; O'BRIEN; SINDHAV, 2003; HARRIS; GOODE, 2004; LUI; NGO, 2004; BART <i>et al.</i> , 2005; CHO, 2006)
	Predictability of outcomes	behave in a predictable manner, will produce favourable outcomes, know what to expect	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976; ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998; RODRÍGUEZ; WILSON, 2002; HARRIS; GOODE, 2004)

Source: Elaborated by the authors.

### Honesty and Integrity

Honesty and integrity are frequently found in the scientific literature as related with trust. As may be seen in the summary table, these are behaviour aspects that a person develops during his life and depends on its personal beliefs and values/ ethic.

Table 3 – Honesty and integrity

Construct and proposed definition	Related concepts	Example of definition/ operationalization terms	References
<u>Honesty, integrity and credibility:</u> the quality of having strong moral principles	Credibility	Keeps promises, believe [in] the information; says about its products is true, honesty, integrity, dependable, sincere, not opportunistic, not benefited to the other's detriment, stand behind its products, faithful, fair, truthful, even-handed, fulfil their role in the relationship, stands by its word	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976; BARNEY; HANSEN, 1994; MORGAN; HUNT, 1994; ANDALEEB, 1995; ANDALEEB; INGENE, 1996; GEYSKENS <i>et al.</i> , 1996; BROCK SMITH; BARCLAY, 1997; DONEY; CANNON, 1997; ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998; MILNE; BOZA, 1999; ARMSTRONG; SIEW MIN, 2001; RODRÍGUEZ; WILSON, 2002; SIRDESHMUKH; SINGH; SABOL, 2002; COULTER; COULTER, 2003; DYER; CHU, 2003; LUSCH; O'BRIEN; SINDHAV, 2003; CAVUSGIL; DELIGONUL; CHUN, 2004; GREWAL; HARDESTY; IYER, 2004; HARRIS; GOODE, 2004; KWON; SUH, 2004; LUI; NGO, 2004; BART <i>et al.</i> , 2005; LEE; DAWES, 2005; LUI; NGO, 2005; RIFON; LAROSE; CHOI, 2005; CHO, 2006; PAN; ZINKHAN, 2006; JOHNSON, 2007; WALSH; BEATTY, 2007; FANG <i>et al.</i> , 2008; GRAYSON; JOHNSON; CHEN, 2008; LADO; DANT; TEKLEAB, 2008; GUPTA; YADAV; VARADARAJAN, 2009; SUH; HOUSTON, 2010)
	Honesty		
	Integrity		

Source: Elaborated by the authors.

### Benevolence

Benevolence represents a characteristic that derives from the individual and/or organizational values and is considered essential to the establishment of a trust-based relationship. This characteristic appears mainly in situations that changed, when favourable conditions may arise for opportunistic behaviour. Several authors pointed out a combination of benevolence and competence as being complementary qualities of a partner, in order to believe that in determined situations, marked by uncertainty or low levels of competence/ ability, this partner will take a decision that will generate positive outcomes for us. It is possible to argue that benevolent action may be rare in actual competitive markets, except in non-for-profit organizations. In the market economy, an apparent benevolent action is probably motivated by the expectation of long run returns to be capitalized over the present action. In this context, goodwill, integrity and honesty seem to represent more adequate dimensions than benevolence, since their core concept is related to the presumption that the trustee will not intent to harm the trustor, that is, behave opportunistically.

Table 4 – Benevolence

Construct and proposed definition	Related concepts	Example of definition/ operationalization terms	References
<u>Benevolence</u> : serving a charitable rather than a profit-making purpose	Benevolence	Counted on to be helpful, benevolent, concerned that our business succeeds, keeps our best interests in mind, genuinely interested in [our] welfare, caringly, no limits to how far will go to solve a problem, seek mutually beneficial gains, understanding, will be on my side, goodwill,	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976; ANDALEEB, 1995; ANDALEEB; INGENE, 1996; GEYSKENS <i>et al.</i> , 1996; DONEY; CANNON, 1997; ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998; ATUAHENE-GIMA; LI, 2002; SCHOENBACHLER; GORDON, 2002; HARRIS; GOODE, 2004; KWON; SUH, 2004; LEE; DAWES, 2005; CHO, 2006; JOHNSON, 2007; FANG <i>et al.</i> , 2008; GRAYSON; JOHNSON; CHEN, 2008; LADO; DANT; TEKLEAB, 2008; GUPTA; YADAV; VARADARAJAN, 2009; SUH; HOUSTON, 2010)

Source: Elaborated by the authors.

### Vulnerability and Risk

Vulnerability is conceptualized by some authors as a condition of dependence on the partner, to provide a determined demand for a service or a product. In this situation, opportunities may arise for a partner to appropriate himself/herself of more benefits than those previously negotiated. Risk was considered by most of the authors as an aspect associated to trust-based relationship. From this point of view, partners involved in this kind of relationship must be aware of the risk and be prepared for it. All kinds of relationships will need investment of the partners involved. Investment means not only money, but, also, time, energy, patience, knowledge transfer, among others. Therefore, partners must evaluate the pay offs of a relationship, before investing in it.

Table 5 – Vulnerability

Construct and proposed definition	Related concepts	Example of definition/ operationalization terms	References
<u>Vulnerability</u> : risk due to asymmetric relationship investment	Vulnerability	Serious impact, vulnerability	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976; BART <i>et al.</i> , 2005; SMITH; MENON; SIVAKUMAR, 2005)
	Risk	Cautious, outcome implications, risky, reduces the perceived uncertainty	(ANDALEEB; ANWAR, 1996; ANDALEEB; INGENE, 1996; DONEY; CANNON, 1997; ARMSTRONG; SIEW MIN, 2001; RODRÍGUEZ; WILSON, 2002; SCHOENBACHLER; GORDON, 2002; KWON; SUH, 2004)
	Relationship investment asymmetry	Devoted time and energy, sharing relationship, share our ideas, feelings, and hopes, share our problems, make important purchase decisions based on [trustee's] suggestions	(ANDALEEB; ANWAR, 1996; ANDALEEB; INGENE, 1996; BROCK SMITH; BARCLAY, 1997; ARMSTRONG; SIEW MIN, 2001; ATUAHENE-GIMA; LI, 2002; KWON; SUH, 2004)

Source: Elaborated by the authors.

### *Other Marginal Constructs*

Some of the constructs found in the literature on trust were not so representative of the main body of research but also deserve some attention and discussion. These constructs are grouped in this section and listed below:

- **Loyalty and commitment:** these constructs were not frequently found as related to trust, but some authors understand that trust may lead to its manifestation. That is, loyalty and commitment are usually taken as a dependent variable of trust.
- **Trustworthy:** it was considered by most of the authors as a partner's characteristic based on manifested previous behaviour. By behaving trustfully, a partner will have better conditions to establish a relationship network and achieve positive outcomes. Trustworthiness is a characteristic of the trustee that makes him/her more susceptible to be trusted, influenced by reputation. Although related to trust, trustworthy can be considered as a separate dimension. More specifically, it may be an antecedent of trust. However, the focus of the study object must be considered when studying trustworthiness and reputation as antecedents of trust. As the concept of trust includes the ability of the trustee to perform a certain action, so should trustworthiness and reputation. That is, trustworthiness and reputation *for what?*
- **Creativity and flexibility:** Few authors associate creativity and flexibility to trust, but MacLachlan e Spence (1976) point out that when a relationship based on trust is established, the environment becomes adequate for innovation. The reason for this would be that errors are better understood and tolerated, even welcomed as opportunity to learn more.
- **Authority and power:** these concepts may be related to trust, due to its association with dependence relations. For example, some relationships based on trust may imply the transference of authority and power to the partner, in order to give him/her conditions to perform his job.
- **Satisfaction:** few authors refer to satisfaction as an aspect of trust-based relationships. In these situations, satisfaction is usually associated to positive outcomes, that is, a dependent variable.
- **Reputation:** reputation may be considered a condition of individuals or firms that present a set of characteristics that enable them to be well evaluated by most of the partners and stakeholders. Reputation was considered both as an outcome of trust and part of trust itself. Andaleeb and Anwar (1994, 1996, 2004, 2005) considered reputation as a separate construct, moderating the relation between trust and action. Reputation was also considered an antecedent of trust by some authors (e.g. BARNEY; HANSEN, 1994; KWON; SUH, 2004; WALSH; BEATTY, 2007). For example, Kwon and Suh (2004) concluded that "the partner's reputation in the market (...) seem to heavily influence the level of trust" (p. 10-11). Walsh and Beatty (2007) found reputation to be a separate construct and a strong antecedent of trust.

In order to make the concept of trust more comprehensible and establish possible relations between its dimensions, the summary table below was elaborated, pointing out dimensions of the inter-organizational trust.

Table 6 – Other constructs

Construct and proposed definition	Related concepts	Example of definition/ operationalization terms	References
Trustworthiness: able to be relied on as honest or truthful	Trustworthiness	trustworthy	(DONEY; CANNON, 1997; ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998; COULTER; COULTER, 2003; DYER; CHU, 2003; BART <i>et al.</i> , 2005; LEE; DAWES, 2005; LUI; NGO, 2005; RIFON; LAROSE; CHOI, 2005; PAN; ZINKHAN, 2006; GUPTA; YADAV; VARADARAJAN, 2009)
Reputation	Reputation	reputable	(ANDALEEB; ANWAR, 1996; ARMSTRONG; SIEW MIN, 2001; RIFON; LAROSE; CHOI, 2005)
Other marginal constructs found	Loyalty, commitment	strong sense of loyalty, genuinely committed	(CAVUSGIL; DELIGONUL; CHUN, 2004; HARRIS; GOODE, 2004)
	Creativity and flexibility	Is creative and flexible	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976)
	Authority and power	authority and power, great deal of influence	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976)
	Satisfaction (ex post)	I am satisfied	(MACLACHLAN; SPENCE, 1976)

Source: Elaborated by the authors.

The main dimensions of trust seem to be integrated in the suggested outset: trust appears to be based on the actual trustor expectancy of a possible future action from the part of the trustee, which he/she will not be able to control. This future action may provide unfavourable outcomes for the trustor, due to the asymmetric investments in the relationship. It's a risky and vulnerable moment to the trustor, whose actual belief is based on two dimensions of the knowledge that he or she has from the trustee: 1) of his/her will to produce a favourable outcome, not harming the trustor and 2) his competence to perform that action. The trustee's desire to perform that action can be influenced by his/her honesty (in which case the trustee might even incur in costs to perform the action), or the trustee's inclination to opportunistic behaviour. This outset may be synthesized in the following dimensions of trust found in the literature:

1. Trustor's vulnerability: the trustor is in a risky situation as the outcomes of trustee's actions can bring him/her loss (financial, emotional, etc.);
2. Trustor's perceived competence of the trustee: the confidence the trustor has about the trustee's competence to perform that action;

3. Trustor's perceived honesty of the trustee: the perception of the trustor that the trustee has integrity and moral values similar to his/hers.

Having these dimensions in mind, it is possible to suggest the following definition for trust:

*Trust is the belief that the trustee will act competently and honestly on an unpredicted situation whose outcomes can produce harm to the trustee.*

Some operationalization items found in the literature seem to appropriately capture these dimensions, for example:

- “If I or someone from my department could not be reached by our researcher, I would be willing to let my researcher make important research decisions without my involvement” (MOORMAN; ZALTMAN; DESHPANDÉ, 1992; MOORMAN; DESHPANDÉ; ZALTMAN, 1993);
- “We are hesitant to transact with Supplier X when the specifications are vague” (reverse scored) (ZAHEER; MCEVILY; PERRONE, 1998).

The first item refers to an important decision that has to be made without the monitoring (involvement) of the trustor. In that case, if the respondent agrees to the statement, the trustor must trust both in the competence of the trustee and its honesty. The fact that the decision is important implies that unfavourable results can be an outcome, either in the form of opportunity costs or financial loss. The second item is reverse scored and describes a future scenario with uncertainty (with vague specifications) and the feeling of discomfort that it may cause in the trustor. In this case, the trustor must trust its partner on future transactions; otherwise he/she can take the opportunity of the vague specifications for his/her own benefit. Other operationalization items can also be developed using the proposed concept.

## CONCLUSION

Inter-organizational relationships based on trust are increasingly seen as a sine-qua-non condition for long-term relationships. These conditions, once fulfilled, may reduce costs and ensure positive outcomes for all partners involved. However, both organizational managers and researchers point to several difficulties and obstacles in the construction of such relationships.

With the objective of contributing to the debate, a bibliographical research was carried out, based on seminal and contemporary publications, through which it was possible to identify the set of aspects that can make up the dimensions of inter-organizational relationships based on trust. Through a reflective and comprehensive analysis, possible links between the identified aspects were established and a conceptual framework was proposed.

This revision on the concept and operationalization of trust is expected to contribute on future researches on the theme. Out of a synthesis on the literature, a definition of trust was proposed, and operationalization items may be developed. Remarkably, it's suggested that trust be qualitatively investigated in different cultural scenarios, since cultural differences can point new directions on its dimensions. New forms of observation can also be an outcome of this endeavour.

## REFERENCES

- ANDALEEB, S. S. Dependence relations and the moderating role of trust: implications for behavioral intentions in marketing channels. *International Journal of Research in Marketing*, v. 12, n. 2, p. 157-172, 1995.
- ANDALEEB, S. S.; ANWAR, S. F. Factors Influencing Customer Trust in Salespersons in a Developing Country. *Journal of International Marketing*, v. 4, n. 4, p. 35-52, 1996.
- ANDALEEB, S. S.; INGENE, C. An Experimental Investigation of Satisfaction and Commitment in Marketing Channels: The Role of Trust and Dependence. *Journal of Retailing*, v. 72, n. 1, p. 77-93, Spring 1996.
- ARMSTRONG, R. W.; SIEW MIN, Y. Do Chinese Trust Chinese? A Study of Chinese Buyers and Sellers in Malaysia. *Journal of International Marketing*, v. 9, n. 3, p. 63-86, 2001.
- ATUAHENE-GIMA, K.; LI, H. When Does Trust Matter? Antecedents and Contingent Effects of Supervisee Trust on Performance in Selling New Products in China and the United States. *Journal of Marketing*, v. 66, n. 3, p. 61-81, 2002.
- BARNEY, J. B.; HANSEN, M. H. Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage. *Strategic Management Journal*, v. 15, p. 175-190, 1994.
- BART, Y. *et al.* Are the Drivers and Role of Online Trust the Same for All Web Sites and Consumers? A Large-Scale Exploratory Empirical Study. *Journal of Marketing*, v. 69, n. 4, p. 133-152, 2005.
- BROCK SMITH, J.; BARCLAY, D. W. The Effects of Organizational Differences and Trust on the Effectiveness of Selling Partner Relationships. *Journal of Marketing*, v. 61, n. 1, p. 3-21, 1997.
- CAVUSGIL, S. T.; DELIGONUL, S.; CHUN, Z. Curbing Foreign Distributor Opportunism: An Examination of Trust, Contracts, and the Legal Environment in International Channel Relationships. *Journal of International Marketing*, v. 12, n. 2, p. 7-27, 2004.
- CHO, J. The mechanism of trust and distrust formation and their relational outcomes. *Journal of Retailing*, v. 82, n. 1, p. 25-35, 2006.
- COULTER, K. S.; COULTER, R. A. The effects of industry knowledge on the development of trust in service relationships. *International Journal of Research in Marketing*, v. 20, n. 1, p. 31, 2003.
- DAHLSTROM, R.; NYGAARD, A. An exploratory investigation of interpersonal trust in new and mature market economies. *Journal of Retailing*, v. 71, n. 4, p. 339, Winter 1995.
- DONEY, P. M.; CANNON, J. P. An examination of the nature of trust in buyer-seller relationships. *Journal of Marketing*, v. 61, n. 2, p. 35, 1997.
- DYER, J. H.; CHU, W. The Role of Trustworthiness in Reducing Transaction Costs and Improving Performance: Empirical Evidence from the United States, Japan, and Korea. *Organization Science*, v. 14, n. 1, p. 57-68, 2003.
- FANG, E. *et al.* Trust at Different Organizational Levels. *Journal of Marketing*, v. 72, n. 2, p. 80-98, 2008.
- GEYSKENS, I.; STEENKAMP, J.-B. E. M.; KUMAR, N. Make, Buy, or Ally: A Transaction Cost Theory Meta-Analysis. *Academy of Management Journal*, v. 49, n. 3, p. 519-543, 2006.
- GEYSKENS, I. *et al.* The effects of trust and interdependence on relationship commitment: A trans-Atlantic study. *International Journal of Research in Marketing*, v. 13, n. 4, p. 303-317, 1996.
- GRAYSON, K.; JOHNSON, D.; CHEN, D.-F. R. Is Firm Trust Essential in a Trusted Environment? How Trust in the Business Context Influences Customers. *Journal of Marketing Research (JMR)*, v. 45, n. 2, p. 241-256, 2008.
- GREWAL, D.; HARDESTY, D. M.; IYER, G. R. The Effects of Buyer Identification and Purchase Timing on Consumers' Perceptions of Trust, Price Fairness, and Repurchase Intentions. *Journal of Interactive Marketing (John Wiley & Sons)*, v. 18, n. 4, p. 87-100, 2004.
- GUPTA, P.; YADAV, M. S.; VARADARAJAN, R. How Task-Facilitative Interactive Tools Foster Buyers' Trust in Online Retailers: A Process View of Trust Development in the Electronic Marketplace. *Journal of Retailing*, v. 85, n. 2, p. 159-176, 2009.
- HARRIS, L. C.; GOODE, M. M. H. The four levels of loyalty and the pivotal role of trust: a study of online service dynamics. *Journal of Retailing*, v. 80, n. 2, p. 139-158, Summer 2004.
- JOHNSON, D. S. Achieving customer value from electronic channels through identity commitment, calculative commitment, and trust in technology. *Journal of Interactive Marketing (John Wiley & Sons)*, v. 21, n. 4, p. 2-22, 2007.
- KWON, I.-W. G.; SUH, T. Factors Affecting the Level of Trust and Commitment in Supply Chain Relationships. *Journal of Supply Chain Management*, v. 40, n. 2, p. 4-14, Spring 2004.
- LADO, A. A.; DANT, R. R.; TEKLEAB, A. G. Trust-opportunism paradox, relationalism, and performance in interfirm relationships: evidence from the retail industry. *Strategic Management Journal*, v. 29, n. 4, p. 401-423, 2008.

- LANE, C. Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust. In: LANE, C.; BACHMANN, R. (ed.). *Trust Within and Between Organizations*. New York: Oxford University Press, 2002.
- LEE, D. Y.; DAWES, P. L. Guanxi, Trust, and Long-Term Orientation in Chinese Business Markets. *Journal of International Marketing*, v. 13, n. 2, p. 28-56, 2005.
- LUI, S. S.; NGO, H.-Y. The Role of Trust and Contractual Safeguards on Cooperation in Non-equity Alliances. *Journal of Management*, v. 30, n. 4, p. 471-485, 2004.
- LUI, S. S.; NGO, H.-Y. An Action Pattern Model of Inter-firm Cooperation. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 6, p. 1.123-1.153, 2005.
- LUSCH, R. F.; O'BRIEN, M.; SINDHAV, B. The critical role of trust in obtaining retailer support for a supplier's strategic organizational change. *Journal of Retailing*, v. 79, n. 4, p. 249, Winter 2003.
- MACLACHLAN, D. L.; SPENCE, H. Public Trust in Retailing: Some Research Findings. *Journal of Retailing*, v. 52, n. 1, p. 3-8, Spring 1976.
- MILNE, G. R.; BOZA, M.-E. Trust and concern in consumers' perceptions of marketing information management practices. *Journal of Interactive Marketing (John Wiley & Sons)*, v. 13, n. 1, p. 5-24, Winter 1999.
- MOORMAN, C.; DESHPANDÉ, R.; ZALTMAN, G. Factors Affecting Trust in Market Research Relationships. *Journal of Marketing*, v. 57, n. 1, p. 81-101, 1993.
- MOORMAN, C.; ZALTMAN, G.; DESHPANDÉ, R. Relationships Between Providers and Users of Market Research: The Dynamics of Trust Within and Between Organizations. *Journal of Marketing Research (JMR)*, v. 29, n. 3, p. 314-328, 1992.
- MORGAN, R. M.; HUNT, S. D. The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing. *Journal of Marketing*, v. 58, n. 3, p. 20, 1994.
- OSTROM, A. L. *et al.* Moving Forward and Making a Difference: Research Priorities for the Science of Service. *Journal of Service Research*, v. 13, n. 1, p. 4-36, February 1, 2010.
- PAN, Y.; ZINKHAN, G. M. Exploring the impact of online privacy disclosures on consumer trust. *Journal of Retailing*, v. 82, n. 4, p. 331-338, 2006.
- RIFON, N. J.; LAROSE, R.; CHOI, S. M. Your Privacy Is Sealed: Effects of Web Privacy Seals on Trust and Personal Disclosures. *Journal of Consumer Affairs*, v. 39, n. 2, p. 339-362, Winter 2005.
- RODRÍGUEZ, C. M.; WILSON, D. T. Relationship Bonding and Trust as a Foundation for Commitment in U.S.-Mexican Strategic Alliances: A Structural Equation Modeling Approach. *Journal of International Marketing*, v. 10, n. 4, p. 53-76, 2002.
- SCHOENBACHLER, D. D.; GORDON, G. L. Trust and Customer Willingness to Provide Information in Database-Driven Relationship Marketing. *Journal of Interactive Marketing (John Wiley & Sons)*, v. 16, n. 3, p. 2-16, Summer 2002.
- SIMON, H. A. Rationality in Psychology and Economics. *Journal of Business*, v. 59, n. 4, p. S209-S224, 1986.
- SIRDESHMUKH, D.; SINGH, J.; SABOL, B. Consumer Trust, Value, and Loyalty in Relational Exchanges. *Journal of Marketing*, v. 66, n. 1, p. 15-37, 2002.
- SMITH, D.; MENON, S.; SIVAKUMAR, K. Online peer and editorial recommendations, trust, and choice in virtual markets. *Journal of Interactive Marketing (John Wiley & Sons)*, v. 19, n. 3, p. 15-37, Summer 2005.
- SMITH, K. G.; CARROLL, S. J.; ASHFORD, S. J. Intra- and Interorganizational Cooperation: Toward A Research Agenda. *Academy of Management Journal*, v. 38, n. 1, p. 7-23, 1995.
- SUH, T.; HOUSTON, M. B. Distinguishing supplier reputation from trust in buyer-supplier relationships. *Industrial Marketing Management*, v. 39, n. 5, p. 744-751, 2010.
- WALSH, G.; BEATTY, S. E. Customer-based corporate reputation of a service firm: scale development and validation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 35, n. 1, p. 127-143, Spring 2007.
- WIELAND, J. The Ethics of Governance. *Business Ethics Quarterly*, v. 11, n. 1, p. 73-87, 2001.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, v. 22, p. 233-261, 1979.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics: An Introduction. *Economics Discussion Papers*, v. 3, 2007.
- ZAHEER, A.; MCEVILY, B.; PERRONE, V. Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance. *Organization Science*, v. 9, n. 2, p. 141-159, 1998.

## Inovação Aberta no Setor Público em Minas Gerais Trajetória, Desafios e Possibilidades

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.84-102>

Recebido em: 6/7/2017

Aceito em: 18/3/2019

Rony Klay Viana de Freitas<sup>1</sup>, Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo analisa uma proposta de inovação aberta na gestão pública criada pelo governo do Estado de Minas Gerais (Brasil), denominada Movimento Minas, com o objetivo de compreender as bases do modelo, sua trajetória, desafios e perspectivas futuras por meio de uma abordagem de pesquisa qualitativa. Associados à tentativa de apropriação do conhecimento social para utilização no processo de inovação na gestão pública, o conceito e as práticas de inovação aberta na experiência analisada não tinham definição clara e o projeto enfrentou diversos problemas de legitimação no interior do governo e na sociedade.

**Palavras-chave:** Inovação aberta. Administração pública. Projeto Movimento Minas.

### OPEN INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR IN MINAS GERAIS: TRAJECTORY, CHALLENGES AND POSSIBILITIES

### ABSTRACT

The article analyzes an open innovation proposal in public management created by the government of Minas Gerais (Brazil), called Movement Minas, with the aim of understand the model bases, its trajectory, challenges and perspectives through qualitative research. Associated with the attempt to appropriate social knowledge for use in the innovation process in public management, the concept and the open innovation practices analyzed in the experiment were not clearly defined and the project faced many problems legitimacy within the government and in society.

**Keywords:** Open innovation. Public administration. Movement Minas Project.

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). ronyfreitas@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professora da Universidade Federal de Sergipe (UFS). florenceheber@hotmail.com

A participação social tornou-se um dos princípios limiares nos processos de concepção e construção de políticas públicas (MILANI, 2008), muito embora as práticas de participação dos cidadãos na formulação dessas políticas, em sua grande maioria, ainda sejam meramente consultivas. Surgem no cenário internacional, todavia, novas propostas para a inserção do cidadão no processo de construção de soluções para os problemas governamentais. Atualmente os cidadãos estão cada vez mais atentos e com maiores possibilidades de obter informações sobre as ações dos governos e seus reflexos na vida em comunidade. Em muitos países, as práticas de participação popular, antes por meio da representatividade em sua maioria, estão se transformando em práticas baseadas nos conceitos de inovação aberta, a exemplo do governo dos Estados Unidos, conforme apresentado por Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011).

A definição de inovação, no entanto, tem sido apresentada de forma ampla, difusa e diversa. Além disso, também se verifica uma tendência de ampliação do entendimento do conceito no contexto do setor público (KLERING; ANDRADE, 2006; DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009; BOLLIGER, 2014).

A partir da análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de Administração, Brandão e Bruno-Faria (2013) verificaram que os conceitos de inovação no setor público, adotados por diversos autores em artigos científicos, estão relacionados com os já consolidados na literatura sobre inovação no setor privado.

Nesse cenário, com o crescente sucesso de práticas de inovação aberta em organizações privadas, conforme indicado por Chesbrough (2003) e, como essa ideia e prática se expande, tornou-se importante revisitar o que significa o “termo” e levantar a questão abordada especificamente neste estudo, que é a de compreender como esses princípios estão sendo incorporados pelas organizações do setor público.

Essa perspectiva de abordagem foi reforçada pelo estudo de Chiaroni, Chiesa e Frattini (2009), no qual afirmaram que muitas vertentes da inovação aberta ainda precisam de estudos adicionais para que essa temática se consolide.

No que se refere às possibilidades de inovação no setor público, Jordão (2012) argumenta que em contexto de redefinição do papel do Estado, verifica-se também uma redefinição da relação entre o Estado e a sociedade.

Cunha, Coelho e Przeybilovicz (2017) lembra que desde a década de 90 do século 20 diversas iniciativas de governo eletrônico (eGov) foram colocadas em prática no mundo e que essas experiências tornaram-se um campo atrativo de estudo, ampliando a participação do tema em conferências e periódicos de referência na administração pública.

Ademais, na bibliografia da área existem discussões e teorias sobre a participação da sociedade nas políticas públicas, tais como: formação de conselhos sociais, plataformas de consulta do cidadão, participação da sociedade no orçamento. Este estudo, no entanto, procura ir além dessas possibilidades ao investigar outras formas de atuação do cidadão como protagonista no processo de inovação governamental. De modo geral, propõe uma avaliação das práticas de inovação aberta que, em tese, se apresentam como uma alternativa estratégica de evolução no relacionamento entre o governo e a sociedade.

Com base nesses pressupostos o artigo é baseado na seguinte questão: De que forma ocorre o processo de inovação aberta na administração pública? Para responder a esse questionamento, inicialmente foi realizada uma pesquisa nos *sites* dos governos federal e estaduais no Brasil para averiguar a existência de ações e políticas que tiveram como base a inovação aberta.

A partir dessa pesquisa identificou-se o projeto Movimento Minas, idealizado pelo governo de Minas Gerais em 2011, constituindo esta uma experiência inspirada no conceito de inovação aberta e, assim, escolhida como objeto de estudo.

O projeto Movimento Minas foi criado com a proposta de ser um espaço para que os cidadãos, diretamente, proponham ideias para melhorar a vida em sociedade por meio das políticas públicas a serem elaboradas pelo governo. Integrava também o programa “Gestão para a Cidadania” do governo do Estado de Minas Gerais na gestão 2010-2014.

Para entender a formação e trajetória do projeto foi utilizada uma metodologia qualitativa que buscou, especificamente, compreender as bases do modelo de inovação aberta proposto, sua trajetória, experiências, a percepção dos atores envolvidos no processo, os desafios e perspectivas, como será analisado em seguida.

## INOVAÇÃO ABERTA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo “inovação” pode ter diversas acepções dentro do campo da Administração. Outrossim, conforme analisam Klering e Andrade (2006), quando a análise deste “termo” é associada à administração pública, deve-se atentar para uma condição nova de acordo com os pressupostos e suas ações.

A inovação está no alcance de algumas iniciativas postas em prática pelas esferas locais de governo que configuram verdadeiras redes de atores e de entidades mobilizados em torno de um ou mais problemas de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado (JACOBI; PINHO, 2006).

A participação atual dos cidadãos no processo de prestação de serviços, entretanto, é limitada; praticamente pode ser cumprida apenas na fase de avaliação final de um serviço específico. Há poucas providências para envolver os cidadãos (e empresas) em um diálogo bidirecional com as administrações públicas. Na maioria dos casos há uma total ausência de métodos organizados e legalmente suportados para a participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão (KOKKINAKOS *et al.*, 2012). Em contrapartida, diversos governos de todo o mundo estão considerando adotar abordagens centradas no cidadão e na prestação de serviço público, e esquemas de colaboração em âmbito nacional ou internacional (KOKKINAKOS *et al.*, 2012).

Tal percepção de que atores externos à organização são importantes no processo inovativo empresarial é discutido na literatura desde os trabalhos de Hippel (1988), Cohen e Levinthal (1990) e Lundvall (1985, 1990, 2001). Em seus estudos, esses autores argumentam que os atores externos à organização são fatores-chave no processo de inovação da empresa.

Chesbrough (2003) avalia que as empresas estão cada vez mais repensando a maneira de lidar com a inovação e estão aproveitando ideias externas nos processos internos. No modelo antigo, de inovação fechada, as empresas geravam suas próprias

ideias, desenvolviam, fabricavam e distribuíam. A filosofia consistia em: “se você quer algo benfeito, você tem que fazer sozinho” e esse modelo predominou na maior parte do século 20.

No final deste mesmo século, todavia, um certo número de fatores corroeu as bases da inovação fechada. Aumentou-se a mobilidade dos trabalhadores e esse fato tornou cada vez mais difícil para as empresas controlar suas próprias ideias e conhecimentos.

Nesse contexto, a ideia de que a administração pública, isoladamente, enfrenta dificuldades em lidar com problemas complexos é reforçada. Segundo relatório de 2010 da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2010), os cidadãos podem desempenhar um papel maior na realização compartilhada nas metas das políticas públicas. Consequentemente, a gestão pública pode incluir o conhecimento e a experiência de usuários e agentes externos no processo de inovação e criação de valor: os cidadãos podem agir como colaboradores em tarefas públicas (HILGERS; IHL, 2010).

Essas afirmações são corroboradas por Copatti (2010), que alega que o Estado atual não consegue sozinho atender de forma satisfatória às demandas da sociedade sem uma aderência político-cidadã, que deve ser construída em um meio eficiente de comunicação, numa esfera pública voltada ao consenso e entendimento social pela participação dos atores sociais.

A resposta para muitos problemas públicos pode não estar mais somente na capacidade do Estado de incorporar conhecimento aos processos. As respostas podem estar em uma mudança de referencial: o lugar da inovação foi modificado (e, por consequência, o lugar do conhecimento). As possibilidades de conhecimento, agora abertas, são diversas. Cada vez mais se vê possibilidades maiores de outros atores também incorporarem conhecimentos aos processos governamentais (BOLLIGER, 2014).

É nesse contexto que os governos de democracias liberais têm tradicionalmente visto os seus cidadãos como constituintes e, assim, buscando avaliar e consultar a opinião pública. Pesquisas de opinião, as audiências e consultas públicas estão largamente voltadas para a compreensão do equilíbrio da opinião pública sobre as políticas e decisões governamentais (DUTTON, 2011).

Nesse sentido, a participação dos cidadãos na avaliação e transformações dos serviços e políticas públicas passa a se dar em um novo terreno (BOLLIGER, 2014). Se antes as fontes de participação popular eram, na maioria das vezes, consultivas, como nos casos dos orçamentos participativos, o relacionamento com o governo agora tornou-se público e não mais individualizado entre determinado cidadão com um órgão público.

É nesse cenário que surge a proposta de inserção dos conhecimentos externos nos processos de inovação governamental. A efetivação da proposta de inovação aberta na gestão pública, todavia, só começou a se tornar visível em 2009, quando Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia anunciaram iniciativas de abertura de suas informações públicas (FREITAS; DARCOSO, 2014).

Uma das primeiras ações nesse sentido surgiu no governo Obama (20/1/2009-20/1/2017), nos Estados Unidos, com a criação do *site data.gov*. Essa plataforma aberta permite que qualquer pessoa com uma ideia possa criar serviços inovadores que conec-

tem o governo aos cidadãos. No Brasil, as primeiras ações direcionadas às práticas de inovação aberta vieram em 2011 com a adesão do governo brasileiro a *Open Government Partnership – OGP* (CORDEIRO *et al.*, 2012).

A OGP é uma iniciativa internacional que foi criada com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos de diversos países para promover a transparência, aumentar a participação cívica, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias para tornar o governo mais aberto, eficaz e responsável. Por meio da OGP os países-membros relacionam-se com os pares, empresas e outras organizações que possam ajudar a desenvolver soluções inovadoras para os problemas públicos. Para aderir à iniciativa cada país deve endossar uma declaração de princípios gerais e apresentar um plano de ação com compromissos assumidos, no sentido de promover um governo mais aberto, entretanto cada país assume compromissos de acordo com sua realidade (FREITAS; DARCOSO, 2014).

Tais processos colaborativos devem entender e envolver a sociedade não apenas como usuária e que faz escolhas, mas como criadora e formadora de políticas (TORRES, 2007). Conforme afirmam Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011), de longe, o conjunto mais comum de abordagens para envolver o público no processo de inovação aberta governamental é o uso de ferramentas *on-line*. Essas plataformas sociais têm conquistado espaços nas organizações. São muitas as empresas que recorrem a essas plataformas para aumentar a sua produtividade, ampliar a interação entre departamentos e com clientes e potencializar a retenção e o fluxo de conhecimento. Assim como nas organizações privadas, muitos governos estão usando ferramentas de mídia social para informar o público sobre seus programas, construir relacionamentos com os cidadãos e solicitar sugestões sobre programas ou atividades governamentais.

De modo geral, a participação do público *on-line* está sendo usada para gerar novas ideias ou abordagens para resolver problemas, ampliar fontes de conhecimento, proporcionar maior acesso dos cidadãos aos agentes governamentais, educar o público, incentivar a colaboração e tornar mais fácil fornecer *feedback* formal ou informal sobre os planos, políticas ou programas.

Cabe destacar que, conforme aduz Bolliger (2014), essa ampliação das fontes de conhecimento não retira do gestor a capacidade de iniciativa ou de seu poder inovador. Pelo contrário, o multiplica, visto que ele tem a possibilidade de incorporação dos conhecimentos não governamentais. Constata-se que as organizações públicas têm a possibilidade de contar com uma rede cada vez mais aberta de relacionamentos, de elaboração e de deliberação conjunta acerca do que possa ser do interesse público.

Apesar de as ferramentas virtuais serem vistas como as principais formas de interação entre o governo e a sociedade, Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011) identificaram três grandes grupos de formas de colaboração cidadã. O quadro a seguir mostra as formas disseminadas de participação e colaboração cidadã nos governos e seus tipos relacionados.

Quadro 1 – Tipos de colaboração cidadã

<b>PARTICIPAÇÃO PÚBLICA ON-LINE</b>	
<b>Crowdsourcing ou ideação</b>	Um processo aberto em que os cidadãos são convidados a partilhar e votar em ideias que abordam um problema ou questão específica.
<b>Concursos on-line ou Competições</b>	Concursos ou desafios <i>on-line</i> que oferecem recompensas para aqueles que desenvolvem soluções inovadoras para problemas específicos ou desafios
<b>Wikis</b>	<i>Sites</i> que permitem aos visitantes editar páginas web existentes, postar links e documentos e criar novas páginas interligadas. Mais frequentemente são utilizados para agregar informações.
<b>Câmaras Municipais On-line</b>	Eventos em que o público faz perguntas ou comentários ao líderes governamentais e tomadores de decisão que respondem em tempo real
<b>Mídias sociais</b>	Blogs, Twitter, Facebook, Youtube e outras plataformas baseadas na web nas quais os cidadãos possam interagir com os órgãos.
<b>PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PRESENCIAL</b>	
<b>Sessões de escuta e Audiências Públicas</b>	Sessões que permitem aos agentes governamentais ouvir o depoimento e as declarações e responder às perguntas dos cidadãos e das partes interessadas.
<b>Fóruns de stakeholders</b>	Sessões que reúnem partes interessadas e especialistas com conhecimentos importantes para discutir e propor soluções para os problemas públicos.
<b>Fóruns do Cidadão</b>	Sessões que permitem a diversos grupos de moradores e cidadãos apresentarem problemas e criarem grupos para soluções de problemas.
<b>PARTICIPAÇÃO PÚBLICA FORMAL</b>	
<b>Consultivo Federal Comitês</b>	Formalmente criados, fornecem ao governo informações com conselhos e <i>feedback</i> do público. Compostos de partes interessadas e especialistas.
<b>Regulamentação</b>	Procedimento que define como regulamentar as ações públicas e como normatizar as regras federais e ainda definir qual o papel que o público deve desempenhar na regulamentação do processo.
<b>Fóruns do Residente e do Cidadão</b>	Sessões que permitem diversos grupos da sociedade sejam engajados nos processos decisórios governamentais.

Fonte: Adaptado de LUKENSMEYER; GOLDMAN; STERN (2011).

Por meio dessas ferramentas as contribuições individuais podem oferecer um grande valor coletivo. Os encontros presenciais, bem como as tecnologias como os *wikis*, blogs, redes sociais e aplicativos de compartilhamento de mídia liberam a criatividade das massas e podem facilitar a disseminação de ideias e experiências em um instante (DONEY, 2009).

O fato é que, na administração pública, essas possibilidades de ação ficam absolutamente subaproveitadas. Torres (2004) afirma que, em muitos casos, uma mesma e única estrutura administrativa poderia atender às demandas de determinado programa ou atividade necessários em alguns municípios ou Estados, porém nenhum esforço mais deliberado é feito no sentido de se aproveitar essas potencialidades.

Uma questão-chave para o sucesso da abertura do processo de inovação é a gestão do conhecimento. Conforme analisa Agune (2014), essas mudanças com tal sofisticação da agenda governamental vão exigir dos servidores públicos modelos mentais e

competências totalmente diferentes das aplicadas anteriormente com o modelo fechado de inovação, o que inclui uma desconstrução de ambientes que são segregados e impedem a criação e o giro de ideias.

Desta maneira, o processo de inovação governamental nutre-se de uma cooperação entre os colaboradores internos e externos. O agente público, por sua vez, é chamado a criar e a atuar nesse contexto, não só como mero condutor da colaboração cidadã, mas como participante ativo do processo de construção coletiva das melhores soluções.

Nota-se que esse novo cenário recomenda um novo fôlego aos processos organizacionais dos governos, com vistas a priorizar a criação e o compartilhamento do conhecimento e o estabelecimento de um ambiente favorável à inovação continuada (CARLOS, 2014).

Jong, Kalvet e Vanhaverbeke (2010), todavia, alertam que a gestão da inovação aberta na gestão pública é bastante exigente. Para esses autores, os decisores políticos devem ter cuidado na criação e efetivação de iniciativas que podem ter um impacto sobre os gestores. Dessa forma, os gestores públicos devem em mente que medidas ma-projetadas ou a instituição malfeita destas medidas podem prejudicar práticas de inovação aberta, em vez de fomentá-las, afetando fortemente a credibilidade e a confiabilidade das propostas, como alerta Janssen *et al.* (2018).

Estudando as barreiras à adoção desse tipo de experiência, Gil-Garcia, Dawes e Pardo (2018) descrevem estudos que focalizam a compreensão de como redes abertas de plataformas de inovação como o *Challenge.gov* são usadas para postar problemas relacionados ao setor público e, em seguida, coletar e avaliar ideias apresentadas pelos cidadãos com o objetivo de inovação crescente do governo. Eles alertam para a descoberta e análise de fatores intra, inter e extraorganizacionais que impulsionam ou dificultam a introdução da inovação aberta no setor público.

Nessa perspectiva, Porumbescu, Neshkova e Huntoon (2018) argumentam que a transparência política das propostas e a compreensão das intenções das iniciativas podem ter efeitos na maior ou menor participação voluntária do público. Segundo Battaglio e Hall (2018), a desigualdade e as disparidades da participação no processo de inovação aberta na gestão pública serão inevitáveis, a menos que os gestores públicos estejam atentos a essas preocupações quando estiverem planejando oportunidades de participação.

Além disso, Battaglio e Hall (2018) admitem que pesquisas anteriores consideraram o desenho das propostas de participação como um elemento importante para solucionar problemas no nível de participação do público. Entender o que está por trás das escolhas das propostas, concentrando-se primeiro na compreensão do estabelecimento de problemas e, especialmente, na forma como são expressos, na sua narrativa, é fundamental para resolver problemas relacionados à participação do público.

## PERCURSO METODOLÓGICO

Nesta pesquisa, e devido principalmente à sua natureza aplicada, trabalhou-se com geração de dados e procedimentos de análise dentro da abordagem qualitativa. Creswell (2010) indica que a pesquisa qualitativa deve ser utilizada quando inexiste um sólido corpo teórico sobre o fenômeno investigado e quando variáveis contextuais são consideradas importantes no problema.

Devido à característica do trabalho, optou-se pela estratégia do estudo de caso, que é uma estratégia de pesquisa que se concentra na compreensão das dinâmicas em um contexto (EISENHARDT, 1989). Foi investigado o fenômeno contemporâneo da inovação aberta no governo de Minas Gerais dentro do seu contexto, visto que os limites entre o fenômeno e o contexto não estavam claramente definidos.

O estudo foi desenvolvido com um caso único, visto que o projeto Movimento Minas é considerado revelador para a temática abordada devido à característica de ser uma política pioneira na administração pública brasileira, em seus diversos níveis, que é baseada nas premissas da inovação aberta. Na coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação direta. A pesquisa documental foi feita em meios digitais e presencialmente na sede do Escritório de Prioridades Estratégicas na Cidade Administrativa Tancredo Neves (sede do governo de Minas Gerais).

Em relação às entrevistas, foram ouvidas nove pessoas, durante 11h30m, entre 2013 e 2014. Oito delas foram ouvidas presencialmente, e em diversos momentos. Além de sondagens individuais com os entrevistados, ocorreram algumas reuniões ampliadas para escuta e relato das experiências dos seguintes entrevistados:

Quadro 2 – Atores pesquisados

Entrevistado	Cargo	Função no Projeto
E1	Coordenadora do Núcleo de Sistemas e Gestão (Livre nomeação)	Gerente do Movimento Minas
E2	Empreendedora Pública	Gestora de Conteúdo/Comunicação
E3	Empreendedora Pública	Gerenciamento de projetos
E4	Empreendedor Público	Gerenciamento de projetos
E5	Empreendedor Público	Gerenciamento de projetos
E6	Chefe de Comunicação (Livre nomeação)	Cogestor – Comunicação
E7	Empreendedor Público	Gerente do Movimento Minas
E8	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	Analista de cocriação
E9	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	Apoio

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

A observação participante foi realizada de duas formas distintas: participação nas discussões na plataforma virtual do projeto e vivência no ambiente de trabalho e gestão do Movimento Minas.

A análise dos dados da pesquisa foi desenvolvida por meio da técnica hermenêutico-dialética, a qual, segundo Minayo (2008), é um caminho de possibilidades de construção teórico-metodológica de base empírica e documental para as pesquisas qualitativas, que não se limita à exposição do como fazer, mas que abarca também o como pensar.

## TRAJETÓRIA E EXPERIÊNCIAS DE INOVAÇÃO ABERTA NO PROJETO

O projeto Movimento Minas foi criado pela publicação da Lei Delegada 181, de 20 de janeiro de 2011, que também criou o Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo do Estado de Minas Gerais, órgão autônomo, com *status* de Secretaria de Esta-

do, ligado diretamente ao governador (período 2011-2014) e que coordenava o projeto em parceria com as Secretarias e demais órgãos estaduais. O Escritório de Prioridades Estratégicas já existia na gestão estadual de 2007-2010, mas era um departamento da Secretaria de Planejamento, responsável por indicadores, saneamento de contas, contratos de gestão do governo.

O projeto foi proposto por um grupo de técnicos que já integravam o governo estadual anterior (lembrando que as duas gestões estaduais no período de 2007 a 2014 eram do mesmo partido político), respaldados e apoiados pela então diretoria do Escritório de Prioridades Estratégicas, sendo imediatamente aceito pelo governador e pelo Núcleo Estratégico do Governo. A equipe do projeto foi formada tanto por servidores de carreira quanto por empreendedores públicos (profissionais recrutados e selecionados especificamente para atuarem em um dos núcleos do Escritório de Prioridades Estratégicas).

Tratando-se de um trabalho inédito nas atividades do setor público do Estado de Minas Gerais, o processo de criação e desenvolvimento do projeto passou por diversos estágios, muitas vezes com indefinições de papéis, estruturações mais ou menos centralizadas e/ou descentralizadas, redefinições de escopo.

O Movimento Minas foi operacionalizado de maneiras diversas, porém com referências importantes, como o *OpenIDEO*, *Challenge.gov* e *Innocentive*, no que diz respeito à construção e manutenção do *site*, e alguns projetos inspiradores: o Mindlab (Dinamarca) e Nesta (britânico), no que diz respeito aos processos.

O projeto foi sendo estruturado em fases não muito bem definidas. Uma delas consistiu em testar um processo desenhado com base numa mescla entre *Design thinking* (metodologia de inovação inspirada no trabalho de *designers*) e *open innovation*. Após essa fase foram pensados processos de participação mais curtos e com incentivos mais claros aos participantes (prêmios). E a última modificação na estrutura aconteceu depois das manifestações de junho de 2013, ocorridas em diversas cidades do Brasil, o que desencadeou a necessidade de repensar o direcionamento do projeto e retomar o caminho de um laboratório de diálogo político, como será apresentado na seção seguinte, baseada na trajetória e experiências do projeto.

## Primeira Fase

A primeira fase do projeto coincide com a nova formação do Escritório de Prioridades Estratégicas e a transição na gestão do governo estadual (gestão 2007-2010 para gestão 2011-2014).

Logo no início do projeto os procedimentos podiam ser assim descritos: inicialmente, por meio do *site* do Movimento Minas, a equipe convidava os participantes a propor ideias para promover melhorias para Minas Gerais. Qualquer pessoa poderia participar, quer sugerindo ideias, apoiando ou comentando as ideias dos outros participantes.

Nessa primeira fase era possível inserir *links* de artigos e vídeos para contextualizar a ideia sugerida e mostrar exemplos de outros Estados e países. Dentro da proposta estavam previstos também eventos *off-line*, denominados de “encontros inspiradores”, com palestras sobre os temas dos desafios e avaliação de especialistas e cidadãos sobre como viabilizar as ideias apresentadas.

Nesse formato inicial as propostas, após serem discutidas na plataforma virtual, eram compiladas durante um evento, para serem transformadas em propostas de soluções reais. A partir desse ponto viria a análise de viabilidade, com testes em pequena escala, para se mensurar efetividade de resultados que permitiriam ampliar a política ou programa, reformular ou ainda encerrar a ação por falta de efetividade.

Todas as áreas de atuação do governo do Estado de Minas Gerais poderiam ter projetos, que iriam desde as ideias para a redução da pobreza, passando por empregabilidade e crescimento profissional, moradia, inovação, segurança, cultura e sustentabilidade ambiental.

## Segunda Fase

Num segundo momento, após a análise dos resultados da primeira fase, a forma de interação foi modificada. Para a equipe, havia um desafio a ser vencido: o cidadão vinha ao ambiente virtual criado pelo governo e trazia a sua colaboração para a definição de políticas e programas, mas havia uma pergunta que ainda soava alto para os integrantes do projeto: Como viabilizar a análise e efetivação de tanta informação?

Constatou-se que a tematização muito aberta, à medida que permitia um turbilhão de novas ideias, não possibilitava, pelo volume, sua devida análise e ação. Retomou-se, assim, a ideia de lançar temas específicos para a participação das comunidades, num fluxo de três fases: desafio, ideias e ação. Os temas eram escolhidos com base em prioridades do governo e no contato preexistente com participantes da sociedade. Um exemplo desse processo é descrito por E4:

A gente escolheu o tema de gravidez na adolescência, em função de conversas com a secretaria de saúde. Aí, a gente foi na sociedade ouvir quais eram os principais problemas relacionados a esse tema. Desses problemas nós escolhemos um e voltamos para a sociedade buscar ideias para resolver esse problema.

Conforme afirmam Kadouaki e Marra (2013), fora do mundo virtual, mas em sintonia com ele, funcionava a plataforma presencial do Movimento Minas, composta por encontros para trazer as pessoas com as ideias mais destacadas no *site*, além de lideranças do setor privado, de organizações sociais, das universidades e do governo, para discutir desafios, gerar ideias inovadoras e desenhar formas de colocá-las em prática, seja pelo governo ou pela sociedade. Foi verificada a utilização do modelo composto por três fases: escuta, ideias e ações (Quadro 3).

Quadro 3 – Fluxo do processo de inovação aberta na segunda fase do Movimento Minas

FASE	DETALHAMENTO
Escuta	<ul style="list-style-type: none"><li>- As pessoas são incentivadas a conversar virtual e presencialmente sobre temas relevantes, escolhidos pela equipe do projeto, sempre relacionados a desafios da sociedade mineira.</li><li>- As conversas acontecem no <i>site</i> do projeto, em encontros de escuta, reuniões ou outros momentos.</li></ul>

<b>Ideias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A equipe do projeto lança uma pergunta relacionada à forma de se resolver ou mitigar os principais pontos levantados na fase anterior.</li> <li>- Os participantes são então convidados a discutir soluções que respondam à pergunta, considerando premissas previamente definidas, em um espaço de tempo definido.</li> <li>- As discussões ocorrem virtual ou presencialmente, seja no <i>site</i> do projeto, seja em encontros de ideação ou outros momentos.</li> <li>-As ideias fornecidas pelos participantes são compiladas com base nas premissas. Essas ideias são a fonte principal para que os protótipos sejam desenhados.</li> </ul>
<b>Ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O protótipo de testes é desenhado a partir dos <i>inputs</i> surgidos na fase de “Ideias”.</li> <li>-A utilização de protótipos serve para desenvolver, testar e melhorar as ideias em um estágio inicial, de forma mais rápida e antes de comprometer uma grande escala de recursos com a instalação-Ocorre a tangibilização de uma ideia, a passagem do abstrato para o concreto, buscando representar uma realidade e propiciar experimentação, adaptação, aperfeiçoamento e validação.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de KADOUAKI; MARRA (2013).

Para cada fase do modelo utilizado existia um fluxo específico. Projetou-se que o cidadão seria atraído, conheceria o conteúdo e faria a sua colaboração. Essa colaboração seria compilada juntamente com as demais e os gerentes de projetos fariam os relatórios relativos à ação.

Ainda sobre o uso das informações, quando o usuário publicava conteúdo na plataforma do Movimento Minas, isso significava que este usuário estaria permitindo que todos os demais, incluindo pessoas fora do Movimento Minas, pudessem acessar e utilizar essas informações e associá-las ao usuário, todavia um problema parecido com o ocorrido na primeira proposta continuava a acontecer, conforme relatam:

Mas foi nessa etapa, na prática, que a gente descobriu que demorava mais tempo, a gente perdia um pouco o *timing*. Por exemplo, o governo tem 4 anos, a gente estava rodando um projeto em 9 meses, não poderia ser assim (E6).

Uma possível explicação para esses problemas iniciais pode ter sido a forma de como a política foi estabelecida. Conforme preveem Hilgers e Ihl (2010), Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011), a efetivação da inovação aberta precisa passar por fases iniciais para que possa obter maior sucesso. Primeiramente, conforme afirmam tais autores, propõe-se um processo de transparência estatal em que os dados governamentais são abertos a todos os cidadãos interessados. Posteriormente abre-se um processo de diálogo com esses cidadãos, quando se iniciam as primeiras práticas de participação. Nessa etapa acentua-se um processo de educação dos cidadãos e dos agentes públicos sobre o novo modelo a ser adotado. Por fim, com as duas primeiras etapas já consolidadas, abre-se para o processo colaborativo, a inovação aberta em si. Os próprios membros do Movimento Minas reconhecem que “na efetivação do projeto essas duas fases iniciais não foram muito bem trabalhadas”, conforme afirma E4.

### Terceira Fase

As manifestações sociais que eclodiram no Brasil em 2013 mobilizaram os gestores do programa a ir às ruas conversar e, principalmente, escutar o que se denominou “a voz das ruas”.

Após o período das manifestações a plataforma do Movimento passou a ser utilizada de outra maneira. Dessa vez a gestão do Movimento decidiu que a participação e colaboração da sociedade ocorreriam da maneira mais livre possível.

Apesar de ter modificado a forma de interação com a sociedade, o Movimento Minas não mudou a arquitetura do *site*. Apenas foram feitas algumas adaptações para melhor contextualizar o momento. Uma das principais modificações foi nos conceitos apresentados no *site*. Os gestores admitiram que, por exemplo, a palavra “desafio” era mal-interpretada pelas pessoas. Trocaram-na pela palavra “destaque”.

### Quarta Fase

Após as mobilizações de 2013, a equipe do projeto decidiu não mais apenas aguardar a participação do cidadão no *site* oficial, mas também buscar o cidadão que deseja interagir e contribuir, por meio de busca ativa (por parte da equipe) em todos os canais de comunicação disponíveis no ambiente virtual.

Outra alteração também advinda das manifestações populares de 2013 foi o retorno da amplitude de temáticas tratadas pelo projeto. Enquanto na segunda etapa os temas eram restritos aos dez desafios do governo previstos em seu planejamento estratégico, nessa fase a gestão do projeto optou por colocar as temáticas com base no que foi discutido nas manifestações.

Apesar dessa proposta de trabalhar de forma mais aberta aspirações da sociedade, verificou-se, na fala de alguns entrevistados, que a decisão pelas temáticas a serem discutidas ainda era, na sua totalidade, tomada pelo governo.

Nessa fase, o Movimento Minas começou a atuar com uma estrutura baseada em Gestão de Projetos. Segundo E1, o fluxo das informações surgia a partir de uma ideia, em uma fase de iniciação,

que pode ser conduzida por qualquer pessoa, não necessariamente o gerente de projetos. Essa pessoa descreve o que é aquela ideia, é feita a análise de viabilidade e depois é feita uma validação. Se não for possível é arquivado e se for possível já entra dentro da lógica de projetos mesmo.

Nessa fase a própria equipe reconhecia que houve um retrocesso no que diz respeito às ideias e conceitos da inovação aberta e do *design thinking*. Além disso, foi necessário se adequar a um novo cenário de governo, em que se exigiam projetos que envolvessem parcerias. Nesse novo contexto as ações seriam desenvolvidas com a participação de diversos atores (internos ou externos), mesmo possuindo um gerente interno da equipe. O processo de incubação da ideia foi redefinido e houve uma percepção maior das distinções entre a função de gerente de projetos e do gerente de produto. Para E1, os cidadãos poderiam atuar como gerentes de produto:

Uma pessoa deu uma ideia, então ela está imaginando uma iniciativa, um evento, uma intervenção. Ela tem a possibilidade de ser a gerente daquele produto. Ou seja, uma pessoa que vai acompanhar durante todo aquele tempo.

Segundo E1, porém, não haveria como o cidadão ser gerente de projeto, porque ele não participa do fluxo interno da administração e, por outro lado, para ser gerente de projeto é necessário ter competência e perfil para a função. O mesmo entrevistado

ressaltou ainda que a necessidade do governo em exercer controle sobre as atividades envolvidas em algum projeto inviabilizaria a delegação de gestão de projetos para o cidadão.

Nessa fase, o fluxo era iniciado quando alguma pessoa ou grupo de pessoas (interno ou externo ao governo) gerava uma ideia. A partir desse ponto planejava-se uma iniciativa, um evento, uma intervenção. Na visão do projeto, essa pessoa seria um Gerente do Produto (quem sugeriu o projeto).

Além dessas ações havia também um fluxo inverso, em que os gestores dos diversos órgãos e secretarias iam buscar no Movimento Minas informações e ideias advindas da sociedade, conforme conta um dos atores:

Tem algumas políticas públicas que as secretarias estão para tomar decisão e tem que ouvir o cidadão. Então a gente ajuda nisso (E5).

Nessa fase, a equipe do Movimento Minas também fazia uma importante reflexão interna: O projeto mantém a ideia de inovação aberta, em sua essência, conforme as bases teóricas? Alguns entrevistados admitiam que não sabiam mais se o projeto mantinha-se dentro dessa perspectiva, haja vista que ele se modificou muito para se ajustar às necessidades governamentais e sociais que foram se modificando ao longo dos quatro anos de sua existência.

## OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS NA TRAJETÓRIA DO PROJETO

Apesar do apoio integral do governador, a equipe do projeto relatou que a necessidade de “vender” internamente a proposta para os secretários de cada pasta “custou bastante energia” dos membros do Movimento Minas.

Essas questões que parecem colocar em lados opostos o Movimento Minas e as Secretarias não são incomuns na administração pública, conforme já analisado por Denhardt (2012) e no depoimento de E3:

O Estado tem alguns canais que são os canais clássicos: as ouvidorias, os conselhos, que são canais institucionalizados. Quando a gente fala de inovação aberta, de *design thinking*, isso causa um estranhamento por ser uma forma diferente (E3).

Por outro lado, o projeto já passou por diversos formatos e também discontinuidades. Algumas foram impactantes, posto que modificaram até a forma de funcionamento do projeto. O respondente E7 conta que *“houve mudanças de gerência e da diretoria do Escritório. Todas tiveram impacto nas diretrizes e na forma de funcionamento”*.

Outro importante desafio era relacionado a própria identidade e função do projeto: inclusive para os membros da equipe não era fácil explicá-lo. Aliada a essa questão, um enorme desafio era atrair a participação das pessoas. Como analisa a respondente E6, era negativamente expressivo o desinteresse da sociedade na medida em que o projeto era visto como uma ação governamental, e, assim, distante da realidade dos cidadãos.

De fato, o dilema era como promover o engajamento social sem transformar o projeto em um marketing governamental: *“uma das coisas que eu falo é isso: gente, o movimento não é publicidade”* (E6). Nesse aspecto os membros da equipe não conseguiam visualizar uma solução.

Nessa perspectiva, o desenho das propostas e oportunidades participativas, elemento muito enfatizado por Battaglio e Hall (2018) parece ser uma questão fundamental para definição da identidade e função do projeto, algo que não foi devidamente entendido e conduzido internamente. As dificuldades de compreensão do projeto pela equipe e o desenho de propostas de participação e estabelecimento dos desafios são marcas bastante fortes na trajetória de vida do projeto.

Em termos da adesão ao projeto, a mudança de percepção do cidadão em relação a sua própria participação no governo constituía-se em desafio. Para a respondente E6, “é muito difícil por que o cara quer falar que o trânsito é uma porcaria, mas esse mesmo cara não quer sentar e debater possíveis soluções”. E isso ocorre porque, na interpretação da respondente E6, se o cidadão “senta” e debate os problemas, ele passa a ser corresponsável pelo processo e não pode reclamar mais.

Para os gestores do projeto, esse era o grande desafio: sensibilizar nos cidadãos a cultura da participação, a cultura da colaboração, a cultura da cocriação, mas não foi identificada nenhuma ação mais estruturada do projeto nesse sentido. Desse modo, pode-se admitir que a oportunidade de uma compreensão mais profunda da interação governo/cidadãos foi perdida, bem como o entendimento dos fatores que direta ou indiretamente influenciam a maior ou menor confiabilidade nesse tipo de proposta por parte do público, aspectos fortemente recomendados por Janssen *et al.* (2018) na gestão de experiências como o Movimento Minas.

Foi constatado que, apesar do apoio formal do governador às ações do projeto, existiam reações internas ao governo contrárias ao Movimento Minas. A falta de definição do papel do projeto internamente constituiu-se em uma das grandes fragilidades do projeto. Possivelmente o que ocorreu foi uma falta de clareza interna entre o nível estratégico e as Secretarias desde a concepção do projeto. Na fala dos entrevistados percebe-se que há um grande desgaste quando o assunto é a concretização das políticas. Observa-se que além do trabalho para “vender” o projeto externamente para a sociedade, havia um desgaste interno para sua disseminação e legitimação.

Ou seja, você chega no lugar e diz: vou fazer um projeto para você melhorar a sua atuação, você vai fazer comigo? Vou. A única coisa que eu preciso é o seguinte: no fim você tem que rodar essa solução. E aí no meio o processo quebra. Ou chega no fim e recebemos: não, isso aqui a gente não pode. Mas a gente combinou, não foi? (E6).

Outro ponto importante nessa perspectiva analisada por E6 relaciona-se ao processo decisório. Conforme destaca, apesar da existência de discussões colaborativas o processo decisório era centralizado no governo: “E aí? Depois você vai comprar a ideia? O governador compra. E quem opera? Não temos essa garantia. Esse também é um desafio” (E6).

Revedo o argumento de Porumbescu, Neshkova e Huntoon (2018) a respeito da necessidade de transparência política das propostas e a compreensão (interna) das intenções das iniciativas por parte dos gestores públicos, esse tipo de situação experimentada no projeto reforça a necessidade de prioritária atenção a essas questões por ocasião do planejamento de projetos dessa natureza. Há ainda um agravante nesse

ponto: além da não existência de convicção interna quanto aos objetivos do projeto e sua importância para o governo, existia uma força limitadora das Secretarias quanto à atuação do projeto.

Não tem fluxo definido. E nós somos dependentes de cada tipo de secretaria, cada tipo de gestor e cada tipo de assunto. Dependia até do humor do secretário (E4).

Os membros do Movimento reconheciam que não era simples lidar com essa situação. Ademais, que existiam outros processos de construção de políticas que já eram institucionalizados, criados por lei ou por iniciativas governamentais e que não deviam ser simplesmente abolidos, conforme é apresentado por E3: *“A Secretaria de Saúde, por exemplo, se você for pegar as metas dela são quase todas obrigatórias por lei”*.

A dificuldade em lidar com os procedimentos internos era acentuada na medida em que o Movimento Minas trazia para dentro da estrutura governamental ferramentas e fluxos ainda inexistentes. Dessa forma, as limitações legais e burocráticas e estando o projeto inserido formalmente na estrutura estatal implicava diversos obstáculos, conforme comenta E6: *“Por exemplo, quando você vai contratar recursos para fazer um Hackathon, como você justifica isso para o Tribunal de Contas?”*.

Os obstáculos indicados por E6 são identificados por Gil-Garcia, Dawes, Pardo (2018) quando argumentam que algumas barreiras intra, inter e extraorganizacionais podem dificultar ou impedir que organizações do setor público adotem essa inovação processual e tecnológica. Admite, no entanto, que quando o mandato político é alinhado com a missão da organização que propõe a inovação, oportunidades para mudanças e inovação em procedimentos operacionais padrão podem ser adotadas mais facilmente, mas depende muito da força política que os projetos adquirem.

Mais um desafio para o Movimento Minas estava relacionado à melhoria da qualidade da participação na *Internet*. Na visão dos membros da equipe, as pessoas participam muito melhor presencialmente. A equipe buscava soluções para aperfeiçoar as participações nas ferramentas virtuais tendo em vista as limitações financeiras para os encontros presenciais.

Há que se falar aqui em um processo importante: a institucionalização do projeto, pois conforme prevê Paes de Paula (2005), as arenas de participação e colaboração só serão efetivas se essas ações governamentais forem institucionalizadas, uma vez que isso daria espaço para a população participar efetivamente das suas políticas, entretanto os gestores do projeto tinham uma visão um pouco conservadora nesse sentido. Um fator determinante para isso é o próprio caráter da ação governamental. O Movimento Minas nasceu como projeto, ou seja, tinha prazo para ser finalizado. O projeto existiria formalmente até 31/3/2015, conforme previsto no Decreto Estadual nº 45.578, de 28 de março de 2011.

Ainda sobre a institucionalização do projeto, um aspecto importante é a sua capacidade de obter legitimação, tanto internamente quanto externamente, o que parece ter sido um ponto vital, crítico e problemático na condução e finalização do Movimento Minas. Como afirmam Janssen *et al.* (2018), a legitimidade externa é baseada na confiança dos cidadãos e algumas dimensões são centrais para a confiabilidade: compe-

tência, boas intenções, honestidade e consistência, e elas refletem mais a avaliação dos cidadãos a respeito dos funcionários ou técnicos responsáveis por desenvolver, manter e monitorar o sistema do que a sua avaliação.

Considerando a previsão da sua extinção, o que de fato ocorreu em março de 2015, E2 apontava que o registro formal das ações era uma das preocupações da equipe.

Os três passos apontados por Hilgers e Ihl (2010), Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011), quais sejam, a construção de um novo modelo de gestão, desde o desenvolvimento e a instituição dos conceitos de transparência dos governos, a participação popular comprometida com o controle do orçamento e as políticas públicas desenvolvidas, chegando, por fim, ao trabalho da inovação aberta para a definição de políticas públicas com a participação direta do cidadão, podem não ter sido cumpridos e etapas terem sido atropeladas. Além da função essencial e o objetivo do projeto, outra perspectiva analisada diz respeito a sua sustentabilidade. Certamente, o Movimento Minas não foi um projeto de fácil planejamento, pelas questões internas, institucionais e, principalmente, políticas. A sustentabilidade do projeto nesse cenário era realmente muito difícil, especialmente considerando que o projeto nasceu em governo estadual com projeto político antagônico ao governo do período 2014/2018, incompatibilidade realçada fortemente nas eleições de 2014.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da observação e análise da trajetória do Movimento Minas, percebeu-se uma forte indefinição na própria prática da inovação aberta. Não é possível afirmar que o projeto em seus diversos momentos referia-se a um processo de cocriação, *design thinking* e colaboração coletiva. Em outras palavras, não se pode afirmar que as ideias dos cidadãos foram realmente captadas pelo ente governamental. O que houve foi uma tentativa (que os membros da equipe preferem chamar de laboratório) de estreitar os laços entre governo e sociedade.

O tom do discurso dos gestores do projeto evidenciava a sua preocupação em ressaltar que não era objetivo do projeto captar ideias dos cidadãos para construção de políticas públicas, mas envolvê-lo e engajá-lo, visando ao estreitamento da ligação entre o governo e a sociedade. Sendo assim, pode-se afirmar que o Movimento Minas foi um projeto de inovação aberta?

O processo foi concebido de maneira abrupta, sem a devida preparação do governo e dos cidadãos. Além disso, parece que não havia uma definição clara do conceito de inovação aberta no governo com o objetivo de apropriação do conhecimento social para utilização no processo de inovação pública. E, segundo apresentado por Bolliger (2014), o governo reconhece uma exigência social de (re)inventar formatos de relacionamento entre o Estado e a sociedade por meio de espaços de confiança entre governantes e governados.

Conforme foi constatado durante as mobilizações de 2013, um diálogo direto, claro e efetivo entre governo e sociedade é quase inexistente, com falhas de ambos os lados. Por outro lado, janelas de oportunidade de construção de novos ambientes de participação pública proporcionados pelas TICs são evidentes, mas nota-se grande dificuldade em introduzir o cidadão no processo de construção da política.

Esses novos projetos, mesmo que ainda em fase embrionária dentro das estruturas estatais, apontam para uma consonância com os desejos da sociedade que sinaliza por diversas fontes um desejo de cada vez mais adicionar formas de participação direta à democracia representativa. Afinal, conforme afirma Lessig (2009), as virtudes e utilidade de projetos que propõem a transparência, participação e colaboração, são óbvias. Abrir o processo de participação direta, todavia, exige uma mudança cultural abrupta dos órgãos que estão, na sua maioria, acostumados a tomarem suas decisões sozinhos.

Por outro lado, como afirmam Gil-Garcia, Dawes e Pardo (2018), é difícil imaginar na atualidade alguma atividade ou função governamental que não envolva intensamente o uso de informações e tecnologia. O uso das TICs no governo, segundo os autores, amplia as perspectivas de uma gestão mais eficiente, transparente e eficaz, ao mesmo tempo que requer alterações nos modelos tradicionais da gestão pública, bem como novos estilos de liderança, processos decisórios, novos padrões de responsabilidade e engajamento social (GIL-GARCIA; DAWES; PARDO, 2018).

Reitera-se, portanto, que o objetivo deste estudo, mais do que apresentar soluções e/ou conclusões, foi de fomentar novos processos de discussão a respeito da temática da inovação aberta na gestão pública. A expectativa também é de que, além de estimular novos processos de discussão, estudos sobre a temática eleita contribuam para a construção de conhecimento e orientação prática para processos similares no âmbito governamental. Aponta-se, a partir da presente pesquisa, para a necessidade de investimento em estudos que investiguem as nuances da inovação aberta no governo em outras esferas (federal e municipal) e/ou poderes (Legislativo e Judiciário), bem como o aprofundamento de questões levantadas por este estudo.

Finalmente, a análise comparativa de processos desse tipo em curso no mundo, além de pesquisas com abordagens sobre os fluxos e mecanismos adotados pelos órgãos públicos na operacionalização da inovação aberta, são também possibilidades de aprofundamento do conhecimento de um tema de grande importância e impacto e ainda muito pouco conhecido.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Jackeline A. de. O processo de inovação nas organizações públicas: integrando conceitos às práticas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais [...]*. Campinas: Anpad, set. 2001.
- AGUNE, Roberto. O governo no século XXI. In: AGUNE, Roberto (ed.). *Gestão do conhecimento e inovação no setor público*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 57-92.
- BATTAGLIO Paul; HALL, Jeremy. Time's Up: Equity, Fairness, and Public Administration. *Public Administration Review*, v. 78, n. 3, p. 335-337, 2018.
- BOLLIGER, Sérgio. Inovação depois da nova gestão pública. In: AGUNE, Roberto (ed.). *Gestão do conhecimento e inovação no setor público*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 24-56.

- BRANDÃO, Soraya M.; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, jan./fev. 2013.
- BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2011. (Ed. extra).
- CARLOS, José A. Inovação organizacional no setor público. In: AGUNE, Roberto (ed.). *Gestão do conhecimento e inovação no setor público*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, p. 50-73, 2014.
- CHESBROUGH, Henry W. The era of open innovation. *MIT Sloan Management Review*, v. 44, n. 3, p. 34-41, 2003.
- CHIARONI, Davide; CHIESA, Vittorio; FRATTINI, Frederico. *The open innovation journey: how firms dynamically implement the emerging innovation management paradigm*. Amsterdam: Technovation, 2009.
- COHEN, Wesley; LEVINTHAL, Daniel. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, v. 35, n. 1, p. 128-152, mar. 1990.
- COPATTI, Livia. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. *Perspectiva*, v. 34, n. 126, p. 85-100, jun. 2010.
- CORDEIRO, Antonio; MARTINS, Claudia; SANTOS, Nilton; RIBEIRO, Rodrigo; PETRA, Thiago. Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v. 6, n. 2, p. 1-8, jun. 2012.
- CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2010.
- CUNHA, Maria Alexandra; COELHO, Taiane Ritta; PRZEYBILOVICZ, Erico. Get into the club: positioning a developing country in the international e-gov research. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries EJISDC*, v. 79, n. 4, p. 1-21, 2017.
- DAMANPOUR, Fariborz; WALKER, Richard; AVELLANEDA, Claudia. Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations. *Journal of Management Studies*, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.
- DENHARDT, Robert. *Teorias da administração pública*. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DONEY, Dan. Structured crowdsourcing: harnessing external expertise in government. In: GOTZE, John; PEDERSEN, Christian (ed.). *State of the eUnion: Government 2.0 and Onwards*. Bloomington: AuthorHouse, 2009.
- DUTTON, Willian. *Networking distributed public expertise: strategies for citizen sourcing advice to government*. One of a Series of Occasional Papers in Science and Technology Policy, Pennsylvania Avenue; Washington DC: Science and Technology Policy Institute; Institute for Defense Analyses, 2011.
- EISENHARDT, Kathleen. Building theory from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989.
- FREITAS, Rony Klay Viana de; DARCOSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.
- GIL-GARCIA, Ramon J.; DAWES, Sharon; PARDO, Theresa. Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, v. 20, n. 5, p. 633-646, 2018.
- HILGERS, Dennis; IHL, Jan. Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector. *International Journal of Public Participation*, v. 4, n. 1, p. 67-88, 2010.
- HIPLEL, Erick. *The sources of innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio G. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. São Paulo: FGV Editora, 2006.
- JANSSEN, Martin; RANA, Nripendra; SLADE, Emma; DWIVEDI, Yogesh. Trustworthiness of digital government services: deriving a comprehensive theory through interpretive structural modelling. *Public Management Review*, v. 20, n. 5, p. 647-671, 2018.
- JONG, Jeroen; KALVET, Tarmo; VANHAVERBEKE, Wim. Exploring a theoretical framework to structure the public policy implications of open innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 22, n. 8, p. 877-896, 2010.
- JORDÃO, Claudia. *A cidadania na reforma do Estado: redefinição de conceitos e consequências práticas*. ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5., 2012, Salvador. *Anais [...]*. Salvador, 2012.
- KADOUAKI, Ricardo; MARRA, Cícero Nogueira. Inovação aberta e design thinking no setor público: o caso da "gravidez na adolescência" no movimento Minas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. *Anais [...]*. Brasília, 2013.

- KLERING, Luis; ANDRADE, Jackeline A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José. Antonio. G. (ed.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 77-97, 2006.
- KOKKINAKOS, Panagiotis; KOUSSOURIS, Sotirios; PANOPOULOS, Dimitrios; ASKOUNIS, Dimitrios; RAMFOS, Antonis; GEORGUSOPOULOS, Christos; WITTERN, Erik. Citizens Collaboration and Co-Creation in Public Service Delivery: The COCKPIT Project. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, v. 8, n. 3, p. 33-62, jul. 2012.
- LESSIG, Lawrence. Against transparency: the perils of openness in government. In: GOTZE, John; PEDERSEN, Christian (ed.). *State of the eUnion: Government 2.0 and Onwards*. Loomington: AuthorHouse, 2009.
- LUKENSMEYER, Carolyn; GOLDMAN, Joe; STERN, David. *Assessing Public Participation in an Open Government Era: A Review of Federal Agency Plans*. Washington: IBM Center for the Business of Government, 2011.
- LUNDVALL, Bengt-Åke. *Product innovation and user-producer interaction*. Aalborg: Aalborg University Press, 1985.
- LUNDVALL, Bengt-Åke. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. In: DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc (ed.). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publisher, 1990. p. 67-98.
- LUNDVALL, Bengt-Åke. Políticas de inovação na economia do aprendizado. *Parcerias Estratégicas*, n. 10, p. 201-218, 2001.
- MILANI, Carlos. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.
- MINAYO, Maria Cecilia. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. Building an open and innovative government for better policies and service delivery. *Background document for session Expert meeting*. Paris: OECD, 2010.
- PAES DE PAULA, Ana P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 35-49, abr./jun. 2005.
- PORUMBESCU, Gregory; NESHKOVA, Milena; HUNTOON, Meghan. The effects of police performance on agency trustworthiness and citizen participation. *Public Management Review*, v. 21, n. 2, p. 212-237, 2018.
- TORRES, Lars Hasselblad. Citizen sourcing in the public interest. *Knowledge Management for Development Journal*, v. 3, n. 1, p. 134-145, 2007.
- TORRES, Marcelo D. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

## Identificação do Nível de Contribuição das Universidades para o Desenvolvimento por meio da Inovação: Uma Proposta de Métrica

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.103-120>

Recebido em: 7/5/2018

Aceito em: 18/3/2019

Gesinaldo Ataíde Cândido,<sup>1</sup> Dayanna dos Santos Costa Maciel<sup>2</sup>

### RESUMO

O objetivo deste artigo é propor uma métrica de mensuração do nível de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento regional por meio da inovação. A presente pesquisa tem cunho teórico e foi adotada como procedimento metodológico a revisão sistemática da literatura do tipo integrativa, esta realizada nas literaturas nacional e internacional dos últimos dez anos, que consideram a relação existente entre universidade, inovação e desenvolvimento regional. Como resultado, são apresentados abordagens e modelos específicos, com foco nas proposições da Tripla Hélice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017) e de Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017). Em seguida, apresenta-se uma proposta de métrica que possibilita identificação e análise mais apurada do nível de contribuição das universidades para o desenvolvimento regional mediante a inovação. Conclui-se que a principal contribuição deste artigo consiste em apresentar um caminho para que se possa medir e/ou classificar as contribuições que a universidade oferece para o desenvolvimento econômico regional por meio da inovação.

**Palavras-chave:** Universidade. Inovação. Desenvolvimento regional.

### IDENTIFICATION OF THE CONTRIBUTION LEVEL OF UNIVERSITIES FOR DEVELOPMENT THROUGH INNOVATION: A PROPOSAL OF METRICS

### ABSTRACT

The aim of the article is to propose a metric of the level of contribution of a university to regional development through innovation. The research carried out has a theoretical approach and a systematic review of the integrative type literature was adopted as a methodological procedure. This literature was carried in the national literature as an international of the last 10 years, considering the relationship between university, innovation and regional development. As a result, specific approaches and models are presented, focusing on the propositions of the Triple Helix (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017) and University Products (LENDEL; QIAN, 2017), followed by a metric proposal that allows more accurate identification and analysis of the level of contribution of universities to regional development through innovation. It is concluded that the main contribution of this article is to present a way to measure and / or classify the contributions that the university to regional economic development through innovation.

**Keywords:** University. Innovation. Regional development.

<sup>1</sup> Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). [gacandido@uol.com.br](mailto:gacandido@uol.com.br)

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). [dayanna-costa@hotmail.com](mailto:dayanna-costa@hotmail.com)

A dinâmica social baseada no conhecimento possui características diferentes de uma sociedade industrial focada na fabricação de bens tangíveis, uma vez que as atividades econômicas inseridas nessa dinâmica requerem uma ligação com as fontes geradoras de novos conhecimentos cada vez mais intensas. Nessa conjuntura, as universidades podem criar condições para uma economia baseada no conhecimento e contribuir para o desenvolvimento das regiões em que estão instaladas. Essa contribuição pode dar-se de diferentes formas, entre elas a contribuição da universidade para o desenvolvimento regional por meio da geração e transferência de conhecimento/tecnologia para o mercado (BARROS; BILESSIMO; D' AVILA, 2017) e na promoção da inovação como elemento-chave do desenvolvimento regional (COOKE *et al.*, 2006; SAXENIAN, 2007).

As formas de contribuições podem ser identificadas mediante a existência de estudos e pesquisas que exploram as relações entre universidade, desenvolvimento regional e inovação. Tais trabalhos, tanto de cunho teórico, empírico ou teórico-empírico, ratificam a prerrogativa de que as universidades podem contribuir para o desenvolvimento de uma região em uma economia do conhecimento e têm seus achados e/ou discussões pautados em alguns modelos teóricos ou teorias. No que respeita aos modelos teóricos, destacam-se: Tripla Hélice (Triple Helix); Sistema Regional de Inovação, Clusters e Redes de Inovação; Universidade Empreendedora; Engajamento Regional; Produtos Universitários, entre outros.

Ainda a respeito dos estudos relacionados à contribuição das universidades para o desenvolvimento regional, é possível verificar na literatura que as teorias ou modelos supracitados foram utilizados em análises empíricas com o intuito de identificar e ou / mensurar esta contribuição. Já no que tange aos estudos teóricos, estes se constituem ou em revisões da literatura ou em proposições de modelos e teorias que buscam identificar de que forma as universidades contribuem para o desenvolvimento e para a inovação regional. Em tais estudos, contudo, não se identificou proposições nem aplicações de uma métrica que permita mensurar objetivamente o nível de contribuição das universidades para o desenvolvimento de uma região por meio da inovação, constituindo-se este fato em uma lacuna existente nesta literatura.

Nesse sentido, o presente estudo analisa modelos teóricos identificados em uma revisão da literatura, aponta o modelo Tripla Hélice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017) e de Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017) como complementares no que tange à identificação da contribuição das universidades para o desenvolvimento regional por meio da inovação. Assim sendo, assume que a existência de interação entre universidade-governo-indústria que constitui a base do modelo de Etzkowitz e Zhou (2017) contribui por intermédio da dinâmica de inovação para o desenvolvimento de uma região; bem como as universidades contribuem para o desenvolvimento econômico regional liderado pela inovação tecnológica por meio de seus “produtos universitários” (LENDEL; QIAN, 2017).

A partir dessas considerações, o presente artigo tem por objetivo propor uma métrica de mensuração do nível de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento econômico regional mediante a inovação. Para tanto, em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa descritiva com revisão da literatura, tendo como finalidade a identificação das teorias e/ou modelos teóricos propostos ou utilizados na elucidação da contribuição das universidades para o desenvolvimento regional. Adotou-se, nesse

sentido, como procedimento metodológico, a revisão sistemática da literatura, esta realizada nas literaturas nacional e internacional que versam sobre a relação existente entre universidade, desenvolvimento regional e inovação.

O presente estudo justifica-se por apresentar um caminho para preenchimento de uma lacuna existente na literatura, destacando que existe a possibilidade de medir e classificar as contribuições de uma universidade para o desenvolvimento econômico regional pela inovação. O presente trabalho, portanto, torna-se relevante, uma vez que existindo a possibilidade de se diagnosticar o nível de contribuição das universidades para o desenvolvimento econômico regional, os gestores das instituições analisadas podem fazer uso deste diagnóstico para planejar e praticar ações que colaborem para o desenvolvimento da região em que estão instaladas.

Além do conteúdo introdutório, o artigo consta de referencial teórico, que busca destacar as pesquisas teóricas e empíricas identificadas na literatura, cujos conteúdos versam sobre a relação entre universidade, desenvolvimento regional e inovação, assim como sobre os modelos teóricos ou conceituações que as nortearam; descrição dos procedimentos metodológicos utilizados neste estudo; a apresentação de um caminho para proposição de uma métrica de mensuração, a qual é objetivo desta pesquisa. Por fim, são tecidas algumas considerações finais a respeito do estudo.

## UNIVERSIDADE, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Na sociedade atual verifica-se uma crescente valoração do conhecimento, de modo que este tem se tornado símbolo e mecanismo propulsor de desenvolvimento em regiões. Tal fato reflete a mudança de uma economia, antes voltada para a fabricação de bens tangíveis, na qual os grandes centros industriais eram indicadores de desenvolvimento econômico para a denominada “economia do conhecimento”. No senso comum, o conceito de economia do conhecimento tem por essência a concepção do conhecimento como fator de produção mais preponderante nas economias das sociedades avançadas industrialmente (GUILLE, 2008).

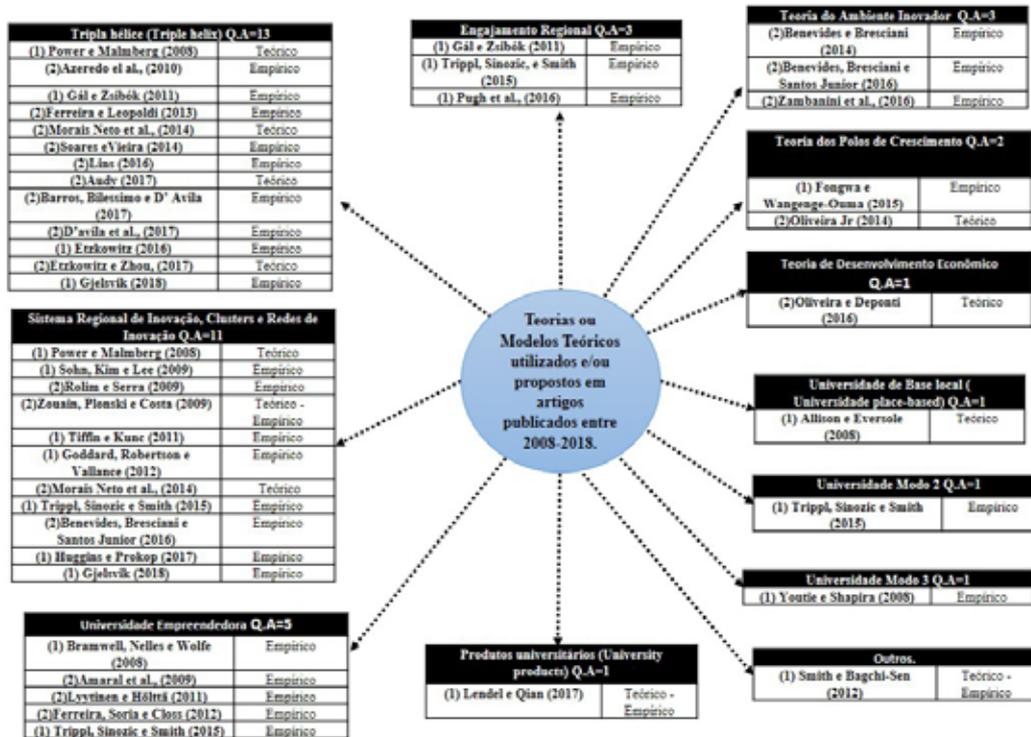
Uma definição formal de economia do conhecimento é apresentada por Drucker (1969), na qual a economia do conhecimento é a aplicação do conhecimento novo ou velho advindo de qualquer fonte, com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico. Nesse contexto, tem-se as universidades como uma das fontes geradoras de conhecimento que podem contribuir para o desenvolvimento econômico em um contexto cuja economia é baseada no conhecimento. Essa contribuição pode dar-se, entre outras formas, por meio do acúmulo e transferência de conhecimento e tecnologia para o mercado (BARROS; BILESSIMO; D’AVILA, 2017) e também por meio do desempenho de um papel na promoção da inovação como elemento-chave do desenvolvimento regional (COOKE *et al.*, 2006; SAXENIAN, 2007).

A contribuição das universidades para o desenvolvimento regional por meio do conhecimento e inovação foi objeto de interesse de vários pesquisadores em diversos países, inclusive no Brasil. Estes exemplos ratificam a prerrogativa de que as universidades podem contribuir para o desenvolvimento regional por meio do conhecimento e da inovação, contudo Power e Malmberg (2008) afirmam que não é clara a forma como as universidades contribuem para inovação e para os sistemas regionais de inovação, pois em diferentes contextos essa contribuição pode dar-se de diferentes maneiras. Nesse

sentido, pode-se verificar nas literaturas nacional e internacional, no período de 2008-2018, vários artigos frutos de pesquisa que vão desde relato teórico da forma como as universidades contribuem para o desenvolvimento regional (AUDY, 2017; MORAIS NETO *et al.*, 2014; OLIVEIRA; DEPONTI, 2016; POWER; MALMBERG, 2008) a proposição de modelos (BRAMWELL; NELLES; WOLFE, 2008; LENDEL; QIAN, 2017; ZOUAIN; PLONSKI; COSTA, 2009) e verificações empíricas (AZEREDO *et al.*, 2010; GÁL; ZSIBÓK, 2011). Uma análise destes trabalhos selecionados por meio de uma revisão sistemática permitiu destacar, conforme o disposto na Figura 1, teorias ou modelos teóricos propostos ou utilizados para identificação da contribuição das universidades para o desenvolvimento regional no contexto da inovação.

A Figura a seguir foi elaborada considerando o fato de alguns dos trabalhos analisados utilizaram-se no mesmo estudo de duas ou mais teorias e/ou modelos, a exemplo de Gjelsvik (2018), que combinou a abordagem de Sistemas Regionais de Inovação a de Tripla Hélice, e Gál e Zsibók (2011), que utilizaram o Engajamento Regional e Tripla Hélice. Outro aspecto importante sobre a elaboração da figura é o fato de que apesar de o modelo de universidade empreendedora ser embasado, em parte, pelos mesmos autores do Modelo Tripla Hélice, estes foram separados tomando por critério o foco dos resultados mostrados nos trabalhos. Dessa forma, estudos que enfatizaram o papel das universidades e apresentaram em segundo plano as interações destas com os demais atores envolvidos no desenvolvimento regional foram enquadrados no modelo de universidade empreendedora, e os que focaram em primeiro plano nas interações, no modelo de Tripla Hélice.

Figura 1 – Artigos entre 2008-2018 e as respectivas teorias e/ou modelos teóricos propostos ou utilizados na identificação da contribuição das universidades para o desenvolvimento regional no contexto da inovação



Legenda: (1) Literatura internacional e (2) Literatura nacional.

Fonte: Elaboração própria a partir de revisão sistemática na literatura (2018).

Na Figura 1 são destacados 35 artigos, selecionados nas literaturas (internacional –16 e nacional – 19 artigos) publicados nos últimos dez anos. Estes foram localizados por meio de uma revisão sistemática, que teve como critério de seleção a utilização ou proposição de teoria ou modelo teórico para identificação da contribuição das universidades para o desenvolvimento regional mediante a inovação. Dos 35 trabalhos selecionados, verificou-se que 7 artigos (2 internacionais e 5 nacionais) são frutos de pesquisa apenas teórica, 24 artigos (11 internacionais e 13 nacionais) são de pesquisa empírica e 4 (3 internacionais e 1 nacional) de pesquisa teórico-empírica. Estes resultados apontam para uma predominância na literatura (referente à relação entre universidade, desenvolvimento regional e inovação) de pesquisas de caráter empírico. Acredita-se que esta preponderância pode ser atribuída ao fato da necessidade de testar ou verificar teorias e modelos existentes em contextos diferentes na busca de diagnosticar como acontece esta relação. Outro aspecto que se destaca nesses dados é o fato de que dos trabalhos de cunho teórico e ou teórico-empírico apenas três propuseram modelos teóricos ou conceitos para explicar a contribuição da universidade para o desenvolvimento regional por meio da inovação. Destes, dois artigos são de literatura internacional (BRAMWELL; NELLES; WOLFE, 2008; LENDEL; QIAN, 2017) e um de literatura nacional (ZOUAIN; PLONSKI; COSTA, 2009).

A respeito destas proposições tem-se o conceito de universidade de base local (*Place-based university*) apresentado por Bramwell, Nelles e Wolfe (2008). A universidade de base local é caracterizada como aquela que é capaz de catalisar os resultados do desenvolvimento regional, conhecer a localidade e promover aprendizagem na região ao desenvolver relações regionais por meio da reciprocidade, integração, imersão local e a promoção de inovação nas instituições da região. Diferentemente de Bramwell, Nelles e Wolfe (2008), Lendel e Qian (2017) não apresentam apenas uma conceituação para compreensão da relação universidade, desenvolvimento regional e inovação: estes autores propõem e testam empiricamente um modelo teórico definido por eles como “Produtos Universitários”.

O modelo de Produtos Universitários assume que as universidades podem contribuir para o desenvolvimento econômico regional, liderado pela tecnologia por meio da oferta de serviços educacionais, empresariais e de novos conhecimentos e tecnologias (LENDEL; QIAN, 2017). No referente à proposição identificada na literatura nacional, tem-se o trabalho de Zouain, Plonski e Costa (2009). Estes autores em uma pesquisa-ação, propõem e aplicam um modelo com foco na inovação e no desenvolvimento para catalisar a densidade dos sistemas locais e regionais de inovação, incluindo os parques científicos e tecnológicos como plataformas de desenvolvimento socioeconômico sustentado.

Ainda a respeito dos artigos listados na Figura 1, observou-se, além do caráter da pesquisa, as abordagens metodológicas utilizadas. No que respeita às abordagens metodológicas utilizadas, verificou-se na revisão que a maioria dos artigos (85,7 %) apropriam-se de uma abordagem qualitativa para a análise dos dados coletados, utilizando como método o estudo de caso único ou múltiplos, exceto o trabalho de Zouain, Plonski e Costa (2009), que optaram por uma pesquisa-ação em conjunto ou não com uma pesquisa bibliográfica. Dessa forma, verificou-se que apenas cinco (14,3%) dos artigos analisados utilizaram uma abordagem quantitativa. Desse total, quatro foram identificados

na literatura internacional (HUGGINS; PROKOP, 2017; LENDEL; QIAN, 2017; SOHN; KIM; LEE, 2009; TIFFIN; KUNC, 2011) e apenas um na literatura nacional (AMARAL; FERREIRA; LACERDA, 2009). Salienta-se que os artigos de abordagem quantitativa também utilizaram estudo de caso único ou múltiplos e/ou pesquisa bibliográfica.

No referente às técnicas de coleta de dados, quando apresentados explicitamente, verificou-se a predominância de dados primários, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, exceto na pesquisa realizada por Amaral, Ferreira e Lacerda (2009), que optaram pelo uso de questionário, este e aquelas aplicados juntos aos sujeitos pesquisados. Destaca-se nesse contexto que nos artigos identificados os sujeitos se constituíam em representantes de instituições de Ensino Superior – reitores, vice-reitores, chefes de Departamentos, coordenadores de programas de Pós-Graduação, pesquisadores (BRAMWELL; NELLES; WOLFE, 2008; FERREIRA; LEOPOLDI, 2013; FONGWA; WANGENGE-OUMA, 2015; GJELSVIK, 2018; GODDARD; ROBERTSON; VALLANCE, 2012); outras instituições promotoras de conhecimento (BRAMWELL; NELLES; WOLFE, 2008) e representantes e/ou gestores de instituições envolvidas na promoção da inovação nas regiões estudadas – empresas, associações, parques tecnológicos, Secretarias de governo, entre outros (BENEVIDES; BRESCIANI, 2014; BENEVIDES; BRESCIANI; SANTOS JUNIOR, 2016; BRAMWELL; NELLES; WOLFE, 2008; FERREIRA; LEOPOLDI, 2013; GJELSVIK, 2018; GODDARD; ROBERTSON; VALLANCE, 2012; ROLIM; SERRA, 2009). Quanto às técnicas de coleta de dados secundários, destaca-se a revisão da literatura (ALLISON; EVERSOLE, 2008; BRAMWELL; NELLES; WOLFE, 2008; LENDEL; QIAN, 2017; POWER; MALMBERG, 2008; SMITH; BAGCHI-SEN, 2012; ZAMBANINI *et al.*, 2016) e análise documental (SOHN; KIM; LEE, 2009).

As informações obtidas sobre os procedimentos metodológicos demonstram uma relevância da abordagem qualitativa e a carência de estudos que fazem uso de uma abordagem quantitativa. Isso pode ter como possível justificativa o fato de os artigos pesquisados apresentarem um anseio em identificar e compreender as diferentes percepções dos atores ou agentes envolvidos no desenvolvimento de uma região por meio da inovação, incluindo as universidades, visto que a abordagem qualitativa propicia compreender com maior profundidade estas percepções. É importante ressaltar que as abordagens metodológicas utilizadas, bem como os procedimentos de coleta e fontes de dados, foram escolhidos pelos pesquisadores com vistas nos objetivos de suas pesquisas e nas bases teóricas que nortearam seus estudos. Diante da importância da identificação das bases teóricas para o presente trabalho, discorre-se sobre estas no tópico a seguir.

### **Contribuição das Universidades para o Desenvolvimento Regional por Meio da Inovação: abordagens e modelos teóricos**

Com o intuito de atender ao objetivo proposto neste artigo, identificou-se por meio de uma revisão sistemática nas literaturas nacional e internacional teorias e/ou modelos teóricos propostos ou utilizados nos estudos que versam sobre a relação entre universidade, desenvolvimento regional e inovação publicados em forma de artigos em periódicos ou eventos acadêmicos nos últimos dez anos. Para tanto, os artigos identificados (Figura 1, item 2) objetivavam direta ou indiretamente identificar a contribuição das universidades para o desenvolvimento regional por meio da inovação e para

este fim utilizaram-se ou propuseram explícita ou implicitamente as teorias ou modelos teóricos. A análise dos artigos selecionados permitiu destacar 12 teorias e/ou modelos teóricos. Entre estes destacam-se os modelos: Tripla Hélice; Sistemas Regionais de Inovação, Clusters e Redes de Inovação e Universidade Empreendedora por ter embasado a maior parte dos trabalhos.

Observou-se ainda na análise destes artigos uma importância dada na maioria das pesquisas às possíveis e existentes interações das universidades com os agentes envolvidos no desenvolvimento regional e na dinâmica da inovação local, agentes estes de esfera governamental e industrial-empresarial. Isso mostra que estudos que busquem identificar a contribuição das universidades para o desenvolvimento regional mediante a inovação devem considerar estas interações. Pugh *et al.* (2016), a exemplo, afirma que a universidade desempenha o papel de intermediária entre os diferentes níveis de governo, dando voz aos atores locais de inovação e contribuindo para o desenvolvimento econômico da região por intermédio de oficinas de ensino e de funcionamento para as pequenas e médias empresas, partilhando comunicação de ideias entre os participantes. Outros artigos analisados, contudo, enfatizaram a importância das atividades desempenhadas e ofertadas pelas universidades em uma dada região e como estas podem ser contributivas para o desenvolvimento da região na qual está instalada. Nessa perspectiva, destaca-se o trabalho de Lendel e Qian (2017) por buscar sintetizar na proposição do modelo de “Produtos Universitários” estas ofertas e como elas podem contribuir para o desenvolvimento regional, liderado pela tecnologia.

Apesar de a literatura revisada apresentar uma quantidade de trabalhos relativamente grande, nestes não foi possível identificar a existência de uma métrica que permita mensurar e classificar, em níveis, a contribuição das universidades para o desenvolvimento de uma região, com foco na relação existente entre universidade, inovação e desenvolvimento regional. Tal métrica, uma vez existente e se constituindo de forma objetiva e simples, poderia ser uma fonte que permitiria às universidades identificar o seu nível de contribuição para o desenvolvimento regional nesse contexto e empreender esforços para melhorá-lo, bem como analisar sua evolução ao longo do tempo. Nessa perspectiva, o presente estudo, observando a lacuna existente, leva em consideração os dois modelos teóricos identificados, que combinados podem constituir em caminho para elaboração desta métrica. São eles: Tripla Hélice (ETZKOWITZ, 2008, 2017) e Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017). Para tanto, ambos os modelos são detalhados a seguir.

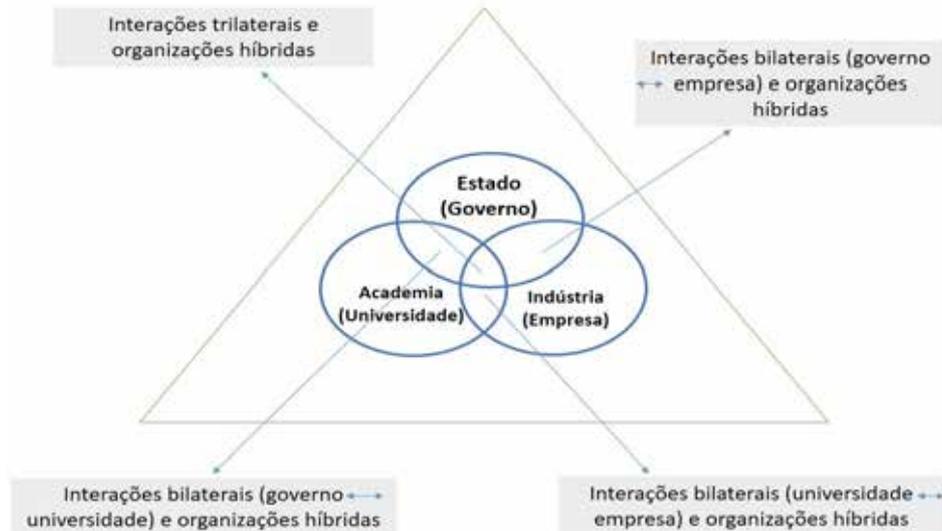
### Tripla Hélice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017)

O modelo da Tripla Hélice foi proposto em 2000 por Etzkowitz e Leydesdorff, em uma publicação na revista acadêmica *Research Policy* 2. Após aprimoramento desse modelo, ele foi publicado em forma de livro em 2008 por Etzkowitz e tem evoluído desde então. Nesse sentido, é considerada para fins deste estudo a versão apresentada na publicação de Etzkowitz e Zhou (2017) por ser uma publicação atualizada e resumida do modelo.

O modelo da Tripla Hélice busca descrever um modelo para inovação, no qual a interação entre academia (universidade) – indústria (empresas) – Estado (governos) como esferas institucionais é a chave para a inovação e crescimento em uma economia

baseada no conhecimento. Nesse contexto, governo, universidade e empresa são entendidos como motores da inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). A Figura 2 representa a estrutura social da Tripla Hélice com as suas diversas formas de interação com os atores sociais envolvidos.

Figura 2 – Estrutura social da Tripla Hélice



Fonte: Adaptado de Etzkowitz e Zhou (2017).

A estrutura disposta pela Figura 2 não é fixa, uma vez que ao longo do tempo a estrutura liderada pelo Estado em um dado momento (no caso da liderança Estado – Figura 2) pode ser substituída pelas outras esferas no decorrer do desenvolvimento da hélice. Dessa forma, destacado o papel das universidades na estrutura em discussão, constata-se que elas podem ser o ponto de partida da inovação regional, quando a esfera Academia assume a liderança, visto que podem ajudar empresas e indústrias existentes na região, possibilitando criar organizações híbridas que podem liderar o processo de articulação entre Estado, Indústria e Academia (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Neste modelo as esferas Academia, Estado e Indústria, segundo o proposto por Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Etzkowitz (2008) são relativamente independentes e se sobrepõem, promovendo a cooperação para a inovação. Salienta-se que, para efeito do modelo, entende-se (para o presente estudo) inovação como um processo, o qual transforma ideias (intangíveis) em realidade (tangíveis) e captura valor (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2015).

A Tripla Hélice considera que cada esfera possui fontes (governo, universidade e empresas) que interagem em relações bilaterais e trilaterais. Em um nível intenso de interação da Tripla Hélice, as esferas academia, governo e indústria podem assumir o papel umas das outras. No que tange às interações no âmbito da hélice saliente-se, com base no autor do modelo, que quando as necessidades não são mais atendidas pelas interações bilaterais, as interações trilaterais dão origem a organizações hibridizadas com este objetivo. São exemplos de instituições híbridas as incubadoras e parques tecnológicos, que têm por função abrigar empresas inovadoras e centros e laboratórios de pesquisas, bem como gerar intervenções urbanas de impacto, onde estão localizadas por meio dos serviços por estas prestados (AUDY, 2017).

Diante do exposto, o modelo Tripla Hélice mostrou-se útil para a compreensão de que as universidades podem contribuir para o desenvolvimento econômico local a partir da inovação. Esses dados foram constatados mediante a sua utilização em artigos publicados nas literaturas nacional e internacional que relacionam universidade, desenvolvimento regional e inovação. Salienta-se que para o atendimento do objetivo deste artigo o modelo da Tripla Hélice foi escolhido por buscar compreender o papel da universidade na dinâmica de inovação e por ter sua validade para este fim ratificada em aplicação principalmente nos estudos empíricos nacionais. O referido modelo contempla a importância que deve ser dada às possíveis e existentes interações das universidades com os agentes envolvidos no desenvolvimento regional e na dinâmica da inovação local, em trabalhos desta natureza.

Como já exposto anteriormente, no entanto, é necessário considerar que a universidade pode contribuir para o desenvolvimento de uma região não só por meio da sua interação com o governo e empresas, conforme o disposto no mencionado modelo, mas também pela oferta de serviços e produtos por ela produzidos. Dessa forma, destaca-se para este fim o modelo de Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017).

### Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017)

O modelo proposto por Lendel e Qian (2017) assume que as universidades podem contribuir para o desenvolvimento econômico regional liderado pela tecnologia por meio da oferta de serviços educacionais, empresariais e de novos conhecimentos e tecnologias, conforme o apresentado sucintamente no Quadro 1.

Quadro 1 – Produtos universitários e o desenvolvimento regional na perspectiva econômica

Produto	Descrição/ consumidores	Contribuição para o desenvolvimento econômico regional.
Produto I Serviços educacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Graus de bacharel, mestrado (acadêmico e profissional), doutorado.</li> <li>- Educação não graduada (Ex. treinamentos para obtenção de certificados).</li> </ul> <p><b>Consumidores:</b> funcionários das empresas locais, organizações de pesquisa e empresas de serviços profissionais.</p>	A função da educação da universidade tem um impacto econômico de longo prazo, pois contribui para a acumulação de capital humano na região.
Produto II Serviços de negócios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nível individual: pesquisa e serviços de consultoria prestada individualmente por professores e pensamentos de influência em governos locais.</li> <li>- A nível institucional: Serviços ofertados por parques cinéticos ou laboratórios de pesquisa criados ou apoiados pela universidade</li> </ul> <p><b>Consumidores:</b> Empresas, organizações governamentais ou de desenvolvimento econômico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria do desempenho tecnológico dos negócios individuais, que por sua vez estimula a economia regional.</li> <li>- Cultivo da cultura empresarial que pode se espalhar para toda a região. A importância do empreendedorismo especialmente de alta tecnologia para a economia regional.</li> <li>- Quando os clientes universitários são organizações de desenvolvimento governamental ou econômico, projetos de pesquisa de contrato com foco em estratégias econômicas de base tecnológica pode contribuir indiretamente para a economia regional.</li> </ul>
Produto III: Novo conhecimento / tecnologia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novos conhecimentos criados pelas universidades.</li> </ul> <p><b>Consumidores:</b> Empresas estabelecidas em seus mercados (geralmente grandes empresa e spin-offs).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conhecimentos criados em universidades podem se espalhar ou ser transferido para as empresas, através do qual o conhecimento universitário é comercializado. No contexto regional os transbordamentos de conhecimento e transferência de tecnologia na região contribuem para o desenvolvimento da economia local.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Lendel e Qian (2017).

O modelo de Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017), apesar de não tão consolidado na literatura como o de Tripla Hélice, devido ao fato de ser fruto de um trabalho recente, apresenta objetividade ao elencar as ofertas de produtos/serviços universitários que podem contribuir para o desenvolvimento de uma região. Dessa forma, o modelo de produtos universitários contempla a importância de se identificar, no contexto discutido neste artigo, as atividades desempenhadas e ofertadas pelas universidades em uma dada região e como estas podem ser contributivas para o seu desenvolvimento.

O referencial aqui disposto direcionou o presente estudo, uma vez que as teorias e modelos teóricos identificados e os estudos resultantes destes possibilitaram, por meio de uma análise, apresentar um caminho para a proposição de uma métrica de mensuração do nível de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento econômico regional mediante a inovação. A seguir, descreve-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do presente estudo.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa foi realizada em dois momentos, necessários para o atendimento de seu objetivo. Em primeiro lugar buscou-se a realização de uma revisão da literatura e na sequência a proposição de uma métrica de mensuração do nível de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento econômico regional pela inovação. Isso foi feito por meio da análise dos achados da revisão realizada.

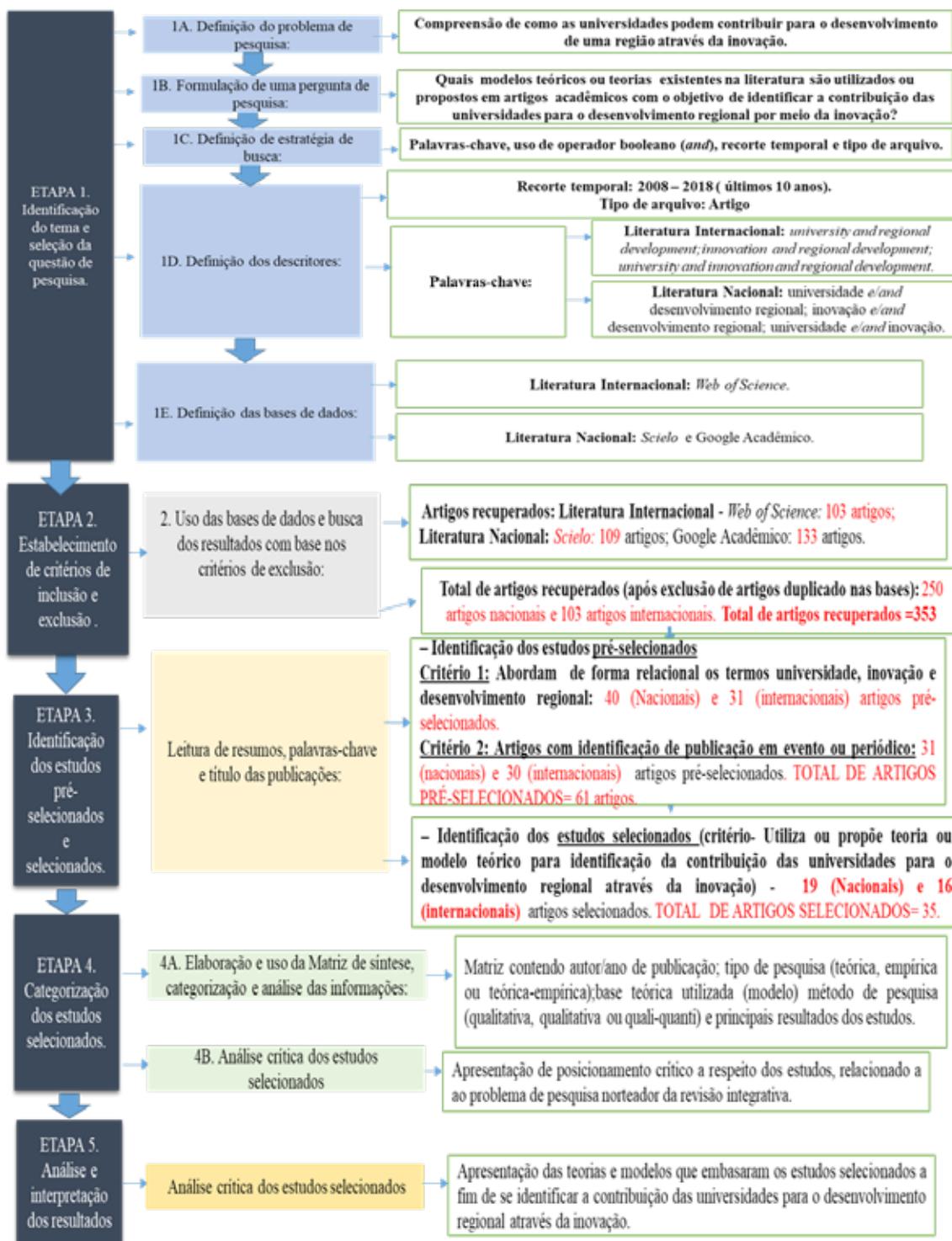
Para tanto, diante do seu objetivo o estudo realizado pode ser classificado como descritivo e bibliográfico. Descritivo por apresentar e analisar artigos existentes na literatura nacional e internacional que versam sobre a relação entre universidade, desenvolvimento regional e inovação e por identificar teorias ou modelos teóricos utilizados ou propostos nestes artigos para identificação da contribuição da universidade para o desenvolvimento regional por meio da inovação. No que tange à revisão bibliográfica, optou-se por uma revisão sistemática da literatura do tipo integrativa, seguindo cinco das seis etapas propostas por Botelho, Cunha e Macedo (2011). As etapas da revisão sistemática realizadas e os resultados obtidos são apresentados na Figura 3.

A partir da Figura 3 verifica-se que a primeira etapa da revisão sistemática consistiu na definição do que a pesquisa pretende responder (problema e pergunta) e os procedimentos de busca (estratégia de busca, definição de descritores e das bases de dados. Nessa primeira etapa adotou-se os termos nas línguas inglesa e portuguesa buscando identificar o máximo de artigos nas bases selecionadas, de acordo com a divisão entre as literaturas nacional e internacional. É importante destacar que as palavras-chave (universidade, desenvolvimento regional e inovação) foram interligadas de duas em duas, usando-se o operador booleano “and” ou “e” de acordo com o operador que a base de dados utilizada reconhecia como indicador para selecionar os artigos que apresentassem no mesmo documento as duas palavras. Assim sendo, para cada par de palavras foi realizada operacionalmente uma busca em cada base utilizada.

A escolha de se interligar de duas em duas as palavras-chave e não as três palavras para aplicação em uma única pesquisa por base deu-se ao fato de a interligação das três palavras restringir demais a pesquisa e desconsiderar artigos relevantes. No caso de artigos internacionais, contudo, ao se aplicar a busca do par “university and innovation” na base escolhida, recuperou-se uma grande quantidade de artigos (309)

dos quais a maioria não fazia a relação destes termos com o termo “regional development”, o que dificultava a análise. Nesse sentido, apenas neste caso foi necessário para responder ao problema de pesquisa de revisão aplicar-se os três termos em conjunto (ver Figura 3).

Figura 3 – Etapas da revisão sistemática da literatura e os respectivos resultados obtidos



Fonte: Elaboração própria a partir de BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011.

No referente à escolha das bases, para a busca na literatura internacional definiu-se como base de dados a *Web of Science* por considerar esta uma referência internacional em bases científicas utilizadas em pesquisas acadêmicas. Já para a pesquisa na literatura nacional optou-se pela SciELO devido ao fato de esta gerenciar publicação eletrônica em rede cooperativa de coleções de periódicos científicos de qualidade crescente em acesso aberto, com ênfase nos países em desenvolvimento e emergentes (PACKER *et al.*, 2014). A busca foi complementada utilizando o Google Acadêmico, para incluir artigos publicados em eventos nacionais, a fim de ter uma maior representatividade das publicações em âmbito nacional.

Quanto às demais etapas dispostas na Figura 3, correspondem à operacionalização da revisão sistemática. Operacionalmente, na base de dados *Web of Science* foram realizadas três buscas, aplicando-se as seguintes restrições de acordo com as possibilidades ofertadas pela base: Busca 1 – palavras-chave (university) AND Título: (regional development), tipo de documento (artigo), tempo (2008-2018) = recuperados 34 artigos; Busca 2 – palavras-chave (innovation) AND Título: (regional development), tipo de documento (artigo), tempo (2008-2018) = 46 artigos recuperados; Busca 3 – palavras-chave university (título) AND innovation (título) AND regional development (tópico), tipo de documento (artigo) = 28. No total, após verificação de duplicidade de artigos, juntando-se os resultados das três pesquisas, com o auxílio de uma planilha do Microsoft Office Excel, foram recuperados 103 artigos.

No referente à base de dados SciELO, foram aplicadas nas três pesquisas as seguintes restrições, conforme as possibilidades oferecidas pela base: método (integrada), busca (todos os índices), tempo (2008-2018), áreas temáticas (Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e multidisciplinar), tipo de literatura (artigo), coleções (Brasil), periódico (todos), idioma (todos). Foram recuperados, utilizando os termos “universidade and desenvolvimento regional”, 20 artigos; “inovação and desenvolvimento regional”, 25 artigos e “universidade and inovação”, 75 artigos. Após verificação de duplicidade, foram recuperados 109 artigos nesta base de dados. Quanto à pesquisa realizada no Google Acadêmico, aplicando-se na opção de busca avançada como critério de restrição – com todas as palavras – no título do artigo – tempo (2008-2018), obteve-se a seguinte quantidade de resultados para cada uma das três buscas realizadas, incluindo citações, artigos, livros, etc.: Busca 1 – palavras-chave (universidade e inovação) = 113 resultados; Busca 2 – palavras-chave (inovação e desenvolvimento regional) = 54 resultados e Busca 3 – palavras-chave (universidade e inovação) = 207 resultados. Após uma análise destes resultados e considerados apenas os artigos, foram recuperados, no total, 135 (19 – Busca 1; 33 – Busca 2 e 83 – Busca 3), que após verificação de duplicidade, ao juntar as três pesquisas, foram recuperados um total de 133 artigos. Como, no entanto, foram utilizadas duas bases para a revisão da literatura nacional, foi necessário juntar ambas as pesquisas com auxílio de uma planilha no Excel e excluir uma das versões de artigos duplicados, ou seja, aqueles cujas versões foram recuperadas em ambas as bases. Após esse procedimento de tratamento, na literatura nacional foram recuperados 250 artigos.

Feitas as buscas foram recuperados na literatura 353 artigos, que após leitura dos títulos e resumos, foram pré-selecionados, com base nos critérios apresentados na Figura 3, 61 artigos. Os artigos pré-selecionados foram submetidos a uma leitura com-

pleta na etapa de seleção, ao término da qual foram selecionados conforme o critério apresentado (ver Figura 3) 35 artigos. A revisão sistemática da literatura foi realizada no período de 4 a 20 de abril de 2018, com a coleta de artigos nas bases sendo realizada nos dias 4, 5 e 6 do referido mês.

A revisão sistemática da literatura permitiu identificar bases teóricas (modelos e teorias) mais utilizadas no que diz respeito a estudos que relacionam a universidade ao desenvolvimento regional e à inovação. Uma vez identificados e analisadas tais teorias e/ou modelos teóricos e os trabalhos frutos de suas respectivas aplicações ou proposições, buscou-se a elaboração de uma proposta de métrica. Para a proposta de métrica optou-se por uma abordagem para a mensuração do nível de contribuição da universidade para o desenvolvimento econômico regional baseada nas proposições de Etzkowitz e Zhou (2017) e Lendel e Qian (2017) e nos seus respectivos modelos.

### **PROPOSIÇÃO DE UMA MÉTRICA DE MENSURAÇÃO DO NÍVEL DE CONTRIBUIÇÃO DA UNIVERSIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL**

Para Etzkowitz e Zhou (2017), na relação dinâmica entre o governo, universidade e empresa (ver Figura 2), é possível criar um sistema de inovação regional sustentável que contribua para o desenvolvimento de uma região. Já segundo Lendel e Qian (2017), as universidades podem contribuir para o desenvolvimento econômico regional, liderado pela tecnologia por meio da oferta de produtos universitários (Quadro 1). Com base nas prerrogativas, a presente proposta de métrica envolve dois conceitos importantes com base nas colocações dos referidos autores: dinâmica de inovação (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017) e oferta de produtos universitários (LENDEL; QIAN, 2017).

Para tanto, define-se para fins da presente proposta de métrica dinâmica de inovação como as relações bilaterais e trilaterais entre as esferas no âmbito da Tripla Hélice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017) e oferta de produtos universitários os serviços, conhecimentos e tecnologias criados pelas universidades e disponibilizados aos seus consumidores em uma dada região (LENDEL; QIAN, 2017). Diante destes conceitos, assume-se a seguinte premissa: A interação da universidade na dinâmica de inovação e o volume de oferta de produtos universitários relaciona-se proporcionalmente com o nível de contribuição destas para o desenvolvimento econômico regional liderado pela inovação tecnológica.

Esta premissa apresenta duas variáveis que se relacionam proporcionalmente com a contribuição da universidade para o desenvolvimento regional. São elas: interação da universidade na dinâmica de inovação e oferta de produtos universitários. Nesse sentido, admite-se que tanto a interação da universidade na dinâmica de inovação como a oferta de produtos universitários podem assumir diferentes níveis. Sendo assim, diante do objetivo do presente estudo supõe-se que a interação da universidade na dinâmica de inovação pode variar entre baixa, média ou alta, o mesmo aplicando-se para a variável oferta de produtos universitários. Dessa forma, as duas variáveis são analisadas conforme a Figura 4, no que tange à sua contribuição para o desenvolvimento econômico regional liderado pela inovação tecnológica.

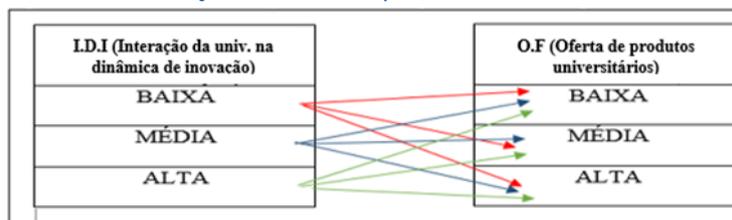
Figura 4 – Avaliação da contribuição da oferta de produtos universitários e da interação da universidade na dinâmica de inovação para o desenvolvimento econômico regional liderado pela inovação tecnológica

INTERAÇÃO DA UNIV. NA DINÂMICA DE INOVAÇÃO	Análise na perspectiva do desenvolvimento liderado por inovação tecnológica.	OFERTA DE PRDUTOS	Análise na perspectiva do desenvolvimento liderado por inovação tecnológica.
BAIXA	(↓) Baixo nível de contribuição	BAIXA	(↓) Baixo nível de contribuição
MÉDIA	(↓↑) Baixo ou alto nível de contribuição	MÉDIA	(↓↑) Baixo ou alto nível de contribuição
ALTA	(↑) Alto nível de contribuição.	ALTA	(↑) Alto nível de contribuição.

Fonte: Elaboração própria (2018).

Tendo em vista o que foi exposto pela Figura 4 e premissa norteadora supracitada é possível identificar os níveis de contribuição da universidade para o desenvolvimento econômico regional a partir do cruzamento das variáveis e das respectivas variações que estas podem assumir, como mostra a Figura 5.

Figura 5 – Cruzamento das variáveis interação da universidade na dinâmica de inovação e oferta de produtos universitários



Fonte: Elaboração própria (2018).

Uma vez identificadas as possíveis combinações resultantes do cruzamento representado pela Figura 5, bem como a avaliação da contribuição da oferta de produtos universitários e da interação da universidade na dinâmica de inovação para o desenvolvimento econômico regional liderado pela inovação tecnológica, a Figura 6 apresenta os cruzamentos e suas respectivas avaliações do ponto de vista da contribuição para o desenvolvimento econômico regional, apresentando como resultado os respectivos níveis que a Contribuição da Universidade (N.C.) para o desenvolvimento regional pode assumir, bem como as possíveis classificações desta contribuição (ótima, boa, regular, ruim e péssima), em função dos níveis de N.C.

Figura 6 – Nível de contribuição da universidade para o desenvolvimento econômico regional

Inter. na dinâmica de Inovação		Oferta de produtos universitários		Classificação da contribuição	Nível de contribuição
Nível (I.D.I)		Nível (O.F)			
A (Alta)	(↑)	A (Alta)	(↑)	Ótima	ALTO
Média	(↓↑)	A (Alta)	(↑)	Boa	
A (Alta)	(↑)	Média	(↓↑)	Boa	
A (Alta)	(↑)	Baixa	(↓)	Regular	MÉDIO
Baixa	(↓)	A (Alta)	(↑)	Regular	
Média	(↓↑)	Média	(↓↑)	Regular	
Baixa	(↓)	Média	(↓↑)	Ruim	BAIXO
Média	(↓↑)	Baixa	(↓)	Ruim	
Baixa	(↓)	Baixa	(↓)	Péssima	

Fonte: Elaboração própria (2018).

A Figura 6 apresenta os possíveis níveis de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento econômico regional com base na inovação, contudo salienta-se a complexidade de se elaborar uma métrica para tal fim que possa ser aplicada em vários contextos regionais. A presente proposta apresenta mecanismos flexíveis para a mensuração das variáveis da métrica. Nesse sentido, para a mensuração da variável dinâmica de inovação sugere-se um roteiro semiestruturado, o qual seja aplicado em entrevistas com os atores envolvidos com a inovação na região em que a universidade analisada encontra-se instalada. O roteiro deve ser elaborado pelo pesquisador, tomando por base o modelo da Tripla Hélice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Os dados obtidos por meio de sua aplicação devem ser analisados qualitativamente e comparados com resultados de estudos similares já realizados além dos pressupostos da Tripla Hélice, a fim de que se possa classificar a interação da universidade na dinâmica de inovação como alta, média ou baixa e justificar o porquê da classificação atribuída.

No que respeita à variável produtos universitários, esta deve ser mensurada por escala de Likert disposta em um questionário fechado, elaborado pelo pesquisador com base nos produtos universitários listados por Lendel e Qian (2017) e aplicados aos possíveis consumidores destes produtos (ver Quadro 1). Os dados coletados por intermédio da aplicação do questionário devem ser submetidos a uma análise quantitativa, fazendo uso de estatística descritiva. Por este motivo é necessário que este questionário seja submetido à validação com uma amostra da população pesquisada antes de sua aplicação definitiva. Para se definir se a oferta de produtos universitários da universidade pesquisada é baixa, média ou alta, o pesquisador deve observar os pressupostos do modelo de Lendel e Qian (2017) e características de outras intuições referência em oferta dos produtos analisados.

Salienta-se que para elaboração dos mecanismos de mensuração das variáveis apresentadas, bem como critérios e parâmetros de avaliação, é necessária uma pesquisa mais aprofundada que considere o contexto em que a métrica aqui proposta será aplicada, cabendo ao pesquisador definir levando em consideração, além dos pressupostos dos modelos base, as particularidades do contexto de estudo. Por fim, sugere-se que novos trabalhos sejam desenvolvidos a fim de sanar esta limitação do presente estudo, dando assim continuidade ao desenvolvimento da proposta aqui apresentada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tem por objetivo propor uma métrica de mensuração do nível de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento econômico regional por meio da inovação. Para tanto, atende ao seu objetivo ao concluir que é possível, mediante a utilização simultânea do modelo de Tripla Hélice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017) e de Produtos Universitários (LENDEL; QIAN, 2017), diagnosticar o nível (alto, médio e baixo) de contribuição da universidade para o desenvolvimento econômico regional por intermédio da inovação a partir da combinação entre as variáveis interação na dinâmica de inovação e oferta de produtos universitários, a qual permite ainda classificar esta contribuição em ótima, boa, regular, ruim e péssima.

Nessa perspectiva, o presente estudo tem como principal contribuição apresentar um caminho para que se possa medir e/ou classificar as contribuições que a universidade oferece para o desenvolvimento econômico regional por meio da inovação. Outra

contribuição também relevante deste trabalho constitui-se no fato de que existindo a possibilidade de se diagnosticar o nível de contribuição das universidades para o desenvolvimento econômico regional, os gestores podem fazer uso deste diagnóstico para planejar e colocar em prática ações que venham a potencializar as contribuições dadas ao desenvolvimento econômico regional, mediante a inovação pela universidade analisada.

O presente trabalho, contudo, apesar de suas contribuições, apresenta como limitação o fato de considerar apenas artigos acadêmicos publicados em periódicos e eventos dentro de critérios de seleção predefinidos, o que desconsidera aqueles que se encontrem fora destes critérios, bem como outros trabalhos de cunho acadêmico relevantes, como teses e dissertações. Nesse sentido sugere-se que estudos futuros sejam realizados incorporando outros modos de seleção de trabalhos, os quais permitam identificar outras pesquisas de cunho acadêmico (teses, dissertações, entre outros). Além disso, sugere-se ainda que pesquisas futuras possam dar continuidade ao presente estudo a partir de ajustes na métrica proposta, assim como mediante aplicações em contextos diversos.

## REFERÊNCIAS

- ALLISON, J.; EVERSOLE, R. A new direction for regional university campuses: catalyzing innovation in place. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 21, n. 2, p. 95-109, 2008.
- AMARAL, M. G. do; FERREIRA, A.; LACERDA, P. T. *A inserção da universidade pública no processo de inovação e desenvolvimento regional: um estudo de caso exploratório*. 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS1031.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2018.
- AUDY, J. A inovação, o desenvolvimento e o papel da universidade. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 90, p. 75-87, 2017.
- AZEREDO, J. DA S. et al. *Tríplice Hélice e o desenvolvimento regional: um estudo de caso na indústria de cerâmica vermelha de Campos dos Goytacazes*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DA PRODUÇÃO, 30., 2010, São Carlos. *Anais [...]*. São Carlos, SP, 2010.
- BARROS, A. F. F.; BILESSIMO, S. M. S. *A universidade e o desenvolvimento regional: O caso da Universidade Federal de Santa Catarina*. 2015. Disponível em: <https://publicacoes.rexlab.ufsc.br/index.php/sppi/article/view/21/19>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- BENEVIDES, G.; BRESCIANI, L. P. Polo de desenvolvimento regional e ambiente inovador: estudo empírico na cidade de Sorocaba. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 10, n. 4, p. 70-113, 2014.
- BENEVIDES, G.; BRESCIANI, L. P.; SANTOS JUNIOR, D. S. A dinâmica da inovação: mecanismos de articulação na região metropolitana de Campinas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 12, n. 1, p. 410-437, 2016.
- BOTELHO, L. L. R.; ALMEIDA, C. C. C.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.
- BRAMWELL, A.; NELLES, J.; WOLFE, D. A. Knowledge, innovation and institutions: global and local dimensions of the ICT cluster in Waterloo, Canada. *Regional Studies*, v. 42, n. 1, p. 101-116, 2008.
- COOKE, P. et al. *Constructing Regional Advantage*. Principles, perspectives, policies. Brussels: European Commission, 2006.
- D'AVILA, J. C. et al. *A tríplice hélice como fator de desenvolvimento regional sob a ótica de especialistas*. Disponível em: [proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/179/192/](http://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/179/192/). Acesso em: 4 abr. 2018.
- DRUCKER, P. *The Age of discontinuities*. London: Transaction Publications, 1969.
- ETZKOWITZ, H. Innovation Lodestar: The entrepreneurial university in a stellar knowledge firmament. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 123, n. 1, p. 122-129, 2016.
- ETZKOWITZ, H. *The triple helix: University-Industry-Government innovation in action*. New York and London: Routledge, 2008.

- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and Mode 2 to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, v. 125, n. 29, p. 109-123, 2000.
- ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2017.
- FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A. A contribuição da universidade pública para a inovação e o desenvolvimento regional: a percepção de gestores e pesquisadores. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, v. 6, n. 1, p. 60-82, 2013.
- FONGWA, S. N.; WANGENGE-OUUMA, G. University as regional development agent: a counterfactual analysis of an African university. *Africa Education Review*, v. 12, n. 4, p. 533-551, 2015.
- GÁL, Z.; ZSIBÓK, Z. Regional Engagement of Mid-Range Universities: Adapting European Models and Best Practices in Hungary. *Audem: The International Journal of Higher Education and Democracy*, v. 2, n. 1, p. 94-120, 2011.
- GJELSVIK, M. Universities, innovation and competitiveness in regional economies. *International Journal of Technology Management*, v. 76, n. 1/2, p. 10-31, 2018.
- GODDARD, J.; ROBERTSON, D.; VALLANCE, P. Universities, Technology and Innovation Centres and regional development: the case of the North-East of England. *Cambridge Journal of Economics*, v. 36, n. 3, p. 609-627, 2012.
- GUILE, D. O que distingue a economia do conhecimento? Implicações para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 611-636, 2008.
- HUGGINS, R.; PROKOP, D. Network structure and regional innovation: A study of university-industry ties. *Urban Studies*, v. 54, n. 4, p. 931-952, 2017.
- LENDEL, I.; QIAN, H. Inside the Great Recession: University products and regional economic development. *Growth and Change*, v. 48, n. 1, p. 153-173, 2017.
- LINS, H. N. Universidade e desenvolvimento local ou regional: aspectos do debate e abordagem de uma experiência em Santa Catarina. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 801-824, 2016.
- LYYTINEN, A.; HÖLTTÄ, S. A resposta das politécnicas finlandesas aos desafios das políticas de inovação e de desenvolvimento regional. *Caderno CRH*, v. 24, n. 63, p. 467-479, 2011.
- MORAIS NETO, S. de et al. Hélice tripla e criação de valor compartilhado: uma proposta de integração universidade-empresa-governo no sistema de inovação. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/131849/2014203.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 abr. 2018.
- OLIVEIRA, V. DE G.; DEPONTI, C. M. A contribuição das universidades para o desenvolvimento regional: um estudo a partir da visão schumpeteriana de inovação e de desenvolvimento econômico. *Colóquio Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 13, n. 1, p. 75-88, 2016.
- PACKER, A. L. et al. *SciELO: 15 anos de acesso aberto*. Um estudo analítico sobre acesso aberto e comunicação científica. Paris: Unesco, 2014.
- POWER, D.; MALMBERG, A. The contribution of universities to innovation and economic development: in what sense a regional problem? *Cambridge journal of regions, economy and society*, v. 1, n. 2, p. 233-245, 2008.
- PUGH, R. et al. A step into the unknown: universities and the governance of regional economic development. *European Planning Studies*, v. 24, n. 7, p. 1.357-1.373, 2016.
- ROLIM, C.; SERRA, M. Instituições de ensino superior e desenvolvimento regional: o caso da região Norte do Paraná. *Revista de Economia*, v. 35, n. 3, p. 87-102, 2009.
- SAXENIAN, A. L. *The new argonauts*. Regional advantage in a global economy. Harvard: University Press, 2007.
- SMITH, H. L.; BAGCHI-SEN, S. The research university, entrepreneurship and regional development: Research propositions and current evidence. *Entrepreneurship & Regional Development*, v. 24, n. 5/6, p. 383-404, 2012.
- SOARES, M. A.; VIEIRA, E. T. *Desafios da universidade empreendedora e o desenvolvimento regional na RMVALE: da tradição à renovação – estudo de caso*. 2014. Disponível em: [http://www.unitau.br/files/arquivos/category\\_154/MPH0712\\_1427391005.pdf](http://www.unitau.br/files/arquivos/category_154/MPH0712_1427391005.pdf). Acesso em: 4 abr. 2018.
- SOHN, D.-W.; KIM, H.; LEE, J. H. Policy-driven university-industry linkages and regional innovation networks in Korea. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 27, n. 4, p. 647-664, 2009.
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. *Gestão da inovação*. Tradução Elizamari Rodrigues Becker et al. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- TIFFIN, S.; KUNC, M. Measuring the roles universities play in regional innovation systems: a comparative study between Chilean and Canadian natural resource-based regions. *Science and Public Policy*, v. 38, n. 1, p. 55-66, 2011.

TRIPPL, M.; SINOZIC, T.; SMITH, L. H. The role of universities in regional development: conceptual models and policy institutions in the UK, Sweden and Austria. *European Planning Studies*, v. 23, n. 9, p. 1.722-1.740, 2015.

YOUTIE, J.; SHAPIRA, P. Building an innovation hub: A case study of the transformation of university roles in regional technological and economic development. *Research policy*, v. 37, n. 8, p. 1.188-1.204, 2008.

ZAMBANINI, M. E. *et al.* Inovação e desenvolvimento territorial: uma análise sobre São José dos Campos. *Ensaio FEE*, v. 37, n. 2, p. 489, 2016.

ZOUAIN, D. M.; PLONSKI, G. A.; COSTA, P. R. Um novo modelo para integrar universidade, parques científicos e tecnológicos e políticas de desenvolvimento regional: *In: Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas*, v. 19, n. 1, p. 1-15, 2009.

## Universidade Empreendedora Proposição de Modelo Teórico<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.121-138>

Recebido em: 28/8/2018

Aceito em: 19/3/2019

Sofia Maria de Araújo Ruiz<sup>2</sup>, Cristina Dai Prá Martens<sup>3</sup>

### RESUMO

O objetivo deste artigo foi propor um conjunto de elementos que caracterize as universidades empreendedoras. Foi revisitada a literatura, desde os artigos seminais até 2017 e, partindo de 289 estudos pesquisados, foram selecionados e analisados 13 artigos de forma qualitativa para a proposição do modelo teórico, os quais possibilitaram a compreensão das características das universidades empreendedoras. Os elementos teóricos foram agrupados e relacionados em dimensões que, após serem refinados, embasaram a proposição do modelo teórico para análise empírica das universidades empreendedoras. Esta análise possibilitou a compreensão das características das universidades empreendedoras que se transformam para atender às demandas da sociedade. Espera-se que os resultados apresentados e discutidos possam auxiliar as universidades na ampliação de seu papel social, juntamente com seu ecossistema empreendedor, e na adoção de ações voltadas para o desenvolvimento local, regional, nacional e internacional, integrando ensino, pesquisa, extensão e inovação. Como contribuição acadêmica, este estudo relaciona as características das universidades empreendedoras e integra essas características em dimensões para compreensão das diferenças entre as universidades tradicionais e as empreendedoras, e pode servir de ponto de partida para outros estudos empíricos. Destaca-se a necessidade de pesquisas empíricas futuras para validar os elementos identificados e/ou agregar outros elementos que possam compor uma universidade empreendedora.

**Palavras-chave:** Universidade empreendedora. Dimensões de universidade empreendedora. Empreendedorismo no meio acadêmico.

### ENTREPRENEURSHIP UNIVERSITY: PROPOSITION OF THEORETICAL MODEL

### ABSTRACT

The objective of this article was to propose a set of elements that characterize entrepreneurial universities. We revisited the literature from the seminal articles until 2017 and, starting from 289 studies. After that, we selected and analyzed qualitatively 13 articles for the proposition of the theoretical model, which made possible the understanding of the characteristics of the entrepreneurial universities. We grouped the theoretical elements and related them into dimensions that, after being refined, supported the proposition of the theoretical model for empirical analysis of the entrepreneurial universities. This analysis made it possible to understand the characteristics of the entrepreneurial universities as a way to answer demands from society. The results presented and discussed can help universities to expand their social role, with their entrepreneurial ecosystem, and to adopt actions aimed at local, regional, national and international development, integrating teaching, research, extension and innovation. As an academic contribution, this study links the characteristics of entrepreneurial universities, integrates these characteristics into dimensions for understanding the differences between traditional and entrepreneurial universities, and can serve as a starting point for other empirical studies. We suggest future empirical researches to validate the identified elements and/or to add other elements that could compose an entrepreneurial university.

**Keywords:** Entrepreneurial university. Dimensions of entrepreneurial university. Entrepreneurship in academy.

<sup>1</sup> Artigo selecionado para o *Fast Track* no X Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (Egepe), realizado em São Paulo de 4 a 6 de julho de 2018.

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Servidora da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). [sofiarui@ufmt.br](mailto:sofiarui@ufmt.br)

<sup>3</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Nove de Julho (Uninove). [cristinadpmartens@gmail.com](mailto:cristinadpmartens@gmail.com)

As teorias sobre empreendedorismo expandiram e destacaram-se nas últimas décadas. Ao mesmo tempo, as universidades também promovem um esforço para remodelar seus papéis e serem empreendedoras, a fim de servirem à sociedade na qual estão inseridas e serem acessíveis a todos.

O empreendedorismo e a educação são duas oportunidades que precisam ser alavancadas e interligadas para desenvolver o capital humano necessário para construir as sociedades do futuro (VOLKMANN *et al.*, 2009), uma vez que o empreendedorismo é o motor que alimenta a inovação, a geração de emprego e o crescimento econômico e social.

A expressão “universidade empreendedora” foi utilizada pela primeira vez por Clark (1998), em seu estudo *Creating entrepreneurial universities: organisational path of transformation*, que a define como aquela que realiza mudanças em sua estrutura e em sua cultura organizacional – reforçando seu núcleo de direção – que inova seus currículos, seus programas, suas fontes de financiamento – visando a engajar-se em um sistema social com um futuro promissor. Para esse autor, a universidade empreendedora é mais social e busca ser inovadora, tornando-se mais proativa, flexível e dinâmica na gestão de suas relações com a economia e com a sociedade, mesmo correndo riscos.

Gibb, Haskins e Robertson (2013, p. 25), citando Todorovic *et al.* (2005) e Wenger (1998), afirmam que as universidades enfrentam um grande desafio e também novas oportunidades na criação de uma cultura empreendedora, uma vez que a massificação da educação, o financiamento público limitado (e decrescente), a competitividade global e as demandas em constante mudança da economia do conhecimento, fazem com que as instituições de Ensino Superior sejam mais sensíveis ao desenvolvimento socioeconômico ambiental e, conseqüentemente, às atividades empreendedoras (SAM; VAN DER SIJDE, 2014).

Embora tenha sido concebida inicialmente como uma instituição transmissora do conhecimento, a universidade, mais tarde, adotou a função de geração de conhecimento (pesquisa), adquirindo uma “segunda missão” (ETZKOWITZ, 2003). Nas últimas décadas, as universidades passaram a adquirir a “terceira missão”, contribuindo para a sociedade e o desenvolvimento socioeconômico de maneira mais direta, transformando-se em uma universidade empreendedora (ETZKOWITZ, 2003, 2004).

Ampliar o foco das universidades tradicionais – baseados no ensino e pesquisa, “agregando à sua missão a atuação direta no processo de desenvolvimento econômico, cultural e social da sociedade” (AUDY; FERREIRA, 2006, p. 418) –, é o grande desafio de muitas universidades atualmente, uma vez que a universidade empreendedora pode ser agente público global, ou seja, proporcionar o desenvolvimento das comunidades local, regional, nacional e internacional, por meio da criação de valor público (WEERTS, 2007; GIBB; HASKINS; ROBERTSON, 2013).

No Brasil, a educação superior tem o papel social de promover a formação cidadã (BRASIL, 1996), principalmente no cenário atual – nominado de sociedade do conhecimento, mundo da informação e era da globalização – que apresenta desafios que impactam no modo de ser das universidades, na estrutura administrativa, nos currículos, na gestão financeira e na qualidade das pesquisas, rompendo fronteiras para a disseminação do conhecimento.

Identificar quais elementos são necessários para transformar uma universidade tradicional em uma universidade empreendedora é o objetivo deste artigo. Esta proposta de estudo contribuirá para responder como se configuram as universidades empreendedoras e apresentar um modelo teórico, a partir da literatura, sobre os elementos teóricos que compõem e caracterizam as universidades empreendedoras. Para tanto, optou-se pelo estudo de caráter teórico que contemplou a análise lexical e de conteúdo, a fim de avaliar a literatura mais abrangente sobre o tema, de modo a orientar futuras pesquisas sobre o modelo de universidade empreendedora.

Assim, o presente estudo está estruturado inicialmente com esta introdução, seguida da fundamentação teórica sobre universidade empreendedora. Após, é apresentada a metodologia empregada neste estudo e os resultados analisados empiricamente e discutidos ao final, além das referências bibliográficas empregadas na pesquisa.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção fornece uma visão geral da literatura existente e dos debates associados às conceituações contemporâneas sobre as universidades empreendedoras. Embora o campo da literatura seja extenso, esta visão geral revela uma lacuna crescente entre os debates sobre a expansão do termo empreendedorismo e a ampliação dos papéis exercidos pelas universidades.

Na literatura, é possível encontrar várias definições sobre universidade empreendedora e suas características. Encontrar uma definição única para universidade empreendedora, no entanto, é difícil e controversa, pois existe uma inestimável pluralidade de abordagens que distingue o estilo empreendedor em um processo multifacetado de melhoria contínua, portanto é complicado definir diretrizes rígidas para a sua execução (OCDE, 2012), dado que a diversidade das abordagens empreendedoras tomadas pelas universidades é uma das características mais importantes do conceito (FAYOLLE; REDFORD, 2015).

Na Tabela 1 são apresentados alguns conceitos sobre universidade empreendedora identificados na revisão da literatura, desde os artigos seminais até 2017.

Tabela 1 – Definições de universidade empreendedora apontadas na revisão da literatura

Autor	Definição
Etzkowitz (1983)	Universidades que estão considerando novas fontes de fundos, como patentes, pesquisa por contratos e entrada em uma parceria com uma empresa privada.
Chrisman; Hynes; Fraser(1995)	Universidade empreendedora envolve a criação de novos negócios por professores universitários, técnicos ou estudantes.
Etzkowitz (1998)	Universidade empreendedora é uma instituição capaz de gerar uma direção estratégica a seguir, formulando seus objetivos acadêmicos claros e transformando o conhecimento gerado na universidade em valor econômico e social. São universidades que buscam novas fontes de recursos, tais como a transferência de tecnologia.
Clark (1998)	Universidade empreendedora é uma instituição ativa e procura inovar na maneira como conduz os seus negócios, visando a uma postura promissora de futuro. Elas tornam-se universidades <i>stand-up</i> , ou seja, atores relevantes por si mesmos.

Röpke (1998, p. 2)	Uma universidade empreendedora pode significar três coisas: a própria universidade, como organização, torna-se empreendedora; os membros da universidade – professores, estudantes, funcionários – tornam-se empreendedores; e a interação da universidade com o meio ambiente (região) segue a abordagem empreendedora.
Subotzky (1999)	Universidade empreendedora caracteriza-se por mais parcerias mais próximas entre universidades e empresas, por uma maior responsabilidade docente pelo acesso a fontes externas de financiamento e por um <i>ethos</i> gerencial em governança institucional, liderança e planejamento.
Kirby (2002, p. 2)	“Universidades empreendedoras têm a capacidade de inovar, reconhecer e criar oportunidades, trabalhar em equipe, assumir riscos e responder aos desafios”.
Barnes; Pashby; Gibbons (2002)	A universidade empreendedora é uma entidade que oferece oportunidades, práticas, culturas e ambientes favoráveis que incentivam e abraçam ativamente o empreendedorismo, o qual faz parte da própria medula óssea dessas instituições.
Etzkowitz (2003)	A universidade empreendedora é uma incubadora natural, fornecendo estruturas de apoio para professores e estudantes para iniciar novos empreendimentos.
Jacob; Lundqvist; Hellsmark (2003)	Uma universidade empreendedora engloba tanto a comercialização (por exemplo, cursos de educação complementar feitos sob medida, serviços de consultoria, atividades de extensão) quanto a mercantilização (por exemplo, patentes, licenciamentos, faculdades ou empreendimentos próprios)
Guenther; Wagner (2008)	Uma universidade empreendedora consiste em desenvolver mecanismos diretos e indiretos para vincular a academia aos negócios, tais como transferência de tecnologia e escritórios para isso, incubadoras e parques científicos, além do ensino ao empreendedorismo para proporcionar habilidades e competências para atividades empreendedoras.
Guerrero; Urbano (2011)	As universidades empreendedoras tornam-se importantes catalisadoras do desenvolvimento regional, econômico e social.
Guerrero; Urbano (2012a)	As universidades empreendedoras desempenham um papel importante como produtoras de conhecimento e instituições de divulgação desse conhecimento, uma vez que a universidade gera ideias e recursos humanos qualificados, enquanto a indústria tem os recursos econômicos para transformar ideias em produtos economicamente úteis.
Guerrero; Urbano (2012b)	Uma universidade empreendedora é definida como uma organização adaptável a ambientes competitivos com uma estratégia comum para ser a melhor em todas as suas atividades (por exemplo, tem boas finanças, seleciona bons alunos e professores, produz pesquisa de alta qualidade). Desta forma, são mais produtivas e criativas em estabelecer laços entre o ensino e a pesquisa.
Sam; Van der Sijde (2014)	Uma universidade empreendedora identifica e explora ativamente as oportunidades de melhorar a si mesma (em relação à educação e à pesquisa) e ao meio ambiente (terceira tarefa: transferência de conhecimento) e é capaz de gerenciar a dependência e o impacto mútuo das três tarefas universitárias. Assim, ela é capaz de assumir vários papéis na sociedade e no sistema de inovação (ecossistema), ligada a redes complexas de atores, como indústrias privadas, financiadores e agências governamentais que estão ligadas entre si na busca de objetivos tecnológicos comuns e/ou ganhos econômicos mútuos.
Mets (2015)	A universidade empreendedora cria e institui novos conhecimentos transferíveis e o comportamento dos atores nesse processo (financiamento de P&D, propriedade intelectual, etc.) é empreendedor. O patenteamento por si só não é a prova do comportamento empreendedor da universidade, mas essa é uma das primeiras etapas direcionadas para estabelecer novos conhecimentos criados em negócios reais.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Baseando-se nos conceitos apresentados na Tabela 1, pode-se inferir que uma universidade empreendedora é um conjunto de características institucionais adaptadas e orientadas para um comportamento empreendedor (CLARK, 1998).

Diferentemente da universidade tradicional, que se preocupa apenas com ensino e pesquisa para si mesma (ETZKOWITZ, 2003), a universidade empreendedora é uma instituição com capacidade de mudar, inovar, reconhecer e criar oportunidades (KIRBY, 2002; GUERRERO; KIRBY; URBANO, 2006). Faz parte de um ecossistema empreendedor (ISENBERG, 2011) e seus gestores e demais membros são proativos, dispostos a assumir riscos e responder aos desafios (SUBOTZKY, 1999, BRATIANU; STANCIU, 2010), visando a seu desenvolvimento interno (organizacional) e externo (seu entorno) (CHRISMAN; HYNES; FRASER, 1995; RÖPKE, 1998; ETZKOWITZ *et al.*, 2000, JACOB; LUNDQVIST; HELL-SMARK, 2003; GUENTHER; WAGNER, 2008), criando valor público (WEERTS, 2007; GIBB; HASKINS; ROBERTSON, 2013).

As mudanças supradescritas oferecem oportunidades bem como ameaças que levam à busca de parcerias nacionais e internacionais na construção de redes mais amplas de relacionamentos para provisionamento e aplicação de conhecimentos e para a busca de recursos financeiros (MOROZ; HINDLE, 2012). A pressão para a prestação de contas em termos de valor público também cresceu consideravelmente, continuam esses autores, uma vez que as universidades contribuem para o desenvolvimento econômico e social nacional, regional e local, na qualidade de ensino e na mobilidade social (MOROZ; HINDLE, 2012).

Yokoyama (2006) observou que as universidades envolvidas em atividades empreendedoras buscaram autonomia e passaram por mudanças organizacionais para responder às demandas internas e externas, que também exigiram parcerias com o setor privado. A realização de atividades empreendedoras, no entanto, não transforma automaticamente uma universidade em empreendedora, pois somente quando essas atividades criam valor agregado a sua missão e vice-versa é que se configura uma universidade empreendedora.

## METODOLOGIA

Com o propósito de identificar um modelo teórico sobre as universidades empreendedoras, foi revisitada a literatura sobre a temática, principalmente seus modelos e características. Para tanto, foi necessário adotar alguns critérios relativos à busca bibliográfica, seleção de artigos, definição de dimensões analíticas e enquadramento dos trabalhos de acordo com tais dimensões. Conforme Mayer (2009), as revisões sistemáticas são textos científicos autônomos que têm o objetivo de realizar uma análise crítica e construtiva da literatura em um campo específico por meio da classificação, análise e comparação de um determinado tema.

O exame da literatura baseou-se nas diretrizes apontadas por Mayer (2009) e Cochrane (2012). Em princípio, foi consultada a base Scopus, pela seleção do termo “*entrepreneur\* universit\**” (entre aspas), que se concentrou desde os estudos seminais até julho/2017, totalizando 254 artigos. Além disso, foram inclusos dois livros: *Handbook on the entrepreneurial university* (FAYOLLE; REDFORD, 2014) e *Inovação e empreendedorismo na universidade* (AUDY; MOROSINI, 2006), totalizando 289 trabalhos.

Nessa etapa específica para extrair os elementos que caracterizam as universidades empreendedoras, os títulos, autores, periódicos e anos desses 289 estudos, foram digitados em planilha Excel e inseridos no software Sphinx® Survey versão 5.1.0.4.

A partir da análise lexical nos títulos, palavras-chave e *abstract*, foram selecionados 42 artigos que continham as palavras “modelo”, “framework”, “construção”, “desenho”, “arquitetura”, “anatomia”, “delineamento” e outras correlatas, a fim de identificar os elementos que caracterizam as universidades empreendedoras. Nem todos os artigos dessa primeira seleção, no entanto, continham os elementos para atender ao objetivo deste estudo. A busca foi ampliada a outras bases de dados e, ao final desta, foram selecionados 13 artigos que atendiam ao propósito deste estudo (Tabela 2).

Tabela 2 – Relação dos estudos analisados para proposição do modelo teórico

Autores	Título	Periódico	Ano
Clark	Creating Entrepreneurial Universities. Organisational Pathways of Transformation.	Oxford, Pergamon and Elsevier Science.	1998
Clark	Delineating the character of the entrepreneurial university.	Higher Education Policy.	2004
Clark	Em busca da universidade empreendedora.	<i>In: Inovação e empreendedorismo na universidade. Porto Alegre: EDIPUCRS.</i>	2006
Sporn	Building adaptive universities: emerging organisational forms based on experiences of European and US universities	Tertiary Education and Management.	2001
Kirby	Creating Entrepreneurial Universities in the UK: Applying Entrepreneurship Theory to Practice.	Journal of Technology Transfer.	2006
Etzkowitz	The evolution of the entrepreneurial university	Technology and Globalisation.	2004
Etzkowitz	Anatomy of the entrepreneurial university	Social Science Information.	2013
Salamzadeh; Salamzadeh; Daraeil.	Toward a systematic framework for an entrepreneurial university: a study in Iranian context with an IPOO model.	Global Business and Management Research: An International Journal.	2011
Moroz	University Entrepreneurship: Context, Process and Performance.	Deakin University.	2012
OECD	A Guiding Framework for Entrepreneurial Universities.	OECD and the European Commission.	2012
Gibb; Haskins; Robertson	Leading the entrepreneurial university: Meeting the entrepreneurial development needs of higher education institutions.	<i>In: Universities in Change: Managing Higher Education Institutions in the Age of Globalization. New York: Springer.</i>	2013
Guerrero; Kirby; Urbano	A literature review on entrepreneurial universities: an institutional approach.	<i>In: 3rd Conference of Pre-communications to Congresses, University of Barcelona.</i>	2006
Guerrero; Urbano; Salamzadeh	Evolving entrepreneurial universities: experiences and challenges in the Middle Eastern context.	<i>In: Handbook on the entrepreneurial university, Edward Elgar Publishing.</i>	2015

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Foi realizada a análise de conteúdo para identificação de elementos, fatores e características para proposição do modelo teórico. Esses elementos teóricos foram agrupados e relacionados em dimensões que, após serem refinados, embasaram a proposição do modelo teórico para análise empírica das universidades empreendedoras.

## A PROPOSIÇÃO DO MODELO TEÓRICO PARA AS UNIVERSIDADES EMPREENDEDORAS

Nesta seção, inicialmente serão apresentados os elementos identificados na revisão sistemática da literatura que caracterizam as universidades empreendedoras, evidenciados na análise dos estudos publicados até dezembro de 2017. Na sequência, é apresentado o modelo teórico de universidades empreendedoras proposto.

### Elementos das Universidades Empreendedoras Identificados na Literatura

Clark foi o pioneiro na identificação dos elementos centrais de uma universidade empreendedora (1998). Ele analisou como cinco universidades em cinco países europeus diferentes mudaram seu perfil e tornaram-se empreendedoras. Na verdade, ele identificou cinco elementos comuns para o caminho dessa transformação (Tabela 3).

Tabela 3 – Elementos das universidades empreendedoras nos estudos de Clark

Elementos
Renda diversificada da universidade (outras fontes do governo, empresas privadas, patentes, associações de profissionais, ex-alunos, etc.).
Capacidade fortalecida de gestão para o desenvolvimento (em todos os níveis hierárquicos) com administração nem centralizada nem descentralizada.
Centros de pesquisa não departamentais e programas de <i>outreach</i> .
Centro acadêmico estimulado e modernizado.
Cultura empreendedora envolvente – a construção de um sistema de crenças que abarca as características mais materiais identificadas nos quatro primeiros elementos de transformação.

Fonte: Adaptado de CLARK (1998, 2004, 2006).

Sporn (2001) apresentou estudo transnacional de estruturas universitárias adaptativas em relação a um ambiente socioeconômico em mudança. Com base nisso, são introduzidas novas formas organizacionais para universidades se tornarem empreendedoras (Tabela 4).

Tabela 4 – Elementos das universidades empreendedoras identificados por Sporn em 2001

Elementos	
As demandas ambientais podem ser definidas como crise ou oportunidade pela instituição.	As universidades precisam desenvolver declaração de missão e objetivos claros.
Uma cultura empreendedora .	Governança compartilhada
Uma estrutura diferenciada.	A liderança comprometida.
A gestão profissionalizada.	

Fonte: Adaptado de SPORN (2001).

Em estudo de caso na Universidade de Surrey, Kirby (2006) mostrou diferentes fatores estratégicos para promover atividades de empreendedorismo na universidade (Tabela 5).

Tabela 5 – Elementos das universidades empreendedoras identificados por Kirby

Elemento	Definição
Endossamento	Alto escalão e funcionários seniores funcionam como modelo aos demais.
Incorporação	Na universidade, faculdades/departamentos e pessoas.
Implementação	Metas monitoradas.
Comunicação	Publicação e divulgação da estratégia e consulta sobre ela.
Incentivo e apoio	Suporte rígido (laboratórios, pré-incubadoras, incubadoras, parques científicos, salas, suporte informático, de escritório e financiamento). Suporte suave (capacitação, orientação e aconselhamento, sinalização de fontes de suporte externo, suporte técnico e gerencial).
Reconhecimento e recompensa	Participação em ações, promoções, etc.
Organização	Grupos de ensino e pesquisa interdisciplinares, parcerias educativas, multidisciplinar. Centro de Empreendedorismo.
Promoção	Competições de planos de negócios, empreendimentos “salões da fama”, casos, etc.

Fonte: Adaptado de KIRBY (2006).

Em um de seus estudos preliminares, Etzkowitz (2004) apresentou um modelo de universidade empreendedora no qual a universidade deveria assumir sua terceira missão – além do ensino e pesquisa, ela deveria ser promotora do desenvolvimento social e econômico, por meio da interação entre universidade-governo-empresa (Hélice tríplice). Esse modelo (Tabela 6) foi atualizado em estudo posterior (ETZKOWITZ, 2013).

Tabela 6 – Elementos das universidades empreendedoras identificados por Etzkowitz

Princípios	Definição
Interação	A universidade empreendedora interage estreitamente com a indústria e o governo, não é uma universidade torre de marfim isolada da sociedade.
Independência	A universidade empreendedora é uma instituição relativamente independente, não é uma criatura dependente de outra esfera institucional.
Hibridização	A resolução das tensões entre os princípios de interação e independência são um impulso para a criação de formatos organizacionais híbridos para realizar ambos os objetivos.
Reciprocidade	Renovação contínua da estrutura interna da universidade como sua relação às mudanças da indústria e do governo; e da indústria e do governo ao rever sua relação com a universidade.

Fonte: Adaptado de ETZKOWITZ (2004, 2013).

Salamzadeh, Salamzadeh e Daraei (2011) propõem um framework para universidades empreendedoras (Figura 7), baseado em um sistema dinâmico, com insumos especiais, processos, resultados e visa a mobilizar recursos, habilidades e capacidades para cumprir a terceira missão.

Tabela 7 – *Framework* sistemático para universidade empreendedora baseado no modelo IPOO

	Elementos
Entradas	Recursos (humanos, financeiros, físicos); regras/regulamentos; estrutura; missão; capacidades empreendedoras; expectativas da sociedade, da indústria, do governo e do mercado.
Processos	Ensino; pesquisa; gestão; logística; comercialização; seleção (estudantes, professores, equipe); financeiros; parcerias; interação multilateral; inovação, pesquisa e desenvolvimento (I, P&D)
Saídas	Recursos humanos empreendedores (estudantes, professores, equipe); pesquisas efetivas atendendo às demandas da sociedade; inovação/invenção; Redes e Centro de empreendedores (incubadoras, parques tecnológicos, etc.).
Resultados	Terceira Missão.

Fonte: Adaptado de SALAMZADEH; SALAMZADEH; DARAEI (2011).

Moroz (2012, p. 35) também enfatiza que os fatores externos e internos são responsáveis por as universidades assumirem uma “mudança empreendedora”. Em um nível funcional, esse autor apresenta os elementos necessários para essa mudança (Tabela 8).

Tabela 8 – Elementos das universidades empreendedoras identificados por Moroz

Elementos
Comercialização de conhecimento derivado de pesquisas realizada pela própria universidade.
Reforma das funções tradicionais de ensino, pesquisa e serviço comunitário, para atender à sociedade.
Reformulação de políticas, incentivos e estruturas de governança, eliminando barreiras e encorajando comportamentos à inovação do conhecimento.
O ensino do empreendedorismo na universidade.

Fonte: Adaptado de MOROZ (2012).

O modelo apresentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2012) foi desenvolvido para guiar as universidades europeias e enfatiza que elas devem ter o empreendedorismo como estratégia e um ecossistema empreendedor que coordene as atividades dentro da instituição e com as partes interessadas. Além disso, a instituição deve maximizar a autonomia e a apropriação individual das iniciativas empreendedoras, oferecendo educação empreendedora para a comunidade interna e externa à universidade (Figura 1).

O guia apresentado pelo OECD (2012) oferece uma possibilidade de identificar algumas informações sobre o progresso da mudança em uma universidade e propõe que as universidades devem se ver como organizações empreendedoras direcionadas por missão e valores e não como sistemas de controle detalhados. Reforça que, por meio do estabelecimento de estratégias, que devem ser alinhadas com toda a comunidade acadêmica, elas alcançaram os resultados traçados (OECD, 2012).

Gibb, Haskins e Robertson (2013) afirmam que no mundo das corporações globais e da tecnologia da informação, a universidade já não pode pretender ser a única ou, possivelmente, a principal fonte de propriedade intelectual. Para manter seu *status*, também são necessárias parcerias com outras partes interessadas da sociedade (Tabela 9). Baseando-se na experiência americana, asiática e europeia, esses autores apresentam as características da universidade empreendedora.

Figura 1 – Elementos das universidades empreendedoras de acordo com OECD



Fonte: Adaptado de OECD (2012).

Tabela 9 – Elementos das universidades empreendedoras identificados por Gibb, Haskins e Robertson

Elementos
Possui autonomia financeira (aceitando cada vez menos os recursos do Estado).
Integra e partilha o conhecimentos e aprendizagem com a comunidade.
Comercializa suas ideias para criar valor público na sociedade e isso não ameaça os valores acadêmicos.
Organiza-se internamente para dar um impulso central mais forte ao empreendedorismo.
Envolve-se ativamente com a comunidade.
Promove a criação de parques científicos, incubadoras, escritórios de transferência de tecnologia e mecanismos de proteção intelectual, para abrir e integrar as relações universitárias.
Incentiva atividades interdisciplinares (criação de departamentos interdisciplinares e centros de P&D).
Aceita a responsabilidade pelo desenvolvimento pessoal dos estudantes e do pessoal, em especial no que diz respeito às futuras experiências sociais, de carreira e de aprendizagem ao longo da vida.
Recruta pessoal e nomeia líderes empreendedores como agentes de mudança.
Cria sistemas de recompensas (ensino, pesquisa, publicação, etc.).
Expande o conceito de educação para o empreendedorismo em todas as faculdades.

Fonte: Adaptado de GIBB; HASKINS; ROBERTSON (2013).

Na transformação das universidades tradicionais em empreendedoras, a liderança é considerada essencial (GIBB; HASKINS; ROBERTSON, 2013), pois cabe aos gestores focar no desenvolvimento institucional e pessoal, ampliando/estabelecendo parcerias institucionais (governo, empresas, outras instituições de ensino, etc.). Em particular, os acadêmicos devem ser capacitados para assumir riscos, bem como criar programas de

recompensas em torno de novas formas de fazer as coisas. Um componente-chave é o gerenciamento de redes e de relacionamento, como apontam Gibb, Haskins e Robertson (2013), conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Framework das melhores práticas e conceitos apresentados por Gibb, Haskins e Robertson



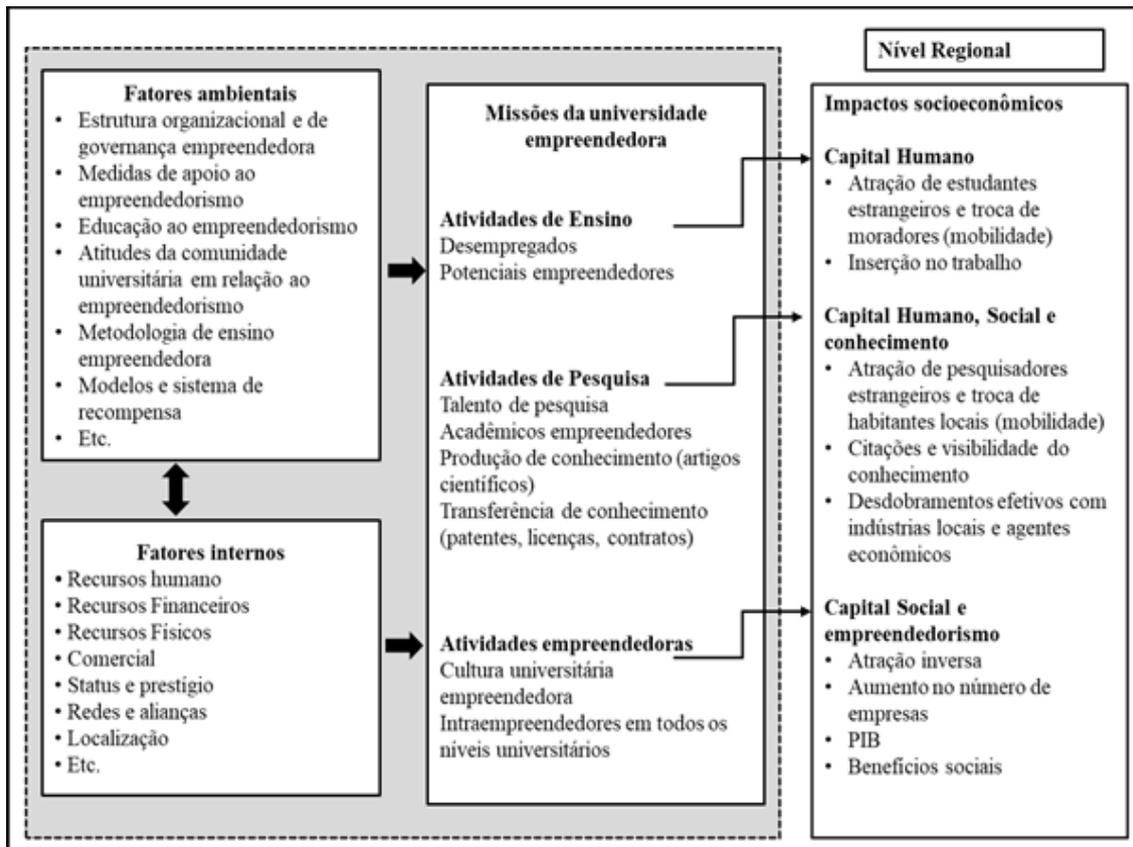
Fonte: Adaptado de GIBB; HASKINS; ROBERTSON (2013).

Guerrero, Kirby e Urbano (2006) adotaram a Economia Institucional e a Visão Baseada em Recursos para apresentar o *framework* das universidades empreendedoras, focando em fatores internos (recursos e capacidades) e fatores ambientais (formais e informais), os quais facilitam ou dificultam a transformação de universidades em empreendedoras. Esses estudos foram apresentados em um *framework* recente (GUERRERO; URBANO; SALAMZADEH., 2015), conforme Figura 3.

Complementando este estudo com investigações anteriores, Guerrero, Urbano e Salamzadeh (2015) ampliam as discussões sobre os fatores ambientais, reforçando que a universidade empreendedora deve desenvolver uma estrutura flexível de gestão inovadora para reduzir os níveis de burocracia e apoiar as parcerias no ecossistema empreendedor que permita a interação e a definição de políticas e práticas para alcançar suas missões.

Além disso, devem optar por medidas integradas por diferentes instrumentos e mecanismos para apoiar a criação de novas empresas internas e externas, instalações para pesquisa, grupos de pesquisa, escritórios de transferência de tecnologia e incubadoras. Apoiados nos estudos de Kirby (2004), indicam ainda programas educacionais para desenvolver o pensamento criativo e crítico e que empresários bem-sucedidos sejam modelos a serem seguidos.

Figura 3 – Framework de universidade empreendedora



Fonte: Adaptado de GUERRERO; URBANO; SALAMZADEH (2014).

### Síntese da Literatura e Proposição de Modelo Teórico

Após a revisão sistemática realizada neste estudo, são apresentados os elementos identificados e sintetizados que caracterizam universidades empreendedoras (Tabela 10). Concordando com Markuerkiaga *et al.* (2016), não há atualmente um consenso sobre como medir as universidades empreendedoras. Na verdade, a partir da revisão da literatura são detectados alguns esforços para caracterizá-las.

Quando se trata de descrever a organização das universidades empreendedoras, vários autores detalharam como essas universidades estão organizadas fisicamente com seus escritórios de transferência de tecnologia e propriedade intelectual, ou com centros de atendimento às demandas das indústrias, ou com seus parques tecnológicos. Não são relatados, porém, como foram reorganizados os currículos ou se existem programas interdisciplinares que englobem o ensino-pesquisa-extensão ou que integrem e promovam a interação entre diferentes cursos e seus diferentes níveis (Graduação, Pós-Graduação).

Tabela 10 – Síntese dos elementos identificados na revisão de literatura para uma universidade empreendedora

Autores	Conceito	Elementos da UE
Clark (1998, 2004,, 2006)	Realiza mudanças em sua estrutura e em sua cultura organizacional	Cultura organizacional empreendedora; núcleo de direção com gestão dinâmica; inova currículos e programas; renda diversificada (outras fontes de financiamento); centros de pesquisa não departamentais; centros acadêmicos.
Sporn (2001)	Adapta-se a um ambiente econômico e social em mudança	Demanda ambientes (crise ou oportunidade); missão e objetivos claros; cultura empreendedora; estrutura diferenciada; gestão profissionalizada; governança compartilhada; liderança comprometida; e alianças estratégicas.
Kirby (2006)	Fatores estratégicos impulsionam o empreendedorismo	Endossamento (alto escalão e funcionários seniores funcionam como modelo aos demais); incorporação (na universidade, faculdades/departamentos e pessoas); implementação de metas monitoradas; publicação e divulgação da estratégia; suporte rígido (laboratórios, pré-incubadoras, incubadoras, parques científicos, salas de reuniões, suporte informático, serviços de suporte de escritório e financiamento); suporte suave (capacitação, orientação e aconselhamento, sinalização para fontes de suporte externo, suporte técnico e de gerenciamento); Competições; Recompensas e premiações; Grupos de ensino e pesquisa inter e multidisciplinares; Centro de Empreendedorismo.
Etzkowitz (2004, 2013)	Interação, independência, hibridização e reciprocidade	Interage com governo e indústria (Hélice tríplice); não dependente de outra esfera institucional; criação de formatos organizacionais híbridos; renovação contínua.
Salamzadeh; Salamzadeh; Daraei. (2011)	Mobiliza todos os seus recursos, habilidades e capacidades para cumprir sua terceira missão	Mobiliza seus recursos (humanos, financeiros, físicos); regras/regulamentos; estrutura; missão; capacidades empreendedoras; expectativas da sociedade, da indústria, do governo e do mercado; no desenvolvimento de processos a fim de obter recursos humanos empreendedores (estudantes, professores, equipe); pesquisas efetivas atendendo às demandas da sociedade; inovação/invenção; redes e centro de empreendedores (incubadoras, parques tecnológicos, etc.).
Moroz (2012)	Comercializa conhecimento	Ensino; pesquisa; gestão; logística; comercialização; seleção (estudantes, professores, equipe); financeiros; parcerias; interação multilateral; inovação, pesquisa e desenvolvimento (I, P&D).
OECD (2012)	Participa de redes e o empreendedorismo é estratégico	Liderança e governança; capacidade organizacional, pessoal e incentivos; educação empreendedora; relacionamentos externos para troca de conhecimento; internacionalização.
Gibb; Haskins; Robertson (2013)	Universidade parceira que gera valor público	Educação empreendedora; recursos humanos empreendedores (estudantes, professores, equipe); orientação estratégica; pesquisas efetivas atendendo às demandas da sociedade; políticas de propriedade intelectual; financiamento de risco e diferentes fontes de financiamento; inovação/invenção; redes e centros interdisciplinares de empreendedores (incubadoras, parques tecnológicos, etc.); internacionalização.
Guerrero; Urbano; Salamzadeh (2015)	Catalisa o desenvolvimento regional, econômico e social.	Estrutura organizacional e de governança empreendedora, apoio ao empreendedorismo, educação e metodologia ao empreendedorismo; sistema de recompensa; redes e alianças; cultura empreendedora; internacionalização (mobilidade de estudantes e atração de pesquisadores estrangeiros); transferência de conhecimento.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Após a análise das características empreendedoras das universidades e seus elementos (Tabela 10), a Tabela 11 apresenta, de forma sintetizada e por dimensões, a proposição do modelo de universidade empreendedora:

Tabela 11 – Proposição para o modelo teórico de universidade empreendedora

Dimensão	Elementos	Autor(es)
Gestão	Transição para gestão estratégica e cultura empreendedora, em que as oportunidades sejam em direção à função econômica e social, orientadas para a criação de valores públicos, independente dos recursos financeiros.	Clark (1998); Sporn (2001); Kirby (2006); Sam; Van der Sijde (2014); Isenberg (2011); OECD (2012); Etzkowitz (2013); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
	Liderança empreendedora, participativa, profissionalizada, comprometida, dinâmica e reforçada.	Clark (1998); Sporn (2001); Moroz (2012)
	Renovação de currículos e programas.	Clark (1998); Moroz (2012); Etzkowitz (2013); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
Infraestrutura	Escritórios de transferência de tecnologia e propriedade intelectual.	Clark (1998); Etzkowitz (1998); Guerrero <i>et al.</i> (2014); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
	Centros de atendimento às demandas da sociedade, incluindo indústrias.	Clark (1998); Etzkowitz (1998); Guerrero <i>et al.</i> (2014); GIBB; Haskins; Robertson (2013)
	Parques tecnológicos.	Clark (1998); Etzkowitz (1998); Guerrero <i>et al.</i> (2014); GIBB; HASKINS; ROBERTSON (2013)
	Incubadoras/aceleradoras.	Clark (1998); Etzkowitz (1998); Guerrero <i>et al.</i> (2014); GIBB; Haskins; Robertson (2013)
	Centros de pesquisa modernos e interdisciplinares.	Clark (1998); Etzkowitz (1998); Guerrero <i>et al.</i> (2014); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
Internacionalização	Criação de programas de intercâmbio entre estudantes e docentes.	Moroz (2012), OECD (2012)
	Incentivos à publicação das pesquisas em periódicos internacionais.	Moroz (2012), OECD (2012)
Capital financeiro	Orçamento (autonomia financeira).	Etzkowitz (2013); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
	Captação de recursos externos.	Etzkowitz (2013); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
Comunidade acadêmica	Implantação de trabalho coletivo e colaborativo entre os cursos e outras instituições de ensino (compartilhamento de práticas e pesquisas).	Jacob; Lundqvist; Hellsmark, 2003; Moroz (2012); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
	Programas para a educação empreendedora.	Jacob; Lundqvist; Hellsmark, 2003; Moroz (2012); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
	Capacita seus profissionais para uma cultura empreendedora.	Jacob; Lundqvist; Hellsmark, 2003; Moroz (2012); Gibb; Haskins; Robertson (2013)
	Consultoria, desde a ideação até a criação das <i>startups</i> .	Jacob; Lundqvist; Hellsmark, 2003; Moroz (2012)
	Reconhecimento/premiação a docentes e estudantes.	Jacob; Lundqvist; Hellsmark, 2003; Moroz (2012); Gibb; Haskins; Robertson (2013), Guerrero <i>et al.</i> (2015)
Ecossistema empreendedor e as Parcerias	Parcerias internas.	Sam; Van der Sijde (2014); Isenberg (2011); Moroz (2012)
	Parcerias externas (Universidade x governo).	Sam; Van der Sijde (2014), Isenberg (2011); Etzkowitz (2004); Moroz (2012); Etzkowitz (2013)
	Parcerias externas (Universidade x empresas).	Sam; Van der Sijde (2014), Isenberg (2011); Etzkowitz (2004); Moroz (2012); Etzkowitz (2013)
	Parcerias externas (Universidade x outras IES).	Sam; Van der Sijde (2014), Isenberg (2011); Moroz (2012)

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

O modelo teórico apresentado (Tabela 11) revela uma somatória de elementos agrupados em dimensões que caracterizam o perfil da universidade empreendedora, desde mudanças na forma de gestão das lideranças até alterações na infraestrutura, tais como a criação de escritórios para facilitar o acesso dos membros externos à universidade, no qual as demandas advindas da sociedade possam ser atendidas, bem como seus membros internos (docentes e alunos) possam aplicar suas pesquisas externamente. Também torna necessário que os laboratórios sejam modernizados e os pesquisadores tenham condições estruturais para realizar seus estudos.

As parcerias e redes de colaboração recebem destaque por outros estudiosos do empreendedorismo acadêmico (SAM; VAN DER SIJDE, 2014; ISENBERG, 2011 dentre outros), uma vez que as universidades devem pertencer ao ecossistema empreendedor, no qual elas trabalham em conjunto com os governos, o setor privado e outras partes interessadas para repensar como desenvolver sociedades com indivíduos empreendedores, incorporando o empreendedorismo e a inovação em abordagens interdisciplinares e métodos de ensino interativos (VOLKMANN *et al.*, 2009). Para tanto, devem reformular seus currículos e programas interdisciplinares para expandir a educação empreendedora a todos os cursos e disciplinas (CLARK, 2004; MOROZ, 2012; GIBB; HASKINS; ROBERTSON, 2013; GUERRERO; URBANO; SALAMZADEH, 2015).

Finalizando a análise da Tabela 11, não foi identificado um modelo com todos os elementos apresentados na literatura. A maior parte desses estudos centram-se na transferência de tecnologia e nas relações das universidades com as indústrias e suas estruturas físicas. Também não foi identificado um modelo que apresentasse práticas empreendedoras integradas entre ensino, pesquisa, extensão e inovação, cujas ações contemplassem os diferentes valores que o empreendedorismo acadêmico pode agregar à comunidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretende-se, com esta pesquisa qualitativa, que apresenta o modelo teórico para o estudo de universidade empreendedora, evidenciar as dimensões que as caracterizam e induzir outros estudos de caso que iluminem ainda mais o caráter das universidades empreendedoras, que emergem e evoluem suas missões em ambientes complexos e diversificados.

A partir desta análise cumulativa das dimensões de universidades empreendedoras, é possível inferir que ela é uma instituição que possui capacidade de mudança, por meio de sua inserção num sistema ecoempreendedor formado por governo, grupos empresariais/organizacionais e um corpo profissional institucional multidisciplinar, capaz de desenvolver conhecimento para a sociedade. Além disso, possui uma gestão estratégica participativa, na qual a comunidade acadêmica desenvolve conhecimentos, por meio do ensino, pesquisa e extensão, buscando modernizar sua infraestrutura e captar diferentes fontes de recursos financeiros.

Ela deixa de ser uma instituição centrada em controles detalhados e busca uma autonomia projetada em estratégias direcionadas por missão e valores, alinhadas com toda a comunidade acadêmica por meio de um plano de desenvolvimento institucional.

A universidade empreendedora não se fecha em seus muros como as universidades tradicionais. Pelo contrário, ela adquire um conjunto de características institucionais adaptadas e orientadas para um comportamento empreendedor. Ela não estabelece parcerias apenas com as indústrias e o governo, mas passa a pertencer a um ecossistema empreendedor, no qual os atores têm o objetivo de mudar, inovar, reconhecer e criar oportunidades e estão dispostos a assumir riscos e responder aos desafios, criando valor público para a sociedade.

Assim, espera-se que, ao analisar as dimensões aqui propostas, as universidades possam ampliar seu papel social, juntamente com seu ecossistema empreendedor, e adotem ações voltadas para o desenvolvimento local, regional, nacional e internacional, integrando ensino, pesquisa, extensão e inovação.

Como contribuição acadêmica, este estudo relaciona as características das universidades empreendedoras e integra essas características em dimensões para compreensão das diferenças entre as universidades tradicionais e as empreendedoras, e pode servir de ponto de partida para estudos empíricos.

Como sugestões de estudos futuros, destaca-se a necessidade de pesquisas empíricas para validar os elementos identificados e/ou agregar outros elementos que possam compor uma universidade pública empreendedora.

Vale destacar que o presente estudo está focado nas universidades públicas brasileiras, caracterizadas pelo modelo neo-humboldtiano (ensino-pesquisa-extensão). A rede de educação superior brasileira, no entanto, é constituída por uma diversidade de instituições, tais como as faculdades e institutos federais, em que predomina o modelo napoleônico (escolas superiores de formação profissional). Estudos futuros também poderiam abranger e explorar essa dualidade no que se refere às características empreendedoras.

Por último, vale ressaltar que o modelo teórico apresentado neste estudo não representa a finalização da caracterização das universidades empreendedoras, uma vez que, nas últimas décadas, as universidades tendem a se adaptar ao ambiente externo dinâmico e adotam estruturas (físicas, administrativas, pedagógicas, etc.) para atender às novas demandas requeridas pela sociedade. O modelo teórico constitui, contudo, um consolidado da literatura que pode ser útil como embasamento teórico para desenvolvimento de novos estudos sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

- AUDY, J. L. N.; FERREIRA, M. C. Universidade empreendedora: uma visão da PUCRS. In: AUDY, J. L. N.; MOROSINI, M. C. *Inovação e empreendedorismo na universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.
- AUDY, J. L. N., MOROSINI, M. C. *Inovação e empreendedorismo na universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.
- BARNES, T.; PASHBY, I.; GIBBONS, A. Effective university – industry interaction: a multi-case evaluation of collaborative R&D projects. *European Management Journal*, 20 (3), p. 272-285, 2002.
- BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União. Brasília*, DF, v. 134, n. 248, p. 27.833-27.841, 23 dez. 1996.
- BRATIANU, C.; STANCIU, S. An overview of present research related to entrepreneurial university. *Management & Marketing*, 5 (2), p. 117-134, 2010.
- CHRISMAN, J.; HYNES, T.; FRASER, S. Faculty Entrepreneurship and Economic development: The Case of the University of Calgary. *Journal of Business Venturing*, 10, p. 267-81, 1995.

- CLARK, R. B. *Creating Entrepreneurial Universities*. Organisational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon and Elsevier Science, 1998.
- CLARK, R. B. Delineating the character of the entrepreneurial university. *Higher Education Policy*, 17 (4), p. 355-370, 2004.
- CLARK, R. B. Em busca da universidade empreendedora. In: AUDY, J. L. N.; MOROSINI, M. C. *Inovação e empreendedorismo na universidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.
- COCHRANE. *Cochrane Handbook for systematic reviews of interventions*. 2012. Disponível em: <http://training.cochrane.org/handbook>.
- ETZKOWITZ, H. Entrepreneurial Scientists and Entrepreneurial Universities in American Academic Science. *Minerva*, 21, p. 2-3, 1983.
- ETZKOWITZ, H. The norm of entrepreneurial science: cognitive effects of the University- Industry linkages. *Research Policy*, 27, p. 823-833, 1998.
- ETZKOWITZ, H. Research groups as “quasi-firms”: the invention of the entrepreneurial university. *Research Policy*, 32(1), p. 109-121, 2003.
- ETZKOWITZ H. The evolution of the entrepreneurial university. *Technology and Globalisation*, 1(1), p. 64-77, 2004.
- ETZKOWITZ, H. Anatomy of the entrepreneurial university. *Social Science Information*, 2(3), p. 486-511, 2013.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The future location of research and technology transfer. *Technology Transfer*, 24(2), p. 111-123, 1998.
- ETZKOWITZ, H.; WEBSTER, A.; GEBHART, C.; TERRA, B. R. C. The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research Policy*, 29 (2), p. 109-123, 2000.
- FAYOLLE, A.; REDFORD, D. A. *Handbook on the entrepreneurial university*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.
- GIBB, A.; HASKINS, G.; ROBERTSON, I. Leading the entrepreneurial university: Meeting the entrepreneurial development needs of higher education institutions. In: ALTMANN, A.; EBERSBERGER, B. (ed.). *Universities in Change: Managing Higher Education Institutions in the Age of Globalization*. New York: Springer, 2013.
- GUENTHER, J.; WAGNER, K. Getting out of the ivory tower – new perspectives on the entrepreneurial university. *European Journal of International Management*, 2(4), p. 400-417, 2008.
- GUERRERO, M.; KIRBY D.; URBANO, D. *A literature review on entrepreneurial universities: an institutional approach*. In: CONFERENCE OF PRE-COMMUNICATIONS TO CONGRESSES, 3., 2006. Barcelona: University of Barcelona, June 2006.
- GUERRERO, M.; TOLEDANO, N.; URBANO, D. Entrepreneurial universities and support mechanisms: a Spanish case study. *Int. J. Entrepreneurship and Innovation Management*, 13(2), p. 144-160, 2011.
- GUERRERO, M.; URBANO, D. *The Creation and Development of Entrepreneurial Universities in Spain: An Institutional Approach*, New York: Nova Science Publishers, Inc., 2011.
- GUERRERO, M.; URBANO, D. The development of an entrepreneurial university. *Journal of Technology Transfer*, 37(1), p. 43-74, 2012a.
- GUERRERO, M.; URBANO, D. Transferencia de conocimiento y tecnología: Mejores prácticas en las universidades emprendedoras españolas. *Gestión y Política Pública*, 1, p. 107-139, 2012b.
- GUERRERO, M.; URBANO, D.; CUNNINGHAM, J.; ORGAN, D. Entrepreneurial universities in two European regions: a case study comparison. *Journal of Technology Transfer*, 2012.
- GUERRERO, M.; URBANO, D.; SALAMZADEH, A. Evolving entrepreneurial universities: experiences and challenges in the Middle Eastern context. In: FAYOLLE, A.; REDFORD, D. A. (ed.). *Handbook on the entrepreneurial university*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.
- ISENBERG, D. *The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economy policy: principles for cultivating entrepreneurship*. Babson Park, MA: Babson Entrepreneurship Ecosystem Project, Babson College, 2011.
- JACOB, M.; LUNDQVIST, M.; HELLSMARK, H. Entrepreneurial transformation in the Swedish university system: the case of Chalmers University of Technology. *Research Policy*, 32, p. 1.555-1.568, 2003.
- KIRBY, D. *Creating Entrepreneurial universities: a consideration*. Working Paper. School of Management. Guildford, Surrey: University of Surrey, 2002.
- KIRBY, D. A. Creating Entrepreneurial Universities in the UK: Applying Entrepreneurship Theory to Practice. *Journal of Technology Transfer*, 31, p. 599-603, 2006.

- KIRBY, D. A. Entrepreneurship education: Can business schools meet the challenge? *Education and Training*, 46 (8/9), p. 510–519, 2004.
- MARKUERKIAGA, L.; CAIAZZA, R.; IGARTUA, J. I.; ERRASTI, N. Factors fostering students' spin-off firm formation: An empirical comparative study of universities from North and South Europe. *Journal of Management Development*, 35(6), p. 814-846, 2016.
- MAYER, P. *Guidelines for writing a review article*. 2009. Disponível em: <http://www.plantsciences.uzh.ch/en.html>.
- METS, T. Entrepreneurial business model for classical research university. *Engineering Economics*, 66 (1), p. 80-89, 2015.
- MOROZ, P. W. *University Entrepreneurship: Context, Process and Performance*. Melbourne, Austrália: Deakin University, 2012.
- MOROZ, P. W.; HINDLE, K. Entrepreneurship as a process: toward harmonizing multiple perspectives. *Entrepreneurship Theory and Practice*, july, 2012.
- OECD. *A Guiding Framework for Entrepreneurial Universities*. OECD and the European Commission, 2012. Available from: <https://www.oecd.org>. Cited: 27 maio 2017.
- RÖPKE, J. *The Entrepreneurial University: innovation, academic knowledge creation and regional development in a globalized economy*. Department of Economics, Philipps-Universität Marburg, Germany, 1998.
- SALAMZADEH, A.; SALAMZADEH, Y.; DARAEI, M. Toward a systematic framework for an entrepreneurial university: a study in Iranian context with an IPOO model. *Global Business and Management Research: An International Journal*, 3(1), p. 31-37, 2011.
- SAM, C.; VAN DER SIJDE, P. Understanding the concept of the entrepreneurial university from the perspective of higher education models. *Higher Education*, 68 (6), p. 1-18, 2014.
- SPORN, B. Building adaptive universities: emerging organisational forms based on experiences of European and US universities. *Tertiary Education and Management*, 7(2), p. 121-134, 2001.
- SUBOTZKY, G. Alternatives to the Entrepreneurial University: New Modes of Knowledge Production in Community Service Programs. *Higher Education*, 38(4), p. 401-440, 1999.
- VOLKMANN, C.; WILSON, K. E.; MARIOTTI, S.; RABUZZI, D.; VYAKARNAM, S.; SEPULVEDA, A. Education the Next Wave of Entrepreneurs: Unlocking entrepreneurial capabilities to meet the global challenges of the 21st century. *A Report of the Global Education Initiative*. Switzerland: World Economic Forum, 2009. Available from: <http://www.heqco.ca>. Cited: 20 nov. 2017
- WEERTS D. J. Toward an engagement model of institutional advancement at public colleges and universities. *Int. J. Educ. Adv.*, 7(2), 2007.
- YOKOYAMA, K. Entrepreneurialism in Japanese and UK Universities: Governance, management, leadership, and funding. *Higher Education*, 52(3), p. 523-555, 2006.

# Comprometimento e Entrincheiramento Organizacional e suas Relações com o Engajamento no Trabalho

## Um Estudo com Servidores Técnico-Administrativos de uma Instituição Federal de Ensino

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.139-158>

Recebido em: 19/7/2018

Aceito em: 19/3/2019

André da Silva Pereira<sup>1</sup>, Dionara Dorneles Lopes<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo teve como objetivos (i) identificar os níveis de comprometimento organizacional, entrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho e (ii) analisar a relação entre o comprometimento organizacional, entrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho dos servidores técnico-administrativos de uma Instituição Federal de Ensino. A pesquisa foi realizada com 79 servidores técnico-administrativos, ocupantes de diversos cargos, pertencentes a uma Instituição Federal de Ensino localizada no Estado do Rio Grande do Sul. Esta pesquisa é descritiva, com emprego de abordagem metodológica quantitativa, e para a coleta de dados utilizou-se um questionário com questões fechadas para investigar os níveis de comprometimento organizacional, entrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho e suas dimensões. Os resultados encontrados apontam um nível alto de comprometimento e mediano de entrincheiramento e de engajamento no trabalho dos servidores. Com relação às correlações, os resultados deste estudo mostraram uma correlação positiva e significativa do comprometimento e do engajamento no trabalho, principalmente com a dimensão dedicação; já com o entrincheiramento, os resultados apontaram uma correlação negativa e significativa com o engajamento no trabalho, sendo os resultados mais significantes com a dimensão de limitações de alternativas.

**Palavras-chave:** Comprometimento organizacional. Entrincheiramento organizacional. Engajamento no trabalho.

### ORGANIZATIONAL COMMITMENT AND ENTRENCHMENT AND ITS RELATIONSHIPS WITH ENGAGEMENT AT WORK: A STUDY WITH TECHNICAL-ADMINISTRATIVE SERVANTS OF A FEDERAL TEACHING INSTITUTION

### ABSTRACT

This study aimed to identify the levels of organizational commitment, organizational entrenchment and engagement in the work and to analyze the relationship between the organizational commitment and organizational entrenchment with the engagement in the work of the technical-administrative servants of a Federal Teaching Institution. The research was carried out with 79 Technical-Administrative servers, occupants of several positions, belonging to a Federal Institutes of Education, located in the state of Rio Grande do Sul. This research is descriptive, using a quantitative methodological approach, and for the collected data was used a questionnaire with closed questions, to investigate the levels of organizational commitment, organizational entrenchment and engagement in the work and its dimensions. The results show a high level of commitment, medium entrenchment, and engagement in the servers' work. Regarding the correlations, the results of this study showed a positive and significant correlation of commitment and engagement in the work, mainly with the dedication dimension, and with the entrenchment, the results showed a negative and significant correlation with the engagement in the work, being the most significant results with the dimension of alternatives limitations.

**Keywords:** Organizational commitment. Organizational entrenchment. Engagement at work.

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade de Passo Fundo (UPF). [andresp@upf.br](mailto:andresp@upf.br)

<sup>2</sup> Aluna de Mestrado em Administração pela Universidade de Passo Fundo (UPF). [dionara.lopes@gmail.com](mailto:dionara.lopes@gmail.com)

As organizações, de modo geral, têm procurado formas de desenvolver ambientes de trabalho onde as pessoas se sintam comprometidas com os problemas da organização. Diante disso, as organizações têm sido levadas a uma revisão de suas práticas gerenciais, comportamento e relações com seus colaboradores, buscando conhecê-los e entendê-los, a fim de obter maior comprometimento e melhor efetividade em seus processos (ROWE; BASTOS, 2007).

O comprometimento organizacional tem sido estudado como uma importante ferramenta no alcance dos objetivos organizacionais. As Instituições Federais de Ensino, como quaisquer outras organizações, para obterem sucesso em seus empreendimentos, também necessitam contar com pessoas dispostas a empregar esforços para a obtenção de melhores índices de desempenho tanto no ensino quanto na pesquisa e extensão (ROWE; BASTOS, 2007).

Para Robbins (2005), o comprometimento organizacional é a identificação do trabalhador para com a empresa e seus objetivos, desejando manter-se nela. Medeiros (2003, p. 58) destaca que um elevado nível de comprometimento organizacional contribui para que as empresas atinjam seus objetivos organizacionais e tenham um melhor desempenho.

Apesar da importância do comprometimento tanto para o sucesso organizacional quanto para a satisfação das aspirações e necessidades individuais do trabalhador, o comprometimento enfrenta dificuldades em torno de seu enquadramento teórico desde seu surgimento, como a falta de consenso acerca de sua conceituação e problemas na sua mensuração (OSIGWEH, 1989; BASTOS, 1994). Neste sentido, pode-se afirmar que o conceito de comprometimento organizacional ainda está em construção, pois suas medidas ainda enfrentam problemas de confiabilidade e validade (RODRIGUES, 2009).

Com isso, alguns pesquisadores, como Carson, Carson e Bedeian (1995) e Rodrigues (2009), buscaram evidências sobre as diferenças entre os conceitos que originaram as pesquisas sobre o comprometimento organizacional e demais vínculos, como entrincheiramento e engajamento no trabalho. O entrincheiramento organizacional, proposto nas pesquisas realizadas por Rodrigues (2009), é definido por uma necessidade de permanecer na organização, por acreditar que sua saída acarretaria custos, emocionais ou financeiros, e em razão de uma percepção de limitação de alternativas em outras organizações. Esses estudos partem do pressuposto de que existem trabalhadores que permanecem na organização por desejo, vistos como comprometidos, e existem também aqueles que permanecem em uma organização pela necessidade, vistos como entrincheirados (RODRIGUES, 2009).

A literatura demonstra estudos relacionando o comprometimento organizacional e entrincheiramento organizacional (por exemplo PINHO; BASTOS; ROWE, 2010; CARVALHO *et al.*, 2011; TONIN *et al.*, 2012). Os resultados corroboram a existência de uma relação positiva significativa entre o comprometimento e entrincheiramento, conforme previsto no modelo teórico de entrincheiramento apresentado por Rodrigues e Bastos (2011).

Por consequência, o engajamento no trabalho seguiu a tendência geral na direção dos estudos dos construtos sobre comportamentos organizacionais (SCHAUFELI; BAKKER, 2004). Bakker e Demerouti (2008) assinalam que há pelo menos quatro razões pelas quais empregados engajados têm melhor desempenho do que empregados não engajados: empregados engajados apresentam emoções positivas com maior frequência, tal qual felicidade, alegria e entusiasmo, experimentam maiores níveis de saúde, são capazes de criar seus próprios recursos pessoais e transferir o engajamento para os outros (MADJAR; GREENBERG; CHEN, 2011; KANSTE, 2011).

A literatura, entretanto, é carente de estudos que relacionam as três variáveis comprometimento organizacional, enrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho, buscando compreender como os profissionais vêm o seu contexto de trabalho, conhecendo as variáveis que lhes motivam, lhes engajam e lhes tornam produtivos, contribuindo para o crescimento da organização (LEONE; ARAÚJO; KANZAKI, 2012). Nesse contexto, os objetivos deste trabalho são: (i) identificar os níveis de comprometimento organizacional, enrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho; (ii) analisar a relação entre o comprometimento organizacional, enrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho dos servidores técnico-administrativos de uma Instituição Federal de Ensino.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### Comprometimento Organizacional

O estudo sobre o comprometimento organizacional tem adquirido grande importância na literatura científica na área de comportamento organizacional. Desde 1970 houve, mundialmente, um aumento no número de publicações sobre o comprometimento no trabalho. Essas pesquisas visavam a identificar o que vincula um indivíduo ao seu ambiente de trabalho e quais as implicações de tal vínculo para este indivíduo, para o trabalho e para as organizações (BASTOS *et al.*, 2008).

No entendimento de Silva (2009), a compreensão do termo “Comprometimento Organizacional” deve ser iniciada com o aprofundamento do significado do termo “Comprometimento” em si, para, posteriormente, relacioná-lo com a organização. Nesse contexto, insere-se a ideia evidenciada por Bastos (1994) em seu estudo. Na linguagem cotidiana, são vários os conceitos de comprometimento. Segundo Bastos (1994), o termo técnico, no idioma inglês – “*commitment*” –, tem quatro significados: a noção de confiar; a de encarregar, comissionar e designar; perpetrar ou desempenhar; e envolver, juntar e engajar.

Na esfera científica, o comprometimento passou a significar uma inclusão, uma força interna que vincula o envolvimento do indivíduo com vários aspectos no ambiente de trabalho, promovendo união entre as partes, estabilidade ao comportamento e direcionando as ações dos mesmos (BASTOS, 1994). A corrente predominante nos estudos sobre o comprometimento é derivada dos estudos de Becker (1960, p. 33), que descreve comprometimento como uma tendência do indivíduo em se engajar em “linhas consistentes de atividade” (PINHO; BASTOS; ROWE, 2010).

Na literatura sobre comprometimento organizacional, constata-se que o enfoque que dominou por mais tempo foi o afetivo, segundo trabalhos desenvolvidos por Mowday, Steers e Porter (1979) e Mowday, Porter e Steers (1982). Para os autores, o comprometimento vai muito além de uma atitude de lealdade passiva para com a organização; envolve também um relacionamento ativo que busca o bem-estar da organização. Mowday, Porter e Steers (1982, p. 27) afirmam que o comprometimento organizacional pode ser caracterizado por, no mínimo, três fatores: “(a) uma forte crença e a aceitação dos objetivos e valores da organização; (b) estar disposto em exercer um esforço considerável em benefício da organização; e (c) um forte desejo de se manter membro da organização”.

Meyer e Allen (1991) identificam, em seu modelo tridimensional, três bases ou componentes do comprometimento: a) *Continuação* – refere-se ao comprometimento que decorre do reconhecimento dos custos em deixar a organização. Diz respeito a uma situação em que os indivíduos permanecem porque precisam; b) *Afetiva* – aplica-se ao comprometimento que resulta de um vínculo afetivo em relação à organização, com o sujeito identificando-se e envolvendo-se com ela. Nessa situação, o trabalhador permanece na organização porque quer; e c) *Normativa* – quando o comprometimento reflete um sentimento de obrigação do sujeito em permanecer na organização. Este vínculo constitui-se em um conjunto de pensamentos no qual são reconhecidos obrigações e deveres morais para com a organização, que são acompanhados ou revestidos de sentimento de culpa, incômodo, apreensão e preocupação quando o trabalhador pensa ou planeja se desligar da mesma.

Apesar do grande volume de pesquisas desenvolvidas até os dias atuais com o modelo tridimensional de J. Meyer e N. Allen, as abordagens utilizadas parecem não convergir em direção a um conceito único; muito pelo contrário, o que se percebe é uma variedade de conceitualizações e formas de mensuração para o comprometimento nas organizações (MEYER; ALLEN, 1991; MATHIEU; ZAJAC, 1990).

Dentre os problemas conceituais e empíricos debatidos, destaca-se a base de continuação por ser fonte das principais questões levantadas: representa a noção de permanência, cujo papel na constituição do conceito de comprometimento tem sido questionado; possui impasses ligados à qualidade psicométrica da escala; e apresenta inconsistências empíricas ante a variáveis desejáveis e indesejáveis, com padrões de relações distintas das demais bases (RODRIGUES; BASTOS, 2011).

Diante desse quadro de fragilidade, iniciou-se uma agenda de pesquisa de estudos (SILVA *et al.*, 2015; MILHOME; ROWE, 2017; TOMAZZONI *et al.*, 2017) que objetivaram alcançar uma melhor delimitação do comprometimento organizacional (BASTOS; AGUIAR, 2015). Seguindo a recomendação de Osigweh (1989), é necessário que seja feito o movimento inverso, a fim de retirar do construto os conceitos indevidamente incluídos. Para tanto, Rodrigues (2009) apresenta um estudo que coloca em pauta, como uma possível solução, o construto de entrincheiramento, originado no campo de estudo das carreiras e transposto para o foco organizacional. Neste estudo, a autora propôs que a base de continuação do comprometimento e o entrincheiramento organizacional se referiam ao mesmo fenômeno psicossocial.

De forma paralela aos estudos conduzidos por Rodrigues (2009), Silva (2009) dedicou-se ao estudo de outro tipo de vínculo do indivíduo com a organização: o consentimento organizacional (BASTOS; AGUIAR, 2015). Depois de cumprir um percurso de proposição e validação de uma medida para mensurar o consentimento, Silva (2009) conduziu análises de validade discriminante entre o consentimento e o comprometimento organizacional, e encontrou grande aproximação entre os dois construtos. A base normativa do comprometimento organizacional apresentou forte correlação – a ponto de caracterizar sobreposição – com o consentimento (BASTOS; AGUIAR, 2015).

A partir dos resultados derivados desta trajetória de pesquisa sobre o comprometimento organizacional e a pertinência das suas bases, Bastos e Aguiar (2015) sugerem a retomada de uma definição mais restrita do construto, que volta a ser compreendido, portanto, a partir de uma perspectiva unidimensional, na qual apenas a base afetiva é considerada como parte da essência do construto.

Diante do exposto, portanto, para o presente estudo o comprometimento organizacional será estudado a partir de uma perspectiva unidimensional. Outro argumento que ajuda a suportar esta escolha encontra-se no fato de o comprometimento afetivo ser o mais representativo daquilo que é considerado como “ser comprometido” para os diferentes atores organizacionais (BASTOS; AGUIAR, 2015). O comprometimento, portanto, não é a permanência por necessidade, por obrigação ou por dever; não é a continuação na linha de ação em razão da perda de investimentos ou sacrifícios pessoais em caso de mudança; comprometimento tampouco é a permanência no emprego pela falta de outras opções de trabalho (SILVA, 2009; RODRIGUES; BASTOS, 2009). Entende-se que esses fatores são prováveis vínculos estabelecidos entre o profissional e a organização, mas que não integram o conceito de comprometimento organizacional (SILVA, 2009; RODRIGUES; BASTOS, 2009).

Assim, com o intuito de melhor compreender esse tipo de ligação entre o indivíduo e a organização, a seguir é apresentado o conceito do entrincheiramento organizacional.

### **Enrincheiramento Organizacional**

O conceito de entrincheiramento surgiu, pela primeira vez, a partir das pesquisas realizadas na área de carreiras por Carson e Bedeian (1994) e Carson, Carson e Bedeian (1995). Os autores introduziram o conceito de entrincheiramento para diferenciar de estudos sobre comprometimento, campo de investigação de carreiras no qual o modelo tridimensional de Meyer e Allen (1991) foi estendido.

Recentemente, Rodrigues (2009) propôs o conceito de entrincheiramento, o qual pode ser definido como “a tendência do indivíduo a permanecer na organização devido a possíveis perdas de investimentos e a custos associados à sua saída e devido à percepção de poucas alternativas fora daquela organização” (p. 75).

O entrincheiramento organizacional é compreendido como a busca do trabalhador por maior segurança e estabilidade atrelado à diminuição de chances de perda, mantendo-se, para tanto, preso à organização – à trincheira – por necessidade, não por desejo. Está associado às perdas que o trabalhador percebe com a sua saída da organi-

zação, sejam elas financeiras, em relação ao cargo, ao trabalho, às redes de contatos, entre outras que restringem a percepção de alternativas de emprego que as supram (RODRIGUES, 2009).

Em suma, esse conceito visa a medir o quanto um trabalhador sente-se “preso” à organização por necessidade. Mediante uma proposta preliminar de medida para esse construto, Rodrigues (2009) definiu três dimensões para a sua composição: a) *Ajustamentos à posição social*: representa os investimentos do indivíduo nas condições necessárias à sua adaptação, a exemplo de cursos e treinamentos para desempenho de atividades específicas, tempo para conhecer os processos organizacionais e as atribuições da função, relacionamentos construídos com colegas de trabalho, entre outros aspectos que contribuiriam para o seu ajuste e o reconhecimento na organização, e que seriam perdidos caso a deixasse; b) *Arranjos burocráticos impessoais*: levam em consideração a estabilidade financeira e os benefícios que seriam perdidos se o indivíduo saísse da organização, como férias e feriados pagos, participação nos lucros, assistência médica, previdência privada, aposentadoria, entre outros; c) *Limitação de alternativas*: indica a percepção de restrições no mercado de trabalho caso o indivíduo saísse da organização, seja por visualizar déficits em seu perfil profissional, por considerar que a idade desfavorece a reinserção ou, ainda, por outros fatores que possam reduzir a empregabilidade percebida.

Quando ocorre a conjunção dos três fatores – ajustamento à posição social, arranjos burocráticos impessoais e limitação de alternativas –, o indivíduo percebe que “perderá os esforços de ajustamento e os retornos materiais obtidos, e não percebe alternativas de emprego” (RODRIGUES; BASTOS, 2012, p. 690), e se diz que esse indivíduo possivelmente está entrincheirado.

Observa-se, assim, que a percepção de pouca ou nenhuma alternativa é fundamental para determinar se o indivíduo se sente preso à organização, dado que essa percepção normalmente está associada à avaliação de alto custo para sair dela (RODRIGUES, 2011). Dessa forma, o trabalhador entrincheirado pressente que sua saída da organização lhe causará graves danos, e, por isso, permanece trabalhando, e não pelo fato de desejar contribuir para o crescimento da empresa (RODRIGUES, 2009). Rodrigues e Bastos (2011) admitem que o trabalhador pode identificar-se com a organização e vincular-se afetivamente, mesmo entrincheirado. A existência ou não desse vínculo afetivo é decisiva para a qualidade dos comportamentos do trabalhador em sua organização.

O vínculo desenvolvido pelo indivíduo o mantém preso, como em uma trincheira, por não conseguir visualizar uma alternativa que o sustente de acordo com suas necessidades e expectativas. Assim, não é possível falar de uma permanência espontânea do trabalhador entrincheirado, mas de uma continuidade no curso de ação por entender que é preciso (RODRIGUES, 2009).

Os principais estudos sobre o entrincheiramento organizacional versam sobre a confirmação da sobreposição entre esse construto e a dimensão instrumental do comprometimento. As conclusões desses estudos permitem afirmar a ocorrência dessa sobreposição (RODRIGUES, 2009; CARVALHO *et al.*, 2011). Nas investigações acerca da sobreposição das dimensões do comprometimento instrumental e o entrincheiramento organizacional, já foi observado que, tal qual ocorre para o primeiro construto, as variáveis idade e tempo de instituição são variáveis antecedentes ao entrincheiramento organizacional (CARVA-

LHO *et al.*, 2011). Ainda são muitas, entretanto, as oportunidades de investigação que podem ser feitas com relação ao construto entrincheiramento organizacional, dada a sua recente introdução nas pesquisas na área do comportamento organizacional. Além dos estudos citados, outras pesquisas têm sido empregadas visando a esclarecer as lacunas ainda existentes na compreensão do fenômeno do entrincheiramento organizacional.

## Engajamento no Trabalho

O tema engajamento no trabalho teve sua origem na Psicologia do Trabalho na década de 90 do século 20, em uma tendência de estudos sobre comportamentos organizacionais positivos. Nesse período havia estudos sobre as doenças causadas pelo trabalho, tais como o estresse e a exaustão, de modo que as investigações buscaram, então, evidenciar os aspectos responsáveis por desenvolver um ambiente positivo e eficaz no trabalho, dando origem ao conceito de engajamento no trabalho (SCHAUFELI; BAKKER, 2004).

Kahn (1990), um dos pioneiros em estudos sobre engajamento no trabalho, descreve que funcionários engajados são aqueles que estão física, cognitiva e emocionalmente conectados com seus papéis no trabalho. As pessoas engajadas demonstram maior identificação com seu trabalho, e promovem um estado mental que possibilita a produção de resultados positivos, tanto para o próprio indivíduo (crescimento e desenvolvimento pessoal) quanto para a organização (qualidade do desempenho) (KAHN, 1990).

De acordo com Schaufeli *et al.*, (2002), o engajamento no trabalho é definido um estado mental positivo, que produz um sentimento de realização relacionado ao trabalho, caracterizado por vigor, dedicação e absorção. Bakker e Leiter (2010) definem engajamento no trabalho como algo positivo, que está relacionado ao bem-estar ou a uma satisfação caracterizada por um alto nível de energia e uma forte identificação com o próprio trabalho. O engajamento no trabalho está relacionado a um estado mental caracterizado por três elementos fundamentais: *vigor*, que corresponde a altos níveis de energia e resiliência mental no trabalho; *dedicação*, que se refere a estar-se profundamente envolvido no trabalho, experimentando uma forte sensação de significado, entusiasmo e desafio; e *absorção*, que indica alto nível de concentração, quando o tempo passa rapidamente no ambiente de trabalho (BAKKER; DEMEROUTI, 2008).

Segundo Bakker (2011), o engajamento combina um alto nível de prazer no trabalho (dedicação) com uma alta ativação (vigor, absorção), enquanto a satisfação no trabalho seria uma forma mais passiva de bem-estar. Nesse sentido, Bakker, Albrecht e Leiter (2011) ressaltam que já existem teorias e evidências suficientes para se considerar o engajamento como um construto motivacional importante e independente da satisfação no trabalho, do comprometimento organizacional e do comportamento de cidadania organizacional.

Por esse motivo, o engajamento possui uma ligação com o envolvimento no trabalho e o comprometimento organizacional (MADJAR; GREENBERG; CHEN, 2011; KANSTÉ, 2011). Além disso, um estudo transversal realizado por Hakanen, Bakker e Schaufeli (2006), demonstrou que o comprometimento organizacional foi mais fortemente associado ao engajamento no trabalho do que ao *burnout*. Esses resultados estão de acordo com os estudos de Hallberg e Schaufeli (2006), quando os autores verificaram que

o engajamento no trabalho estava moderadamente relacionado ao comprometimento organizacional. O estudo forneceu apoio empírico para o fato de que o engajamento no trabalho, o comprometimento organizacional e o envolvimento no trabalho são constructos distintos, mas parcialmente relacionados, que refletem diferentes aspectos do apego ao trabalho.

Para Bakker, Demerouti e Brummelhuis (2012), o engajamento é benéfico tanto para o indivíduo quanto para a organização, a qual espera o melhor desempenho no cumprimento das tarefas, e está ligado diretamente ao comportamento do trabalhador. Trabalhadores com elevados níveis de engajamento no trabalho investem mais energia em suas tarefas, demonstram mais entusiasmo enquanto as realizam e, em especial, permanecem mais focados no seu trabalho. Tal perfil corresponde ao do profissional desejado por organizações que mantêm expectativas de reunir no seu contingente de colaboradores pessoas proativas, responsáveis e comprometidas (BAKKER *et al.*, 2008).

O engajamento no trabalho pode ser considerado um conceito recente, principalmente em relação à realidade brasileira. É importante delimitar com mais precisão quais são os fatores individuais, sociais e organizacionais que interferem tanto positiva quanto negativamente no desenvolvimento do constructo.

Após a apresentação dos conceitos e representações teóricas dos constructos do comprometimento organizacional, entrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho, a próxima sessão apresenta os procedimentos metodológicos que foram adotados na pesquisa.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para esta pesquisa foi realizado um estudo de caso único, descritivo, com abordagens quantitativa, que teve como objetivo analisar a relação entre o comprometimento e o entrincheiramento organizacional, com o engajamento no trabalho dos servidores técnico-administrativos de uma Instituição Federal de Ensino. Como delineamento da pesquisa, o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Quanto aos objetivos, este estudo se caracteriza como descritivo. A pesquisa descritiva pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (VERGARA, 2016).

No que se refere à abordagem 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, como percentual, média, desvio-padrão, até as mais complexas, como coeficiente de correlação e análise de regressão, com o objetivo de garantir resultados e evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando uma margem de segurança maior quanto às inferências (LAKATOS; MARCONI, 2011).

A organização escolhida para este estudo foi uma Instituição Federal de Ensino localizada no Estado do Rio Grande do Sul, e os sujeitos da pesquisa foram os 87 servidores Técnico-Administrativos em Educação. Desses 87 servidores, 79 participaram

da pesquisa. Sendo assim, calculou-se a amostra considerando um mínimo de 95% de confiabilidade e um máximo de 5% de margem de erro, e o resultado foi uma “amostra ideal” de 72 respondentes.

Para a coleta dos dados o instrumento utilizado foi um questionário estruturado, que, segundo a definição de Gil (2010), é uma técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores e comportamento.

O questionário foi composto de 47 perguntas fechadas e dividido em quatro partes. A primeira parte, denominada de *dados de identificação*, foi composta por 7 questões. A segunda parte do questionário, denominada de *comprometimento organizacional*, foi constituída pelo modelo de medida do comprometimento organizacional proposto e validado por Bastos e Aguiar (2015), composta por 12 itens. A terceira parte do questionário, denominada de *entrincheiramento organizacional*, foi constituída pelo modelo de medida do entrincheiramento organizacional proposto e validado por Rodrigues e Bastos (2015), composta de 18 itens, que mensura três dimensões do entrincheiramento organizacional: ajustamento à posição social, arranjos burocráticos pessoais e limitação de alternativas. Para medir o nível de concordância das afirmativas do comprometimento e do entrincheiramento organizacional, foi utilizada uma escala do tipo *Likert*, que conta com 6 pontos, variando entre 1 discordo totalmente e 6 concordo totalmente. Por fim, a última parte do questionário, *engajamento no trabalho*, foi constituída pelo instrumento denominado *Utrecht Work Engagement Scale (Uwes)*, desenvolvido e validado por Schaufeli e Bakker (2004), que mensura três aspectos do engajamento no trabalho: vigor, dedicação e absorção. Para este estudo foi utilizada a versão reduzida do modelo com 9 itens, cada um avaliado por uma escala do tipo *Likert* de seis pontos, variando entre 1 nunca e 6 sempre. O manual e o instrumento (versões português – Brasil) foram traduzidos e adaptados de Schaufeli e Bakker (2004) por Agnóst, Benevides-Pereira e Porto-Martins (2009). O instrumento de coleta de dados foi aplicado de forma direta aos respondentes no local de trabalho no período de 26 de outubro a 10 de novembro de 2017.

Para a análise e interpretação dos resultados foram utilizadas técnicas de análises estatísticas descritivas, com apresentação de médias, frequências, percentuais e coeficientes de correlação (*r de Pearson*). Os resultados dos escores médios de cada respondente foi obtido somando-se os valores assinalados em cada um dos itens das Escalas do comprometimento organizacional, entrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho e dividindo-se estes valores pelo número de itens das escalas.

Para fins de interpretação dos níveis de comprometimento organizacional e entrincheiramento organizacional, partindo da escala *Likert* de seis pontos utilizada para mensurá-los, foram considerados baixos os valores entre 1,0 e 2,5, médios os valores superiores a 2,5 e inferiores a 4,5, e altos aqueles a partir de 4,5, de acordo com os parâmetros de Bastos e Aguiar (2015) e Rodrigues e Bastos (2015).

Na interpretação dos níveis de engajamento no trabalho, *Utrecht Work Engagement Scale (Uwes)*, método desenvolvido e validado por Schaufeli e Bakker (2004), foram utilizados cinco categorias: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. A Figura 1 mostra a definição destas cinco categorias para análise dos resultados encontrados.

Figura 1 – Parâmetros para interpretação dos resultados obtidos a partir da *Utrecht Work Engagement Scale (Uwes)*

Qualificação	Limite inferior		Limite superior
Muito alto	95 <sup>o</sup> percentil	≤ escore	
Alto	75 <sup>o</sup> percentil	≤ escore	< 95 <sup>o</sup> percentil
Médio	25 <sup>o</sup> percentil	≤ escore	< 75 <sup>o</sup> percentil
Baixo	5 <sup>o</sup> percentil	≤ escore	< 25 <sup>o</sup> percentil
Muito baixo		escore	< 5 <sup>o</sup> percentil

Fonte: AGNST; BENEVIDES-PEREIRA; PORTO-MARTINS (2009).

No Quadro 1 podemos observar os escores normativos encontrados para a *Utrecht Work Engagement Scale (Uwes)*.

Quadro 1 – Escores normativos para a *Utrecht Work Engagement Scale (Uwes)* (N= 79)

	Vigor	Dedicação	Absorção	Engajamento Total
Muito baixo	≤ 2,30	≤ 2,00	≤ 2,70	≤ 2,60
Baixo	2,31 – 2,99	2,01- 3,29	2,71 – 3,69	2,61 – 3,39
Médio	3,00 – 5,29	3,30 – 4,99	3,70 – 5,29	3,40 – 5,09
Alto	5,30 – 5,99	5,00 – 5,99	5,30 – 5,99	5,10 – 5,99
Muito alto	≥ 6,00	≥ 6,00	≥ 6,00	≥ 6,00
Média	4,16	4,26	4,47	4,29
Desvio Padrão	1,17	1,13	1,09	1,07
Erro Padrão	0,13	0,13	0,12	0,12
Intervalo	1 - 6	1 - 6	1 - 6	1 - 6

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Os resultados provenientes do tratamento dos dados serão apresentados na próxima seção.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

### Caracterização do Perfil dos Respondentes

Para uma melhor compreensão dos achados obtidos nesta pesquisa, serão apresentados, inicialmente, os dados de identificação dos respondentes, e, com a finalidade de elaborar o seu perfil, foram considerados: idade, sexo, escolaridade, estado civil, tempo de serviço na Instituição, se exerce algum cargo de chefia e se sua renda é a principal fonte de rendimentos da sua família.

Participaram da pesquisa 79 servidores técnico-administrativos pertencentes ao quadro efetivo da Instituição. Para identificar e caracterizar o perfil dos participantes da pesquisa utilizou-se o método estatístico descritivo por meio de distribuição de frequências, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Característica da amostra

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO	TOTAL (N=79)	PERCENTUAL (%)
<b>SEXO:</b>		
Feminino	45	56,96%
Masculino	34	43,04%
<b>IDADE:</b>		
De 18 a 25 anos	5	6,33%
De 26 a 30 anos	8	10,13%
De 31 a 35 anos	14	17,72%
De 36 a 40 anos	17	21,52%
De 41 a 50 anos	21	26,58%
Acima de 50 anos	14	17,72%
<b>ESCOLARIDADE:</b>		
Ensino Fundamental	2	2,53%
Ensino Médio	5	6,33%
Ensino Médio Profissionalizante	3	3,80%
Superior Completo	17	21,52%
Pós-Graduação	36	45,57%
Mestrado	14	17,72%
Doutorado	2	2,53%
<b>ESTADO CIVIL:</b>		
Solteiro(a)	19	24,05%
Casado(a)	43	54,43%
Separado(a)/divorciado(a)	8	10,13%
Viúvo(a)	0	0%
Outros	9	11,39%
<b>TEMPO DE SERVIÇO:</b>		
De 1 a 3 anos	22	27,85%
De 4 a 8 anos	31	39,24%
De 9 a 15 anos	15	18,99%
De 16 a 20 anos	2	2,53%
Acima de 21 anos	9	11,39%
<b>FUNÇÃO GRATIFICADA:</b>		
Sim	16	20,25%
Não	63	79,75%
<b>PRINCIPAL FONTE DE RENDIMENTOS DA FAMÍLIA:</b>		
Sim	56	70,89%
Não	23	29,11%

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Analisando os dados expostos na Quadro 2, pode-se observar que a maioria dos respondentes é do sexo feminino (56,96%). Quanto à idade, a maioria da amostra (26,58%) está na faixa etária de 41 a 50 anos. Em relação à escolaridade há um predomínio dos que possuem Pós-Graduação (45,57%), e os(as) casados(as) são a maioria (54,43%). No requisito tempo de serviço na instituição a maioria está entre 4 e 8 anos (39,24%), predominando os que não possuem função gratificada (79,75%). Constatou-se, também que, a maioria (70,89%) dos respondentes afirmou que sua renda é a principal fonte de rendimentos na família.

Os dados a respeito de seu comprometimento organizacional, entrenchamento organizacional e engajamento no trabalho são detalhados nos itens que se seguem.

### Níveis de Comprometimento Organizacional, Entrenchamento Organizacional e Engajamento no Trabalho dos Servidores

Nesta etapa são apresentadas as análises descritivas que caracterizam os participantes desta pesquisa a partir dos constructos investigados. Dessa forma, foi possível identificar os níveis de comprometimento organizacional, entrenchamento organizacional e engajamento no trabalho dos servidores.

O Quadro 3 mostra o percentual de indivíduos por nível de Comprometimento Organizacional.

Quadro 3 – Percentual de indivíduos por nível de Comprometimento Organizacional

CONSTRUCTO	BAIXO	MEDIANO	ALTO
Comprometimento Organizacional (CO)	2,53%	48,10%	<b>49,37%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

De acordo com os resultados obtidos, a maioria dos respondentes (49,37%) apresentou um nível de comprometimento alto, enquanto 48,10% apresentaram um nível de comprometimento mediano e somente 2,53% dos servidores tiveram um nível comprometimento baixo. Esse resultado demonstra que os servidores pesquisados possuem uma força de identificação e envolvimento com essa organização em particular, estão dispostos a exercer um esforço considerável em benefício da organização, aceitam os objetivos e valores da organização e possuem um forte desejo de se manter membro dessa organização (MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979).

Quadro 4 – Percentual de indivíduos por nível de Entrenchamento Organizacional

CONSTRUCTO	BAIXO	MEDIANO	ALTO
Entrenchamento organizacional (EO)	27,85%	<b>62,03%</b>	10,13%
<b>Dimensões:</b>			
Ajustamentos à posição social (APS)	36,71%	<b>54,43%</b>	8,86%
Arranjos Burocráticos Impessoais (ABI)	6,33%	<b>62,03%</b>	31,65%
Limitação de Alternativas (LA)	<b>50,63%</b>	39,24%	10,13%

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Os resultados evidenciaram que a maioria dos servidores pesquisados 62,03% apresentaram um nível de entrincheiramento organizacional mediano, enquanto 27,85% um nível de entrincheiramento baixo e somente 10,13% mostraram um nível de entrincheiramento alto.

Para complementar a análise desse vínculo, o Quadro 4 mostra a distribuição de percentuais de respondentes para cada dimensão integradora do constructo do entrincheiramento organizacional por meio dos quais são identificados os níveis de cada dimensão.

Observa-se no Quadro 4 que a dimensão “ajustamentos à posição social” apresentou o maior número de respondentes no nível mediano. Isso significa que 54,43% da amostra indicaram certo receio em relação aos ajustes que deveriam fazer para serem reconhecidos em outra organização e conhecerem os processos organizacionais e as suas atribuições ao mudarem de organização, já 36,71% apresentaram um nível baixo, esses servidores consideraram que não teriam problemas em se adaptarem a novas condições de trabalho caso mudassem de organização, e somente 8,86% apresentaram um nível alto, esses servidores não sairiam da organização por acreditar que, se deixassem essa organização, sentiriam como se estivessem desperdiçando anos de dedicação, pois consideram muito alto o investimento que teriam de fazer para se adaptarem às novas condições de trabalho e aos colegas.

Conforme os resultados evidenciados, observa-se, na dimensão “arranjos burocráticos impessoais”, que, novamente, a maior parte dos servidores (62,03%) apresentaram um nível mediano; esses resultados indicam para os servidores a importância dos benefícios e ganhos financeiros proporcionados pela organização, os quais poderiam ser perdidos na busca de novas alternativas de trabalho. Os resultados também evidenciaram que 31,65% dos servidores apresentaram um nível alto para essa dimensão; isso significa que eles não deixariam essa organização por acreditarem que perderiam benefícios e colocariam em risco sua estabilidade financeira. Já a minoria (6,33%) dos servidores apresentaram um nível baixo; esses acreditam que não perderiam nenhum benefício, nem teriam perdas financeiras caso optassem por sair da organização.

Em relação à dimensão “limitação de alternativas”, os resultados evidenciaram que a maioria dos servidores (50,63%) apresentou um nível baixo; esses dados demonstram que os servidores não observam poucas alternativas de emprego caso deixassem essa organização. Já 39,24% dos servidores apresentaram um nível mediano nessa dimensão; esses servidores consideram que teriam dificuldade de se inserir em outras organizações pela falta de oportunidades. A minoria (10,13%), porém, apresentou um nível alto; esse resultado demonstra que esses servidores permanecem nessa organização porque sentem que não entrariam facilmente em outra, e que uma das consequências negativas de deixarem essa organização seria a falta de alternativas.

Quadro 5 – Percentual de indivíduos por nível de Engajamento no Trabalho

CONSTRUCTO	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO
Engajamento no trabalho (ENG)	5,06%	16,46%	<b>49,37%</b>	24,37%	5,06%
<b>Dimensões:</b>					
Vigor (VI)	3,80%	10,13%	<b>59,49%</b>	21,52%	5,06%
Dedicação (DE)	5,06%	13,92%	<b>44,30%</b>	25,32%	11,39%
Absorção (AB)	6,33%	22,78%	<b>39,24%</b>	20,25%	11,39%

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Com relação ao constructo engajamento no trabalho, os resultados demonstrados no Quadro 5 evidenciaram que a maioria dos servidores (49,37%) apresentou um engajamento médio, seguido por um nível alto com um resultado de 24,37% e muito alto 5,06%, mas 16,46% mostrou um nível de engajamento baixo e 5,06% muito baixo. Esse resultado demonstra que os servidores engajados trabalham duro (vigor), estão envolvidos (dedicados) e se sentem felizes (absorvidos) em suas atividades (BAKKER *et al.*, 2008).

Com o objetivo de complementar a análise desse vínculo, no Quadro 5 foi demonstrada a distribuição de percentuais de respondentes para cada dimensão integradora do constructo do engajamento no trabalho, por meio dos quais são identificados os níveis de cada dimensão.

Referente à dimensão vigor, a distribuição dos resultados encontrados na amostra foi: 3,08% com nível muito baixo, 10,13% baixo, a maioria, 59,49%, médio, 21,52% alto e 5,06% com nível de engajamento muito alto. Com esse resultado pode-se observar que a maioria dos servidores possui um engajamento no trabalho na dimensão do vigor de médio a muito alto; isso demonstra que esses servidores sentem-se repletos de energia para desempenhar suas atividades e levantam pela manhã com vontade de ir para a organização. Os funcionários que se sentem vitais e fortes, e que estão entusiasmados com seu trabalho, mostram melhor desempenho nas suas atividades, e, como consequência, possuem melhores resultados e têm clientes mais satisfeitos (BAKKER *et al.*, 2008).

Quanto à dimensão dedicação, observa-se, nos resultados, que: 5,06% foi considerado muito baixo, 13,92% baixo, a maior parte, 44,30%, médio, 25,32% alto e 11,39% muito alto. Nesses resultados pode-se observar que a maioria das amostras possui um engajamento de médio a muito alto. Esses servidores sentem-se entusiasmado e inspirados com o seu trabalho e possuem orgulho do que realizam nessa organização (SCHAUFELI; BAKKER; SALANOVA, 2006).

Para a dimensão absorção, os resultados encontrados na amostra foram: 6,33% apresentaram níveis muito baixos, 22,78% baixo, novamente a maioria, 39,24%, médio, 20,25% alto e 11,39% muito alto. Observa-se que os resultados da amostra de engajamento no trabalho na dimensão absorção apresentaram níveis de médio a muito alto, igualmente com as demais dimensões de vigor e dedicação; isso demonstra que os servidores desta organização são envolvidos com o trabalho que realizam e sentem-se felizes quando trabalham intensamente, de tal modo que não percebem o tempo passar. Embora os funcionários engajados se sintam cansados após um longo dia de trabalho árduo, eles descrevem seu cansaço como um estado bastante agradável porque está associado a realizações positivas (BAKKER, 2011).

### **Relações Entre as Variáveis Comprometimento Organizacional, Enrincheiramento Organizacional e Engajamento no Trabalho**

O coeficiente utilizado para avaliar a existência de correlação entre as variáveis do estudo foi o de Correlação de Pearson, e seus resultados seguem apresentados no Quadro 6. A análise da correlação serve para mostrar a natureza dos vínculos dos servidores com a organização e explora as proximidades entre os constructos comprometimento, enrincheiramento e engajamento no trabalho. A força da relação entre as duas variáveis é dada pelo coeficiente: quanto mais próximo de + 1,00, mais forte a correlação positiva, quanto mais próximo de - 1,00, mais forte a correlação negativa (GIL, 2010).

Para esta análise foram verificadas as correlações entre as variáveis comprometimento organizacional, entrincheiramento organizacional e, deste, em suas três dimensões: ajustamentos à posição social, arranjos burocráticos impessoais e limitação de alternativas e engajamento no trabalho e suas dimensões: vigor, dedicação e absorção.

Os resultados das correlações de Pearson, apresentados no Quadro 6, demonstraram que as correlações entre os constructos comprometimento e entrincheiramento foram positivas, mas somente a dimensão de arranjos burocráticos impessoais apresentou uma correlação positiva e significativamente baixa ( $r=0,260^*$ ) com o comprometimento organizacional.

Quadro 6 – Matriz de correlação

CONSTRUCTOS		CO	ENT	ENT-APS	ENT-ABI	ENT-LA	ENG	ENG-VI	ENG-DE	ENG-AB
<b>CO</b>	Correlação de Pearson	<b>1</b>	,119	,260*	,012	,050	,540**	,508**	,529**	,499**
	Sig. (2 extremidades)		,295	,021	,915	,660	,000	,000	,000	,000
<b>ENT</b>	Correlação de Pearson	,119	<b>1</b>	,870**	,817**	,918**	-,286*	-,247*	-,255*	-,305**
	Sig. (2 extremidades)	,295		,000	,000	,000	,011	,028	,023	,006
<b>ENT-APS</b>	Correlação de Pearson	,260*	,870**	<b>1</b>	,545**	,752**	-,093	-,039	-,074	-,151
	Sig. (2 extremidades)	,021	,000		,000	,000	,415	,734	,519	,184
<b>ENT-ABI</b>	Correlação de Pearson	,012	,817**	,545**	<b>1</b>	,603**	-,222*	-,250*	-,160	-,215
	Sig. (2 extremidades)	,915	,000	,000		,000	,050	,026	,159	,057
<b>ENT-LA</b>	Correlação de Pearson	,050	,918**	,752**	,603**	<b>1</b>	-,397**	-,328**	-,391**	-,401**
	Sig. (2 extremidades)	,660	,000	,000	,000		,000	,003	,000	,000
<b>ENG</b>	Correlação de Pearson	,540**	-,286*	-,093	-,222*	-,397**	<b>1</b>	,950**	,944**	,943**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,011	,415	,050	,000		,000	,000	,000
<b>ENG-VI</b>	Correlação de Pearson	,508**	-,247*	-,039	-,250*	-,328**	,950**	<b>1</b>	,849**	,848**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,028	,734	,026	,003	,000		,000	,000
<b>ENG-DE</b>	Correlação de Pearson	,529**	-,255*	-,074	-,160	-,391**	,944**	,849**	<b>1</b>	,830**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,023	,519	,159	,000	,000	,000		,000
<b>ENG-AB</b>	Correlação de Pearson	,499**	-,305**	-,151	-,215	-,401**	,943**	,848**	,830**	<b>1</b>
	Sig. (2 extremidades)	,000	,006	,184	,057	,000	,000	,000	,000	

\* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).  
\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Com o constructo do engajamento no trabalho, o comprometimento organizacional apresentou uma correlação positiva e significativamente moderada ( $r=0,540^{**}$ ). Também foi observado esse resultado com as dimensões do engajamento no trabalho, quando todas apresentaram uma correlação positiva e significativa com o comprometimento organizacional, sendo absorção ( $r= 0,499^{**}$ ), vigor ( $r= 0,508^{**}$ ) e dedicação ( $r= 0,529^{**}$ ). Os resultados suportam a noção de que o engajamento no trabalho e o comprometimento organizacional são constructos distintos, porém moderadamente relacionados, que se complementam, descrevendo diferentes aspectos das atitudes positivas em relação ao trabalho (HALLBERG; SCHAUFELI, 2006; KANSTE, 2011).

Com relação à análise da correlação do constructo entrincheiramento organizacional com as suas dimensões, os achados mostram uma correlação muito forte entre entrincheiramento e suas dimensões ajustamentos à posição social, arranjos burocráticos impessoais e limitações de alternativas, evidenciando que as três dimensões se relacionam positivamente com o entrincheiramento, conforme os índices que podem ser observados no Quadro 6 ( $r=0,870^{**}$ ,  $r=0,817^{**}$  e  $r=0,918^{**}$ ), respectivamente. Tais correlações elevadas constituem uma importância evidência de que as três dimensões se articulam e consistentemente integram um mesmo construto latente – o entrincheiramento (BALSAN *et al.*, 2015).

Também foram encontrados, neste estudo, fortes correlações entre as três dimensões de entrincheiramento organizacional. A dimensão ajustamento à posição social correlaciona-se significativamente moderada com as dimensões arranjos burocráticos impessoais e forte com a dimensão de limitações de alternativas, como demonstrado nos índices, ( $r=0,545^{**}$  e  $r=0,752^{**}$ ). Por sua vez, a dimensão arranjos burocráticos impessoais também possui uma alta correlação com a dimensão limitações de alternativas ( $r=0,603^{**}$ ).

Os resultados das correlações do constructo do engajamento no trabalho com suas três dimensões também foram positivos e significativos, e pode-se observar uma correlação forte com as dimensões, nos índices vigor ( $r= 0,950^{**}$ ), dedicação ( $r= 0,944^{**}$ ) e absorção ( $r= ,943^{**}$ ). As dimensões também apresentaram uma correlação positiva e significativa entre elas; a dimensão vigor possui uma correlação com as dimensões dedicação e absorção ( $r=0,849^{**}$  e  $r=0,848^{**}$ ), da mesma forma a dimensão dedicação também apresentou uma correlação significativa com a dimensão absorção ( $r= 0,830^{**}$ ). Esse resultado indica uma clara associação entre as dimensões. Falando psicologicamente, uma alta correlação entre absorção, dedicação e vigor faz sentido porque indica que uma pessoa, para estar totalmente imersa nas atividades, ela precisa apresentar altos níveis de dedicação e energia e vice-versa (SCHAUFELI *et al.*, 2002).

Outro achado do estudo que merece destaque é a correlação negativa e significativa baixa dos constructos do entrincheiramento organizacional e engajamento no trabalho ( $r= -0,286^{*}$ ). Esse resultado também pode ser observado com as dimensões do engajamento, sendo vigor ( $r= -0,247^{*}$ ), dedicação ( $r= -0,255^{*}$ ) e absorção ( $r= -0,305^{**}$ ), conforme demonstrado no Quadro 6.

No que diz respeito às dimensões do constructo entrincheiramento organizacional com o engajamento no trabalho, todas as dimensões apresentaram uma correlação negativa, e somente as duas dimensões arranjos burocráticos impessoais ( $r= -0,222^{*}$ ) e limitações de alternativas ( $r= -0,397^{**}$ ) apresentaram uma correlação significativa.

Por fim, para um conhecimento empírico sobre o entroncheamento organizacional e o engajamento no trabalho, também foram averiguadas as relações entre as suas dimensões. O Quadro 6 demonstra que a dimensão do entroncheamento arranjos burocráticos impessoais apresentou uma correlação negativa e significativa com a dimensão vigor do engajamento ( $r = -0,250^*$ ), mas foi a dimensão limitação de alternativas que apresentou resultados mais significantes com as três dimensões do engajamento, sendo os índices vigor ( $r = -0,328^{**}$ ), dedicação ( $r = -0,391^{**}$ ) e absorção ( $r = -0,401^{**}$ ).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo identificar os níveis de comprometimento organizacional, entroncheamento organizacional e engajamento no trabalho e analisar a relação entre o comprometimento organizacional e entroncheamento organizacional com o engajamento no trabalho dos servidores técnico-administrativos de uma Instituição Federal de Ensino.

Com relação aos vínculos com a organização, os resultados revelaram uma média alta para o comprometimento organizacional e mediana para o entroncheamento organizacional. Em outras palavras, os dados sugerem que estes servidores possuem certa identificação com a organização em que trabalham e, ao mesmo tempo, não consideram que sua permanência nesta seja somente em razão de uma necessidade. Quanto às dimensões do entroncheamento, os servidores demonstraram uma percepção maior de arranjos burocráticos impessoais referentes à estabilidade e ganhos financeiros que seriam perdidos caso deixassem a organização, do que o ajustamento à posição social e à limitação de alternativas.

No que se refere ao constructo do engajamento no trabalho, os resultados apresentaram um engajamento de médio a muito alto dos servidores; isso significa que esses servidores possuem um sentimento de realização, de significado do trabalho realizado, das atitudes proativas que os fazem enfrentar tarefas desafiadoras, resiliência, orgulho e envolvimento com as atividades ocupacionais, mesmo sendo estas repletas de fatores estressantes que se apresentam de forma diária. Quanto às dimensões do engajamento no trabalho, a dedicação foi a que apresentou os níveis mais altos do que o vigor e a absorção; isso demonstra que esses servidores estão fortemente envolvidos e entusiasmados com o trabalho que realizam nessa organização.

Em seguida, foi possível investigar as possíveis relações entre o comprometimento organizacional e o entroncheamento organizacional com o engajamento no trabalho. Os resultados encontrados demonstraram que o comprometimento apresentou uma correlação positiva e significativa com o engajamento no trabalho e suas dimensões, ao contrário do entroncheamento, que mostrou correlações negativas com o engajamento e suas dimensões. Foi possível observar, no entanto, que o comprometimento se relacionou de modo mais forte com a dimensão dedicação, já o entroncheamento se relacionou de forma mais significativa e negativa com a dimensão absorção. Observa-se também, nos resultados, uma relação negativa e significativa entre o engajamento no trabalho e a dimensão de limitações de alternativas.

Com esse resultado, pode-se concluir que os servidores que apresentam alto nível de comprometimento organizacional possuem um engajamento no trabalho muito alto, principalmente uma dedicação na realização das suas atividades ocupacionais. Já

aqueles servidores que apresentam um alto nível de entrenchamento, possuem um nível baixo de engajamento no trabalho. Esses servidores não são envolvidos com o trabalho que realizam, sente-se infelizes quando trabalham intensamente e possuem uma percepção de que não há alternativas para mudarem de organização.

Com a realização desta pesquisa espera-se ter contribuído para melhor compreender a relação dos vínculos organizacionais comprometimento e entrenchamento com o constructo do engajamento no trabalho.

Sugere-se que sejam realizados futuros estudos utilizando outras metodologias de pesquisa, como o método qualitativo e triangulação (integração de métodos qualitativos e quantitativos), a fim de compreender a dinâmica das relações aqui relatadas e, por conseguinte, enriquecer a literatura científica. Com isso, ressalta-se a importância de futuros estudos visando a verificar quais aspectos individuais, organizacionais e sociais podem influenciar positiva e negativamente no desenvolvimento dos vínculos organizacionais e do comportamento engajado dos trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

- AGNST; R.; BENEVIDES-PEREIRA, A. M. T.; PORTO-MARTINS, P. C. *Utrecht Work Engagement Scale*. Tradução Wilmar Schaufeli e Arnold Bakker. Curitiba: Gepeb, 2009.
- BALSAN, L. A. G. *et al.* Comprometimento e entrenchamento organizacional: explorando as relações entre os construtos. *Rev. Adm. UFSM*, Santa Maria, v. 8, n. 2, p. 235-248, abr./jun. 2015.
- BASTOS, A. V. B. *Comprometimento no trabalho: a estrutura dos vínculos do trabalhador com a organização, a carreira e o sindicato*. 1994. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1994.
- BASTOS, A. V. B. *et al.* Comprometimento organizacional. In: SIQUEIRA, M. M. M. *et al.* (org.). *Medidas de comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão*. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- BASTOS, A. V. B.; AGUIAR, C. V. N. Comprometimento organizacional. In: PUENTE PALACIOS, K.; PEIXOTO, A. L. A. (org.). *Ferramentas de diagnóstico para organizações e trabalho: um olhar a partir da psicologia*. Porto Alegre: Artmed, 2015. p. 78-91. Cap. 5.
- BAKKER, A. B. *et al.* Work engagement: an emerging concept in occupational health psychology. *Work & Stress*, v. 22, p. 187-200, 2008.
- BAKKER, A. B.; DEMEROUTI, E. Towards a model of work engagement. *Career Development International*, v. 13, n.3, p. 209-223, 2008.
- BAKKER, A. B.; LEITER, M. P. Where to go from here: integration and future research on work engagement. In: BAKKER, A. B.; LEITER, M. P. (org.). *Work Engagement: a handbook of essential theory and research*. New York: Psychology Press, 2010. p. 181-196.
- BAKKER, A. An evidence-based model of work engagement. *Current Directions in Psychological Science*, v. 20, n. 4, p. 265-269, 2011.
- BAKKER, A. B.; ALBRECHT, S. L.; LEITER, M. P. Key questions regarding work engagement. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, v. 20, n. 1, p. 4-28, 2011.
- BAKKER, A. B.; DEMEROUTI, E.; BRUMMELHUIS, L. L. Work engagement, performance, and active learning: the role of conscientiousness. *Journal of Vocational Behavior*, v. 80, p. 555-564, 2012.
- BECKER, H. S. Notes on the concept of commitment. *The American Journal of Sociology*, v. 66, n. 1, p. 32-40, 1960.
- CARSON, K. D.; BEDEIAN, A. G. Career commitment: Construction of a measure and examination of its psychometric properties. *Journal of Vocational Behavior*, v. 44, n. 3, p. 237-262, 1994.
- CARSON, K. D.; CARSON P.P.; BEDEIAN, A. G. Development and construct of a career entrenchment measure. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, London, n. 68, p. 301-320, 1995.
- CARVALHO, P. *et al.* Comprometimento afetivo, de continuação e entrenchamento organizacional: estabelecendo limites conceituais e empíricos. Universidade Federal da Bahia, *Revista de Psicologia: Teoria e Prática*, Salvador, BA, p. 127-141, 2011.

- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GRILLO RODRIGUES, A. P.; BASTOS, A. V. B.; GODIM, S. M. G. Comprometimento, entrincheiramento e regulação emocional em trabalhadores do serviço público. *Revista Científica Hermes*, v. 8, p. 23-46, 2013.
- HALLBERG, U.; SCHAUFELI, W. B. "Same same" but different? Can work engagement be discriminated from job involvement and organizational commitment? *European Psychologist*, v. 11, p. 119-127, 2006.
- HAKANEN, J. J.; BAKKER, A. B.; SCHAUFELI, W. B. Burnout and work engagement among teachers. *Journal of School Psychology*, v. 43, p. 495-513, 2006.
- KAHN, W. Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, v. 33, p. 692-724, 1990.
- KANSTE, O. Work engagement, work commitment and their association with well-being in health care. *Scandinavian journal of caring sciences: empirical studies*, n. 25, p. 754-761, 2011.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- LEONE, N. M. C. P. G.; ARAÚJO, S. M.; KANZAKI, M. A. N. O olhar dos servidores técnico-administrativos e docentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (RN) sobre comprometimento organizacional. *Revista da Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 4, n. 3, p. 319-340, jul./set. 2012.
- MADJAR, N.; GREENBERG, E.; CHEN, Z. Factors for Radical Creativity, Incremental Creativity, and Routine, Noncreative Performance. *Journal of Applied Psychology*, v. 96, n. 4, p. 730-743, July 2011.
- MATHIEU, J. E.; ZAJAC, D. M. A review and meta-analysis of the antecedents, correlates and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin*, v. 108, n. 2, p. 171-194, 1990.
- MEDEIROS, C. A. F. *Comprometimento organizacional: um estudo de suas relações com características organizacionais e desempenho nas empresas hoteleiras*. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review*, v. 1, n. 1, p. 61-89, 1991.
- MILHOMÉ, J. C.; ROWE, D. E. O. Comprometimento e Enrincheiramento Organizacional: Possíveis Correlações. In: ENANPAD – ENCONTRO DA ANPAD, 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, out. 2017.
- MOWDAY, R.; STEERS, R.; PORTER, L. The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, v. 14, p. 224-247, 1979.
- MOWDAY, R. T.; PORTER, L. W.; STEERS, R. M. Employee – organization linkages: the psychology of commitment, absenteeism and turnover. Commitment in organizations, a normative view. *Academy of Management Review*, New York: ;,7, p. 418-428, 1982.
- OSIGWEH, C. A. B. Concept fallibility in organizational science. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 579-594, 1989.
- PINHO, A. P. M.; BASTOS, A. V. B.; ROWE, D. E. O. Comprometimento, entrincheiramento e consentimento organizacionais: o conceito desses vínculos entre gestores que atuam em diferentes organizações. In: ENCONTRO ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 6., 2010, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: ENEO, 2010.
- ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- RODRIGUES, A. C. A. *Do comprometimento de continuação ao entrincheiramento organizacional: o percurso de validação da escala e análise da sobreposição entre os construtos*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Ufba, Salvador, 2009.
- RODRIGUES, A. C. A.; BASTOS, A. V. B. *Problemas conceituais e empíricos na pesquisa sobre comprometimento organizacional: uma análise crítica do modelo tridimensional de J. Meyer e N. Allen*. ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo, SP, 2009.
- RODRIGUES, A. C. A. *Trabalhador entrincheirado ou comprometido? Delimitação dos vínculos do indivíduo com a organização*. 2011. Tese (Doutorado) – Ufba, Salvador, Bahia, Brasil, 2011.
- RODRIGUES, A. C. A.; BASTOS, A. V. B. Enrincheiramento organizacional: proposta de um novo vínculo indivíduo-organização. In: ZANELLI, J. C.; SILVA, N.; TOLFO, S. R. Tolfo (org.). *Processos psicossociais nas organizações e no trabalho*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2011. p. 161-178.
- RODRIGUES, A. C. A.; BASTOS, A. V. B. Enrincheiramento organizacional: construção e validação da escala. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 25, n. 4, p. 688-700, 2012.
- RODRIGUES, A. C. A.; BASTOS, A. V. B. Enrincheiramento organizacional. In: PUENTEPALACIOS, K.; PEIXOTO, A. L. A. (org.). *Ferramentas de diagnóstico para organizações e trabalho: um olhar a partir da psicologia*. Porto Alegre: Artmed, 2015. p. 107-120. Cap. 7.

ROWE, D. E. O.; BASTOS, A. V. B. Comprometimento no trabalho: explorando o conceito, seus antecedentes e conseqüentes entre docentes universitários. In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 1., 2007, Natal. *Anais [...]*. Natal, 2007.

SCHAUFELI, W. B. *et al.* The measurement of engagement and burnout: a confirmative analytic approach. *Journal of Happiness Studies*, v. 3, p. 71-92, 2002.

SCHAUFELI, W. B.; BAKKER, A. B. Job demands, job resources and their relationship with burnout and engagement: a multisample study. *Journal of Organizational Behavior*, v. 25, p. 293-315, 2004.

SCHAUFELI, W. B.; BAKKER, A. B.; SALANOVA, M. The measurement of work engagement with a short questionnaire: a cross-national study. *Educational and Psychological Measurement*, v. 66, p. 701-716, 2006.

SILVA, E. E. C. *Consentimento organizacional: uma proposta de medida do construto*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Ufba, Salvador, Bahia, Brasil, 2009.

SILVA, R. C. D. *et al.* Modelo de gestão de pessoas Agency-Community e os vínculos de comprometimento e entrincheiramento organizacionais: um estudo comparativo entre universidades federais. In: ENGRP – ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 5., 2015, Salvador. *Anais [...]*. Salvador, Ba, nov. 2015.

TOMAZZONI, G. C. *et al.* Comprometimento, entrincheiramento e consentimento: explorando os vínculos do indivíduo com a organização. In: ENANPAD – ENCONTRO DA ANPAD, 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, out. 2017.

TONIN, S. *et al.* Comprometimento e entrincheiramento organizacional: um estudo de suas relações em uma organização do setor comercial. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – FEA/USP, 15., 2012, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Semead, 2012.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamentos e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## Distribuição Tributária Brasileira Influência nos Índices de Desenvolvimento Local

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.159-174>

Recebido em: 17/7/2018

Aceito em: 14/3/2018

Ari Söthe,<sup>1</sup> Patrícia Luiza Kegel,<sup>2</sup> Monize Sâmara Visentini<sup>3</sup>

### RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira nos índices de desenvolvimento da saúde, educação e emprego e renda dos municípios catarinenses, por meio de sua execução orçamentária. A metodologia delinea-se como descritiva de corte transversal, com coleta de dados documentais e abordagem quantitativa. A pesquisa foi realizada com uma amostragem probabilística de 170 municípios que integram a população dos 295 municípios catarinenses. Os resultados da investigação demonstram a influência significativa nos índices analisados. A correlação, no entanto, é pequena ou média e com pouca capacidade de explicação entre as variáveis da distribuição tributária e índices de desenvolvimento, assim como as variáveis da execução orçamentária e índices de desenvolvimento. A partir da avaliação da influência dos mecanismos distributivos nos índices de desenvolvimento das três áreas, por classes de categorias, identificou-se uma correlação significativa somente na área de emprego e renda, assim como um efeito de correlação com média capacidade de explicação. Conclui-se que o aumento da distribuição tributária e da execução orçamentária influencia nos índices de desenvolvimento. Desse modo, torna-se necessário o aprimoramento dos atuais mecanismos, para que possam ser precursores da qualificação dos índices de desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Distribuição tributária. Índices de desenvolvimento. Execução orçamentária.

### BRAZILIAN TAX DISTRIBUTION: INFLUENCE ON LOCAL DEVELOPMENT INDICES

### ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the influence of the distributive mechanisms of the Brazilian tax structure in the health, education and employment and income indices of the municipalities of Santa Catarina, through its budget execution. The methodology is described as descriptive cross-sectional, with documentary data collection and quantitative approach. The research was carried out with a probabilistic sampling of 170 municipalities that integrate the population of the 295 municipalities of Santa Catarina. The results of the research demonstrate the significant influence on the indices analyzed. However, the correlation is small or medium and with little capacity for explanation between the variables of the tax distribution and development indexes, as well as the variables of budget execution and development indexes. From the evaluation of the influence of the distributive mechanisms on the development indices of the three areas by category classes, a significant correlation was identified only in the area of employment and income, as well as a correlation effect with average explanatory capacity. It is concluded that the increase in tax distribution and budget execution influence development indices. Thus, it is necessary to improve the current mechanisms, so that they can be precursors to the qualification of local development indexes.

**Keywords:** Tax distribution. Development indices. Budget execution.

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (Furb). Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). [ari.sothe@uffs.edu.br](mailto:ari.sothe@uffs.edu.br)

<sup>2</sup> Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb). [plkegel@yahoo.com.br](mailto:plkegel@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). [monize.visentini@uffs.edu.br](mailto:monize.visentini@uffs.edu.br)

Ao longo dos anos, a criação de novas políticas públicas aumentou significativamente o comprometimento dos recursos públicos municipais. Destacam-se, entre elas, a obrigatoriedade municipal no atendimento de 100% da procura pela educação infantil, absorção de parte dos custos do transporte escolar de estudantes do município em escolas estaduais, custeio das judicializações na área da saúde, independentemente dos níveis de complexidade dos serviços, entre outros. Moratta (2015) ressalta que, com a Constituição Federal de 1988, foram descentralizados recursos e transferidos diversos serviços para os municípios que eram oferecidos pela União, porém não houve um equilíbrio entre esses processos, o que gerou problemas aos governos municipais na oferta de bens e serviços para a população local.

Diante dessa realidade, os mecanismos distributivos do modelo institucional de federalismo fiscal brasileiro incorporam as diversas formas de redistribuição dos tributos arrecadados pela União e Estados aos seus respectivos entes descentralizados. Dentro desses mecanismos de distribuição dos tributos arrecadados pela esfera federal e estadual aos municípios, destacam-se a cota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cota parte do Impostos Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), entre outros.

Entende-se, assim, que a utilização dos atuais mecanismos distributivos dos tributos federais e estaduais na análise da evolução dos indicadores sociais da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses, permitirá demonstrar à sociedade não somente os resultados da execução orçamentária, mas, principalmente, se existe relação entre distribuição tributária, execução eficiente do orçamento e evolução desses indicadores.

A problemática da presente pesquisa consiste na necessidade de identificação da influência da distribuição tributária sobre os índices de desenvolvimento local por meio da execução orçamentária eficiente. Deste modo, apresenta-se a questão de pesquisa assim formulada: *Em que medida a distribuição tributária, por meio dos atuais mecanismos, influencia os índices de desenvolvimento dos municípios catarinenses?* O estudo tem por objetivo analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira nos índices de desenvolvimento da saúde, educação e emprego e renda dos municípios catarinenses, mediante sua execução orçamentária.

Para responder a questão de pesquisa e atingir o objetivo, foi formulado um conjunto de três hipóteses:

- $H_{01}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de saúde dos municípios catarinenses;*
- $H_{02}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de educação dos municípios catarinenses;*
- $H_{03}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.*

Entre os estudos com maior aproximação a esta pesquisa, destaca-se o de Moratta (2015), que, entre outros objetivos, buscou identificar a correlação entre as transferências intergovernamentais com o Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e de Desenvolvimento Municipal (IFDM). A presente pesquisa, no entanto, se difere das demais já realizadas e busca preencher uma lacuna dentro da literatura, ao analisar a relação existente entre os mecanismos de distribuição dos tributos, a execução dos orçamentos e índices de desenvolvimento da saúde, educação e emprego e renda de forma individualizada. Assim, busca-se inferir se os atuais mecanismos de distribuição dos tributos são adequados na ótica da execução dos orçamentos e na qualificação dos índices de desenvolvimento.

As contribuições práticas deste estudo são constituídas, inicialmente, pela sua capacidade de demonstrar a real interferência dos mecanismos de distribuição na qualidade do gasto público na saúde, educação e emprego e renda. De outra forma, a partir da avaliação da importância dos mecanismos distributivos e da eficiência da gestão nos índices de desenvolvimento, é possível inferir sobre a importância da mudança dos mecanismos distributivos.

O estudo é constituído de cinco seções, iniciando com esta introdução. Posteriormente, apresenta-se a fundamentação teórica que sustenta a pesquisa. Em seguida delinham-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da investigação. Na sequência é feita a análise e interpretação dos dados coletados. Finalizando, são apresentadas as conclusões e recomendações de pesquisas futuras no que abrange o tema investigado.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### Desenvolvimento Regional e Local

A compreensão do conceito de região é fundamental para entender como o desenvolvimento acontece na dimensão regional. Gomes (2000) ressalta que reconhecer a existência da noção de região nas mais diversas ciências parece muito mais importante que procurar responder definitivamente o que é região. O geógrafo lembra que o termo região deriva do latim *regere*, palavra composta pelo radical *reg*, do qual surgiram diversas palavras como regente, regência, comando, regra, etc. “*Regione* nos tempos do Império Romano era a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma” (GOMES, 2000, p. 50).

Ao abordar a questão regional, é perceptível a distância ainda presente para solucioná-la em definitivo. Conforme destaca Oliveira (1993, p. 45), “a Questão Regional é, antes de tudo e, sobretudo, um caso de uma unidade nacional mal resolvida”. Nesse sentido, o pesquisador entra na seara das manifestações do separatismo dos Estados do Sul e Sudeste, compreendido como separatismo dos Estados ricos e visto como uma fratura no processo de consolidação da unidade nacional. É evidente que a Questão Regional passa, necessariamente, pela discussão histórica do mercado de força de trabalho, assim como pela questão agrária, posto que a construção da unidade nacional partiu, inicialmente, pela ocupação geográfica do território nacional.

Cargnin (2011, p. 33) destaca que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento, ressaltando o fato de que “sua persistência ou agravamento até níveis elevados não é desejável e nem mesmo aceitável, especialmente do ponto de vista do Estado, que tem a preocupação com a totalidade do território”. Esse aprofundamento tende a excluir uma parte do território e suas populações dos benefícios gerados pelo desenvolvimento, sejam eles no aspecto econômico, no social ou na melhoria da qualidade de vida (GARGNIN, 2011). Por isso, na visão do pesquisador, a escala local ou municipal é importante, no entanto devem ser observadas as demais escalas, especialmente as intermediárias entre o local e o global.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o desenvolvimento é um processo de mudança da sociedade no sentido de melhorar o bem-estar da população ao longo do tempo, alargando o seu leque de escolhas nos domínios da saúde, educação e rendimento (PNUD, 2016). Percebe-se a importância dessas três áreas para a qualidade de vida da população e o desenvolvimento. Dessa forma, a análise dos indicadores nas áreas de saúde, educação, emprego e renda são fundamentais para o acompanhamento do desenvolvimento local.

Na área da educação, compete aos municípios o atendimento à educação básica, avaliada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Diniz (2012, p. 70) afirma que “o governo federal instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, exatamente com a função de avaliar o desempenho dos alunos em uma prova de desempenho em matemática e língua portuguesa, bem como na taxa de aprovação em cada escola pública”. Vale lembrar que o Ideb é formado a partir da avaliação dos estudantes do quinto ano (Ideb – Anos Iniciais) e do nono ano (Ideb – Anos Finais).

No que diz respeito à área da saúde, compete principalmente aos municípios a prestação de serviços de atendimentos básicos da saúde e procedimentos de baixa complexidade, cabendo aos demais entes federativos a execução de serviços de média e alta complexidades. A avaliação da área da saúde municipal tem como principal referência a avaliação do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (Idsus). De acordo com Ministério da Saúde (2017), o desempenho mensurado pelo Idsus tem como base o foco à avaliação do cuidado em saúde, obtido por meio de indicadores capazes de medir o acesso e a efetividade das ações e serviços de saúde, com parâmetros regionais para os residentes em cada município brasileiro. Assim, o modelo avaliativo do Idsus integra: (1) a avaliação da vigilância e do cuidado à saúde dos residentes de cada município brasileiro; (2) a adoção de uma série de métodos estatísticos; e (3) a caracterização dos municípios brasileiros segundo semelhanças socioeconômicas, situação de saúde e estrutura do sistema de saúde (MS, 2017).

A ampliação da capacidade de geração de emprego e renda, apesar de não ser uma área de responsabilidade direta e exclusiva dos municípios, depende também dos seus investimentos. Entre os mecanismos de coleta, para avaliação dos indicadores municipais nessa área estão a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Neste estudo adotou-se o IFDM como parâmetro de avaliação dos indicadores municipais, um estudo do Sistema Firjan que calcula anualmente a evolução dos indicadores da Saúde, Educação, Emprego e Renda, dos mais de 5 mil municípios brasileiros (FIRJAN, 2015).

## Mecanismos Distributivos da Estrutura Tributária Brasileira

Com o objetivo de reduzir as diferenças regionais, o sistema federativo fiscal brasileiro integra um conjunto de transferências intergovernamentais constitucionais, assim denominadas por serem de caráter compulsório e de regulamentação constitucional. Os Fundos Constitucionais, fundos fiscais e demais fundos de desenvolvimento regional, buscam cumprir a função da diminuição dos desequilíbrios regionais no Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2010). Esses são compreendidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), formados a partir da arrecadação de 3% do Imposto de Renda (IR) e Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), dos quais 60% desse valor são destinados ao FNE e o restante aos demais fundos.

De outro modo, em âmbito estadual, o ICMS representa o principal recurso distribuído a todos os municípios, buscando a redução das desigualdades. Entre as transferências intergovernamentais, os fundos de participação apresentam uma forma de distribuição interessante das finanças de grande parte dos entes subnacionais, especialmente dos municípios. Sua importância, crescente como forma e repartição das riquezas entre os entes, os qualifica como mecanismo indispensável no modelo de federalismo fiscal, instituído pela Constituição Federal de 1988 (FIORENTINO, 2010). O Quadro 1 sintetiza o conjunto de mecanismos distributivos compulsórios da União e Estados para os municípios.

Quadro 1 – Principais mecanismos distributivos compulsórios federais e estaduais para os municípios

Origem	Tributo	Mecanismos	Percentuais	Fundamento Legal
União	Imposto de Renda e Patrimônio (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	23,5%	art. 159, I – CF/1988 e EC 55/2007
Estado	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Cota-Parte do IPI sobre Exportação	25% de 10%	art. 159, II – CF/1988 e art. 5 LC 61/1989
União	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	Cota-Parte da Cide	25% de 29%*	art. 159, III – CF/1988 e EC 42/2003
União	Imposto Territorial Rural (ITR)	Cota-Parte do Imp. s/ a Propr. Territorial Rural	50%**	art. 158, inc. II – CF/1988
Estado	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)	Cota-Parte do ICMS	25%	art. 158, inc. IV – CF/1988
Estado	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Cota-Parte do IPVA	50%	art. 158, inc. III – CF/1988
União	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)-	ICMS – Desoneração – L.C. Nº 87/1996	25%	art. 31, inc. II – L.C. 87/1996
União	20% do ICMS, FPM/FPE, Desoneração do ICMS (LC 87/1996), IPI sobre Exportação, Imposto de Transmissão Causa Mortis (ITCMD), IPVA, IR sobre rendimentos dos municípios e Estados. 50% ITR	Fundeb	20% e 50%	Lei nº 11.494 de 2007

\*Os Estados receberão 29% do governo federal, dos quais deverão repassar 25% aos municípios.

\*\* Para municípios que não optarem em arrecadar, fiscalizar e cobrar o ITR conforme Lei Federal nº 11.250/2005.

Fonte: Elaborado a partir da CF/1988 e L.C. 87/1996.

É notável a importância do FPM e do ICMS como mecanismos de distribuição de recursos aos municípios, tanto pela sua base quanto pelo percentual. Nota-se que o ITR e o IPVA são os tributos com maior percentual, equivalendo a 50% de distribuição aos municípios pela União e Estados. O valor arrecadado por esses tributos, no entanto, é significativamente inferior à base de distribuição do FPM e do ICMS.

No contexto dos mecanismos distributivos, é indispensável compreender a importância das transferências voluntárias. Para Matta (2006), as transferências voluntárias apresentam características redistributivas, pois buscam dar mais equilíbrio à participação dos entes na distribuição da riqueza, servindo como meio balizador da equidade na federação. No mesmo sentido, Moutinho, Kniess e Maccari (2013) destacam que o governo federal lança mão das transferências voluntárias para descentralizar parte de suas ações, atendendo às demandas locais. É notável a importância desse tipo de recurso na manutenção e estabelecimento de políticas públicas nos governos locais. Merecem destaque, todavia, os possíveis efeitos danosos, em especial da sua influência nos resultados dos processos eleitorais nos municípios. Schneider (2012, p. 10) ressalta que “ocorrem eleições no Brasil a cada dois anos, podendo existir um incentivo para os governadores e presidentes utilizarem as transferências voluntárias com o fim de favorecer prefeituras aliadas e, assim, influenciar nas eleições dos cargos executivos municipais”.

### Planejamento e Execução Orçamentária Municipal

O imediatismo na prestação dos serviços públicos solicitados pela sociedade faz com que os gestores públicos, muitas vezes, abram mão do planejamento de cada ação governamental. Por isso, “facilitar a solução de problemas pela ação catalisadora aplicada a toda a comunidade através de um planejamento estratégico, baseado na previsão do que vai acontecer, é um bom caminho a ser seguido pelo governo” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 258).

Nesse sentido, Matias-Pereira (2010) complementa que, quando se estuda o processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade, o Estado necessita, antecipadamente, decidir os tipos, quantidade e qualidade dos bens ou serviços que irá produzir, carecendo do planejamento para o uso dos recursos escassos da maneira mais racional e eficiente possível. Quanto maiores forem as demandas por serviços e políticas públicas e menores os recursos para a sua execução, mais amplo e cuidadoso deverá ser o processo de planejamento. Tal processo deve ser estimulador do desenvolvimento, com preocupação pelo bem comum, antecedendo e acompanhando a elaboração orçamentária.

Nessa linha, Rebouças (2014) frisa que o planejamento público é concretizado pelo sistema orçamentário instituído pela Constituição de 1988 e que tem uma engenharia que integra e coordena a lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Rebouças (2014, p. 22), “no ápice desse sistema está o PPA, principal lei de planejamento público, nos termos constitucionais, que vinculará a LDO, a LOA, os planos nacionais, regionais e setoriais”. Ao se referir à LOA, Machado Júnior e Reis (2003) destacam que ela integrará todas as receitas e despesas classificadas, de forma a evidenciar as políticas e os programas de trabalho do governo, em harmonia com os objetivos da entidade pública. De outro modo, a LDO contemplará as metas e prioridades da administração, as despesas de capital para o próximo exercício financeiro e as orientações para a elaboração do orçamento e alterações para a legislação tributária (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2003).

No que se refere à eficiência do processo orçamentário, ressalta-se que a Constituição Federal, em seu artigo 37, estabelece-a como um dos princípios da administração pública. Além disso, nesse artigo é destacado que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]” (BRASIL, 2004). A partir desse regramento constitucional, os gestores públicos municipais evidenciam, por meio da execução orçamentária, os resultados de sua gestão eficiente dos recursos provenientes da arrecadação tributária própria e das transferências dos demais entes da federação.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é classificado, quanto aos objetivos, como descritivo, pois busca descrever a influência da distribuição tributária nos índices de desenvolvimento dos municípios catarinenses. O modelo utilizado no estudo foi o de corte transversal, coletando os dados dos exercícios de 2009 a 2013 dos 170 municípios integrantes da amostra da pesquisa. A indisponibilidade dos índices de desenvolvimento dos municípios nas três áreas, a partir do exercício de 2014, limitou a análise de um espaço temporal mais amplo.

Quanto ao procedimento de coleta dos dados, a pesquisa é classificada como documental baseada na coleta das informações por meio da página eletrônica do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), no qual foram obtidos os dados da distribuição tributária e execução orçamentária. Ademais, na página da Firjan buscaram-se os índices de desenvolvimento dos municípios nas três áreas. Finalmente, na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), coletaram-se as informações necessárias para a caracterização dos municípios, como número de habitantes, densidade demográfica e Produto Interno Bruto (PIB) *Per Capita*.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é classificada como quantitativa. A população objeto do estudo abrange os 295 municípios catarinenses. A amostra é classificada como probabilística, e, de acordo com Colauto e Beuren (2004), permite que cada elemento da população tenha a mesma chance de ser escolhido, ampliada a capacidade de representação do universo pela amostra selecionada. O Erro Amostral foi definido em 5%, conforme indicado e calculado por Barbeta (2008), totalizando uma amostra de 170 municípios.

Para a análise dos dados, utilizou-se o programa de análises estatísticas *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS – versão 21.0) *for Windows*. Os testes realizados compreendem a Correlação de *Pearson* ( $r$ ), a fim de mensurar se as variáveis da Distribuição Tributária e da Execução Orçamentária podem influenciar a variável Índice de Desenvolvimento, não fazendo sentido a influência oposta. De acordo com Field (2009), o Coeficiente de Correlação de *Pearson* ( $r$ ) é também conhecido como o coeficiente de correlação produto-momento, ou seja, a medida do grau de associação entre duas variáveis, e a direção dessa associação pode ser positiva ou negativa. Outra medida avaliada foi o Coeficiente de determinação, definido por Field (2009) como o coeficiente de correlação ao quadrado ( $r^2$ ), que possibilita medir a quantidade de variação em uma variável que é explicada pela outra.

Por fim, após o teste das três hipóteses do estudo, verificou-se a existência de correlações entre os índices de desenvolvimento e as diversas categorias de classificação dos municípios catarinenses, como Contribuição Tributária (CT), PIB *Per Capita* (PPC), Ano de Emancipação (AE), População (P) e Densidade Demográfica (DD).

## DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Nesta seção são descritos e interpretados os resultados do teste das três hipóteses do estudo, que buscam identificar se existe influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira sobre os índices de desenvolvimento local. A seguir são apresentados os resultados do teste de correlação dos índices de desenvolvimento local com as categorias definidas na pesquisa.

Resultados das análises dos índices de desenvolvimento por categorias Para o teste das hipóteses  $H_{01}$ ,  $H_{02}$  e  $H_{03}$  procedeu-se a uma análise de correlação, por meio da interpretação do Coeficiente de Correlação de *Pearson* ( $r$ ). A Tabela 1 demonstra o resultado da correlação anual existente entre a distribuição tributária e execução orçamentária com os índices de desenvolvimento da área de saúde, utilizando dois conjuntos de variáveis, assim definidos: 1) Distribuição Tributária (DT) e Índice de Desenvolvimento na Saúde (IDS); 2) Execução Orçamentária na Saúde (EOS) e Índice de Desenvolvimento na Saúde (IDS).

Tabela 1 – Resultado do teste de correlação da hipótese  $H_{01}$  – Distribuição tributária, execução orçamentária e índice de desenvolvimento da área de saúde

Ano	Variáveis	Correlação ( $r$ ) de <i>Pearson</i>	Coefficiente de Determinação ( $r^2$ )	Sig. ( $\alpha$ )	Status da hipótese
2009	DT e IDS	0,210**	0,044	0,006	Suportada
	EOS E IDS	0,188*	0,035	0,014	Suportada
2010	DT e IDS	0,222**	0,049	0,004	Suportada
	EOS E IDS	0,205**	0,042	0,007	Suportada
2011	DT e IDS	0,210**	0,044	0,006	Suportada
	EOS E IDS	0,201**	0,040	0,009	Suportada
2012	DT e IDS	0,194*	0,038	0,011	Suportada
	EOS E IDS	0,193*	0,037	0,012	Suportada
2013	DT e IDS	0,202**	0,041	0,008	Suportada
	EOS E IDS	0,201**	0,040	0,009	Suportada

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). \* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A primeira hipótese estatística analisou a correlação existente entre distribuição tributária, execução orçamentária e os índices de desenvolvimento da área de saúde e ficou assim definida:  $H_{01}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de saúde dos municípios catarinenses;*

Essa hipótese foi testada por meio de dois conjuntos de variáveis. Os achados indicam que  $H_{01}$  é suportada em razão do nível de significância ( $sig. \leq 0,05$ ), ou seja, de uma probabilidade de correlação acima de 95% entre as variáveis. Por outro lado, o ( $r$ )

indicou um efeito de correlação pequeno. Field (2009, p. 129) explica que “[...] como o coeficiente de correlação é uma medida padronizada de um efeito observado, ele é uma medida comumente usada do tamanho do efeito, e que valores de  $\pm 0,1$  representam um efeito pequeno,  $\pm 0,3$ , um efeito médio e  $\pm 0,5$ , um efeito grande”.

Diante desses resultados é possível observar que: a) existe uma correlação significativa entre as variáveis dos dois conjuntos, e; b) a correlação existente é fraca e o coeficiente de determinação é baixo, ou seja, a distribuição tributária e execução orçamentária são capazes de explicar apenas entre 3,5% a 4,9% os índices testados. Esse percentual representa, efetivamente, a influência da distribuição tributária e execução sobre o índice de desenvolvimento da saúde. Assim sendo, a evolução dos índices de desenvolvimento da saúde é explicada em aproximadamente 96% por outros fatores que não sejam a distribuição tributária e execução orçamentária. Mesmo assim, os resultados nos anos pesquisados indicam que  $H_{01}$  é suportada, ou seja, é possível afirmar que os mecanismos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de saúde dos municípios catarinenses, mesmo que com fraca intensidade.

Por meio da Tabela 2 são evidenciados os resultados da correlação anual existente entre a distribuição tributária e a execução orçamentária com os índices de desenvolvimento da área de educação, utilizando dois conjuntos de variáveis, assim definidos: 1) Distribuição Tributária (DT) e Índice de Desenvolvimento na Educação (IDE); 2) Execução Orçamentária na Educação (EOE) e Índice de Desenvolvimento na Educação (IDE).

Tabela 2 – Resultado do teste de correlação da hipótese  $H_{02}$  – Distribuição tributária, execução orçamentária e índice de desenvolvimento da área de educação

Ano	Variáveis	Correlação (r) de Pearson	Coefficiente de Determinação (r <sup>2</sup> )	Sig. (α)	Status da hipótese
2009	DT e IDE	0,179*	0,032	0,019	Suportada
	EOE e IDE	0,161*	0,026	0,036	Suportada
2010	DT e IDE	0,177*	0,031	0,021	Suportada
	EOE e IDE	0,157*	0,025	0,041	Suportada
2011	DT e IDE	0,175*	0,031	0,022	Suportada
	EOE e IDE	0,161*	0,026	0,036	Suportada
2012	DT e IDE	0,184*	0,034	0,016	Suportada
	EOE e IDE	0,182*	0,033	0,018	Suportada
2013	DT e IDE	0,201**	0,040	0,008	Suportada
	EOE e IDE	0,199**	0,040	0,009	Suportada

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A hipótese estatística  $H_{02}$  testou a correlação entre distribuição tributária, execução orçamentária e índices de desenvolvimento da área da educação e ficou assim definida:  $H_{02}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de educação dos municípios catarinenses.*

Essa hipótese também foi testada utilizando-se dois conjuntos de variáveis. Os resultados confirmam que  $H_{02}$  é suportada estaticamente ( $sig. \leq 0,05$ ). Da mesma forma, como na hipótese anterior, é possível observar que a correlação é significativa, no entanto fraca (FIELD, 2009) entre as variáveis utilizadas nos dois conjuntos. Assim, o índice de desenvolvimento da educação é influenciado entre 2,5% a 4,0% pela distribuição tributária e execução orçamentária, conforme o coeficiente de determinação, incorrendo a outros fatores a explicação de grande parcela da evolução do índice. Dessa maneira, os resultados do período pesquisado indicam que  $H_{02}$  é suportada, ou seja, é possível afirmar que os mecanismos da estrutura tributária brasileira influenciam fraca e positivamente os índices de desenvolvimento da área de educação dos municípios catarinenses.

A Tabela 3 apresenta os resultados da correlação anual existente entre a distribuição tributária e a execução orçamentária com os índices de desenvolvimento da área de emprego e renda, utilizando os seguintes conjuntos de variáveis: 1) Distribuição Tributária (DT) e Índice de Desenvolvimento no Emprego e Renda (Ider); 2) Execução Orçamentária no Emprego e Renda (Eoer) e Índice de Desenvolvimento no Emprego e Renda (Ider).

Tabela 3 – Resultado do teste de correlação da hipótese  $H_{03}$  – Distribuição tributária, execução orçamentária e índice de desenvolvimento da área de emprego e renda

Ano	Variáveis	Correlação (r) de Pearson	Coefficiente de Determinação ( $r^2$ )	Sig. ( $\alpha$ )	Status da hipótese
2009	DT e Ider	0,309**	0,100	0,000	Suportada
	Eoer e Ider	0,296**	0,088	0,000	Suportada
2010	DT e Ider	0,373**	0,139	0,000	Suportada
	Eoer e Ider	0,341**	0,116	0,000	Suportada
2011	DT e Ider	0,367**	0,135	0,000	Suportada
	Eoer e Ider	0,303**	0,092	0,000	Suportada
2012	DT e Ider	0,389**	0,151	0,000	Suportada
	Eoer e Ider	0,313**	0,101	0,000	Suportada
2013	DT e Ider	0,388**	0,151	0,000	Suportada
	Eoer e Ider	0,347**	0,120	0,000	Suportada

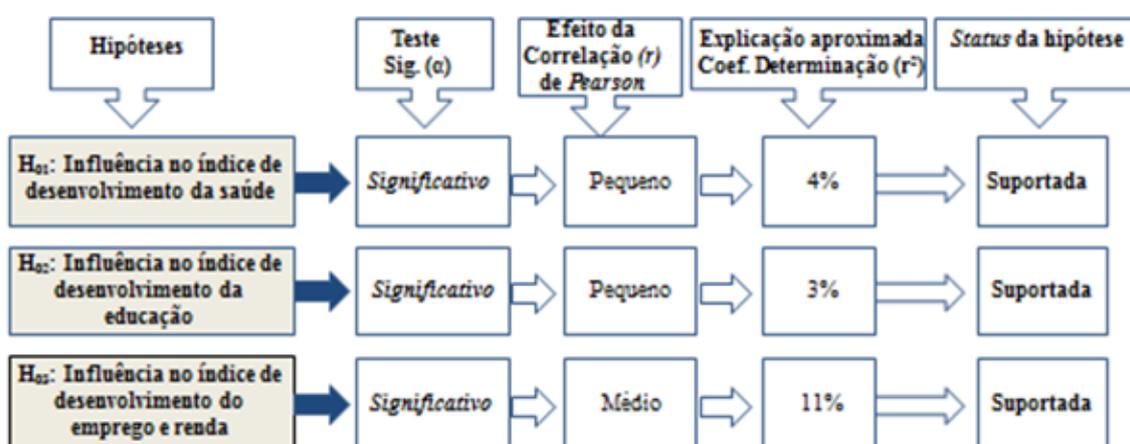
\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). \* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades). Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A hipótese estatística  $H_{03}$  permitiu testar a correlação entre distribuição tributária, execução orçamentária e índices de desenvolvimento da área de emprego e renda, sendo assim definida:  $H_{03}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.*

A última hipótese do estudo também foi testada utilizando-se dois conjuntos de variáveis. Os resultados demonstram um efeito significativo das correlações entre as variáveis dos dois conjuntos testados ( $sig. \leq 0,05$ ). Em complemento, o ( $r$ ) apresentou um efeito médio, superior a 0,3, indicando que entre 8,8% a 15,1% da evolução dos índices de desenvolvimento do emprego e renda são atribuídos à influência da distribuição tributária e execução orçamentária, conforme o coeficiente de determinação. Esses resultados indicam que  $H_{03}$  é suportada, ou seja, é possível afirmar que os mecanismos da estrutura tributária brasileira influenciam moderada e positivamente os índices de desenvolvimento da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.

Na Figura 1 apresenta-se uma síntese dos testes das três hipóteses do estudo.

Figura 1 – Síntese do teste das hipóteses



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Torna-se possível inferir, por meio da Figura 1, que: a) todas as hipóteses do estudo apresentaram uma correlação significativa entre as variáveis de cada um dos conjuntos; b) os resultados do teste de Correlação de *Pearson* identificaram um efeito pequeno ou médio de associação entre as variáveis das três hipóteses. Assim, a influência da distribuição tributária e execução orçamentária sobre os índices das três áreas corresponde entre 3% a 11%, conforme coeficiente de determinação.

Esses achados manifestam que o montante, distribuído e executado nas três áreas analisadas nos municípios catarinenses, tem uma relação significativa com os índices de desenvolvimento. Essa relação, entretanto, não consegue explicar por completo o comportamento desses índices. Este aspecto também foi identificado por Moratta (2015), demonstrando que a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais não influencia o crescimento econômico.

Esse diagnóstico demonstra que o aumento na execução orçamentária não garante a melhora nos índices de desenvolvimento local. Isso fica exposto, principalmente, diante dos índices da educação e saúde, pois não foi possível explicar a evolução dos índices predominantemente a partir da distribuição e execução. A vinculação constitucional de grande parcela de recursos, portanto, auxilia na ampliação da execução orçamentária, mas não necessariamente interfere diretamente nos índices de desenvolvimento, pois outros fatores não avaliados neste estudo provavelmente influenciem a evolução.

Esses resultados reforçam a necessidade de proposição da revisão do atual modelo distributivo, pois se percebe que a aplicação dos recursos, em muitos municípios, não vai ao encontro da melhoria dos indicadores. Mendes (1994) ressalta que o município deve ter os recursos fiscais necessários para o fornecimento de bens e serviços públicos demandados com a maior qualidade possível. Não deve receber, no entanto, mais recursos que realmente necessita à custa da demanda insuficiente por bens e serviços públicos de outros municípios. Isso permite uma reflexão de que os mecanismos utilizados não estão atingindo, de fato, as necessidades locais.

Como destaca Prado (2003), a redistribuição tributária, para diminuir as diferenças regionais e locais, deve ser promovida pelo governo central, utilizando-se, para isso, mecanismos como as transferências voluntárias, distribuídas por meio de critérios técnicos e necessidades específicas de determinada região ou local.

Em resumo, a revisão dos atuais mecanismos deve ir no sentido de que possam aumentar a sua capacidade de influenciar a execução dos orçamentos. Em complemento, devem ser motivadores da qualificação do gasto, ou seja, os municípios deverão receber os recursos que efetivamente necessitam para executar adequadamente suas políticas públicas, para que o gasto possa influenciar os índices de desenvolvimento local. De outro modo, os mecanismos devem ser capazes de apresentar um cenário semelhante àquele em que a contribuição permanece em seu maior volume nos municípios, com exceção dos recursos necessários para diminuir as desigualdades regionais.

### Resultado das Análises dos Índices de Desenvolvimento por Categorias

Para complementar os resultados que buscam atender ao objetivo geral do estudo, nesta seção são apresentados os resultados do teste de Correlação de *Pearson* ( $r$ ) dos índices de desenvolvimento dos municípios com as categorias formadas pela Contribuição Tributária (CT), PIB *Per Capita* (PPC), Ano de Emancipação (AE), População (P) e Densidade Demográfica (DD). Os índices de desenvolvimento observam uma escala de posição qualitativa do 1° ao 170°.

Os resultados dessa correlação são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Resultado do teste de correlação dos índices de desenvolvimento com categorias

Categorias	Variáveis	Correlação ( $r$ ) de <i>Pearson</i>	Coefficiente de Determinação ( $r^2$ )	Sig. ( $\alpha$ )
Contribuição Tributária/2013	CT e IDS	-0,185*	0,034	0,016
	CT e IDE	-0,136	0,018	0,076
	CT e Ider	-0,275**	0,076	0,000
PIB <i>Per Capita</i> /2013	PPC e IDS	-0,074	0,005	0,338
	PPC e IDE	-0,247**	0,061	0,001
	PPC e Ider	-0,340**	0,116	0,000
Ano de emancipação/2013	AE e IDS	0,059	0,003	0,441
	AE e IDE	0,069	0,005	0,374
	AE e IDER	0,471**	0,222	0,000

População/2010	P e IDS	-0,225**	0,051	0,003
	P e IDE	-0,158*	0,025	0,040
	P e Ider	-0,380**	0,144	0,000
Densidade demográfica/2010	DD e IDS	-0,283**	0,080	0,000
	DD e IDE	-0,123	0,015	0,110
	DD e Ider	-0,350**	0,123	0,000

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

\* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Os resultados da Tabela 4 evidenciam um efeito significativo das correlações entre os conjuntos de variáveis da contribuição tributária e índices de desenvolvimento da saúde e emprego e renda. De outro lado, não existe uma correlação significativa entre contribuição tributária e índice de desenvolvimento da educação no ano de 2013. Merece destaque que a Correlação de *Pearson* ( $r$ ) demonstra que, à medida que a contribuição tributária aumenta, os índices de desenvolvimento de saúde e emprego e renda melhoram, não influenciando o índice de desenvolvimento da educação. Isso é evidenciado pelo sinal negativo dos resultados da correlação, pois os índices estão estruturados de 1 a 170, de modo que 1 representa a classificação superior e 170 a inferior. Outro aspecto importante a destacar é o efeito de correlação pequeno, pois ambos foram inferiores a 0,3.

Quando analisados os resultados do efeito do PIB *Per Capita* sobre os índices de desenvolvimento, percebe-se que existe um efeito significativo e pequeno para o índice da educação e um médio para o emprego e renda. Por outro lado, não existe correlação significativa entre o PIB *Per Capita* e o índice de desenvolvimento da saúde. Dessa forma, à medida que os municípios melhoram o seu PIB *Per Capita*, melhoram também seus índices de educação e emprego e renda.

De forma bastante distinta, na análise da correlação da categoria ano de emancipação com os índices, foi possível identificar que os resultados não foram significativos para os índices de desenvolvimento da saúde e educação. Assim, somente o índice de desenvolvimento de emprego e renda apresentou um efeito significativo e médio. Esses resultados distintos, com correlação positiva, permitem afirmar que os municípios mais antigos apresentam melhores índices de desenvolvimento de emprego e renda, pois, quanto mais antigo o ano de emancipação, melhor é seu índice.

Partindo-se para a observação da correlação da categoria população com os índices, compreende-se que todos os resultados foram significativos, com variação dos efeitos entre pequeno e médio. Assim, os municípios com maior população em 2010 apresentam também melhores índices de desenvolvimento nas três áreas pesquisadas.

No exame da correlação da última categoria, correspondente à densidade demográfica de 2010, constata-se uma correlação significativa nos índices das áreas da saúde e emprego e renda, com efeito pequeno e médio, respectivamente. De outro modo, o índice de educação não apresentou correlação significativa com a densidade demográfica. Assim, é possível inferir que, à medida que aumenta a densidade demográfica dos municípios, melhoram também os índices de desenvolvimento da saúde e emprego e renda.

## CONCLUSÕES

A qualificação dos gastos públicos se dá por meio da execução das políticas públicas fundamentais para a sociedade. Diante disso, torna-se indispensável que os mecanismos de distribuição dos tributos aos municípios possam contribuir na melhora dos indicadores sociais. De outro modo, quando os mecanismos são incapazes de melhorar significativamente essa realidade, é necessária a reflexão para sua adequação, evitando não somente dificuldades dos governos, mas, principalmente, eliminando a possibilidade de que municípios sejam beneficiados pelo modelo distributivo em detrimento de outros. Dessa forma, esta pesquisa teve como objetivo analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira nos índices de desenvolvimento da saúde, educação e emprego e renda dos municípios catarinenses, por meio de sua execução orçamentária.

Para responder à questão da pesquisa e corroborar os resultados encontrados, utilizou-se o teste de hipóteses. As três hipóteses estatísticas foram ao encontro do objetivo geral do estudo. Assim, são apresentadas e seus resultados ficam evidenciados:

$H_{01}$ : Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de saúde dos municípios catarinenses.

Essa hipótese foi suportada a partir do teste de dois conjuntos de variáveis. O efeito da Correlação de *Pearson* ( $r$ ), no entanto, foi pequeno e com capacidade de explicação aproximada de 4%, conforme coeficiente de determinação. Assim, fica confirmada a influência, mesmo que pequena, dos mecanismos distributivos nos índices de desenvolvimento da saúde.

$H_{02}$ : *Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de educação dos municípios catarinenses.*

A segunda hipótese foi suportada com o teste dos dois conjuntos de variáveis, com efeito pequeno na Correlação de *Pearson* ( $r$ ) e pouca capacidade de explicação dos resultados. Dessa forma, fica confirmada a influência pequena dos mecanismos distributivos nos índices de desenvolvimento da educação.

$H_{03}$ : Os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam positivamente os índices de desenvolvimento da área de emprego e renda dos municípios catarinenses.

A última hipótese do estudo foi suportada a partir do teste dos dois conjuntos de variáveis, com média capacidade de explicação dos resultados. Fica confirmada, portanto, a influência dos mecanismos distributivos nos índices de desenvolvimento do emprego e renda, porém com média capacidade de explicação.

O teste das três hipóteses mostra que existe uma relação entre a distribuição, a execução e os índices de desenvolvimento. Essas variáveis, entretanto, são incapazes de explicar integralmente o desenvolvimento local das três áreas nos municípios do Estado de Santa Catarina. Esses resultados vão ao encontro do estudo realizado por Moratta (2015), que identificou o fato de que as transferências intergovernamentais não influenciam o crescimento econômico nos municípios pesquisados.

Em complemento, a análise por categorias da influência da distribuição tributária sobre os índices de desenvolvimento demonstrou que: 1) o resultado foi significativo somente para a área de emprego e renda em todas as categorias definidas. O efeito da Correlação de *Pearson* (*r*) foi médio na área de emprego e renda, pequeno ou sem efeito nos índices da saúde e educação. A explicação da correlação foi média na área de emprego e renda, e muito pequena nas áreas da saúde e educação.

Conclui-se que o aumento da distribuição tributária e execução orçamentária, dentro do atual modelo, influencia os índices de desenvolvimento, no entanto essa influência é pequena ou média. Esse diagnóstico indica que existe uma necessidade de aprimoramento dos mecanismos para que sejam precursores do desenvolvimento local. Propõe-se, desse modo, que a qualificação/eficiência dos gastos, políticas públicas executadas, esforço tributário/arrecadatário, demandas individuais e capacidade de influência no desenvolvimento local, sejam elementos precursores para a discussão de um novo modelo distributivo tributário para os municípios.

Recomenda-se, para futuras pesquisas, a análise quantitativa a partir de outras variáveis, buscando identificar os demais fatores que interferem nos índices de desenvolvimento dos municípios. Sugere-se, igualmente, ampliar o horizonte de pesquisa, integrando municípios de outros Estados, assim como o espaço temporal de coleta a partir de 2014.

## REFERÊNCIAS

- BARBETTA, P. A. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 7. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2004.
- BRASIL. *Lei nº 11.250 de 27 de dezembro de 2005*. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm). Acesso em: 30 nov. 2018.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 87/1996, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm). Acesso em: 5 mar. 2016.
- CARGNIN, A. P. *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. 2011. 318f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
- COLAUTO, R. D.; BEUREN, I. M. Coleta, Análise e interpretação dos Dados. In: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- DINIZ, J. A. *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros*. 176f. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2012.
- FIELD, A. *Descobrendo a estatística usando o SPSS*. Tradução Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FIORENTINO, L. C. F. D. *As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro*. 2010. 241f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.
- FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *IFDM 2015 – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: ano base 2013 – recorte municipal, abrangência nacional*. 2015. 28 p. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/data/files/43/22/FF/C8/634615101BF66415F8A809C2/IFDM-2015-versao-completa.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C.; CORREA, R. L. *Geografia, conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

- MACHADO JUNIOR, J. T.; REIS, H. da C. *A lei 4.320 comentada*. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ibmam, 2003.
- MATTA, J. L. J. da. *Equilíbrio federativo e sistema único de saúde: as transferências financeiras e o SUS no jogo das relações federativas no Brasil*. 2006. 183f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2006.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MENDES, M. J. *Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição do FPM e criação do fundo de participação das regiões metropolitanas*. Brasília: Banco Central do Brasil, jan. 1994.
- MS. Ministério da Saúde. Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde: modelo avaliativo. Disponível em: <http://idsus.saude.gov.br/documentos.html>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- MORATTA, N. G. *A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina*. 2015. 155f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 2015.
- MOUTINHO, J. da A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181-207, jan./mar. 2013.
- OLIVEIRA, F. de. A questão regional: a hegemonia inacabada. *Revista Estudos Avançados*. v. 7, n. 18, p. 43-63, maio/ago. 1993.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *O que é IDH*. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/#>. Acesso em: 29 mar. 2016.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de (org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- REBOUÇAS, A. H. M. *A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: um exame sob as perspectivas da “resposta correta” e do “direito como integridade” em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer*. 2014. 128f. Tese (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), 2014.
- SCHNEIDER, R. A. *Motivação política nas transferências voluntárias federais nos Estados Unidos*. 2012. 53f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, 2012.
- SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Consultas*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

## Deficiências no Processo de Compras Governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus Impactos no Desenvolvimento Local

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.175-192>

Recebido em: 25/6/2018

Aceito em: 20/12/2018

Bruno de Jesus Lopes,<sup>1</sup> Sheila Maria Doula<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os problemas verificados no processo de compras de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – durante a efetivação do programa em âmbito municipal, com foco central de análise nas distorções entre a legislação vigente para aquisição dos alimentos e as dificuldades do contexto local municipal para compra governamental. A metodologia utilizada consiste na Análise Documental, tomando-se como *corpus* os Relatórios de Fiscalização Municipal elaborados pela Controladoria Geral da União – CGU. Foram analisados 108 relatórios que compreendem municípios das regiões Norte e Nordeste. Entre os resultados encontrados destacam-se as lacunas na legislação vigente, principalmente em sua formulação, que não considera as limitações e a diversidade de contextos locais existentes; no processo de controle e fiscalização das compras governamentais, as quais, em muitos casos, possuem normas ignoradas, seja por falhas formais ou pela busca de enriquecimento ilícito com recursos públicos. Como conclusão, observou-se que tais distorções debilitam os resultados positivos para os públicos beneficiários do programa e para o desenvolvimento local proposto pela legislação que promove as compras governamentais.

**Palavras-chave:** Controladoria Geral da União. Políticas públicas. Desenvolvimento local.

### DEFICIENCIES IN THE GOVERNMENT PROCUREMENT PROCESS OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM AND ITS IMPACTS ON LOCAL DEVELOPMENT

### ABSTRACT

The article aims to analyze the problems in the food purchasing process in the National Program of School Nutrition – PNAE. The focus of the analysis is the implementation phase of the program, in which distortions take place between the current legislation relating the acquisition of food and the local context and difficulties in performing the governmental purchases of food. The methodologies used consist of Documental Analysis, taking as corpus the Municipal Inspection Reports, elaborated by the Office of the Comptroller General (CGU). A total of 108 reports were analyzed comprising municipalities in the North and Northeast regions. Among the results found in this study, it was possible to notice the existence of legal gaps, mainly in the formulation of the current legislation on the subject, once it lacks considering the limitations and diversity of local contexts. In the process of controlling and supervising the process of government purchases - which is conducted at municipal or regional level - the general rules are often disregarded either due to formal failures related to high bureaucracy or to the search for illicit enrichment. As a conclusion, it was observed that such distortions weaken the positive results for the beneficiaries of the program and for the local development proposed by the legislation that promotes government purchases.

**Keywords:** General Controllershship of the Union. Public policy. Local development.

<sup>1</sup> Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bolsista Capes de Pós-Doutorado (PNPD) no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). [bruno.adm2008@yahoo.com.br](mailto:bruno.adm2008@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). [sheila@ufv.br](mailto:sheila@ufv.br)

Para suprir as necessidades básicas do Estado, assim como para cumprir com as obrigações constitucionais com a sociedade em ofertar políticas públicas em diversas áreas, as compras governamentais apresentam-se como meio essencial, seja na busca pela eficiência na utilização dos recursos públicos, seja para promover o desenvolvimento econômico local.

De acordo com Bassan (2014), o desenvolvimento econômico está relacionado a um processo de transformação na estrutura econômica e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Em relação ao desenvolvimento local, Vitte (2006) afirma que este se liga às características específicas de uma região, sendo o município o espaço que permite a análise de como se dá a relação entre os agentes econômicos e explicitam as potencialidades que este local possui. Assim, a atuação dos atores sociais locais tem a capacidade de viabilizar e estimular sua transformação.

Um destes atores, o governo municipal, participa do processo de desenvolvimento local por meio de políticas públicas e também, pelas compras governamentais que movimentam anualmente bilhões de reais, aquecendo a economia local e contribuindo para seu desenvolvimento socioeconômico. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – por exemplo, realiza aquisições provenientes de agricultores familiares como forma de promover o fortalecimento desta população.

O PNAE foi criado na década de 50 do século, com o objetivo de combater as deficiências nutricionais das crianças carentes. Como toda política de longo prazo, de forma periódica, a legislação que baliza o PNAE passa por modificações e atualizações contemplando novas realidades e cumprindo novas demandas. Para que seja executada, a aquisição de alimentos deve ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520 de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, quando o processo deve ser executado por chamada pública para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Destaca-se que apenas no ano de 2015 foi movimentada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (órgão responsável pela gestão dos Fundos destinados aos programas do Ministério da Educação) a quantia de 3,759 bilhões de reais para aquisição de gêneros alimentícios para manter o Programa. Esse valor, além de garantir o fornecimento de alimentos, de acordo com a legislação, deve contribuir para o desenvolvimento local e sustentável ao priorizar a agricultura familiar.

Com base nessas premissas, este artigo objetiva elencar os aspectos deficitários do processo de compras de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – levando-se em consideração a instituição do programa, a legislação vigente para aquisição de alimentos e as dificuldades em âmbito local para este processo. Como principal justificativa deste estudo destaca-se o atual cenário político e econômico brasileiro, no qual, de um lado, os conflitos de interesse entre o público e o privado prejudicam o estabelecimento de programas governamentais (jogos de interesse partidário e desvios de recursos públicos), e, de outro, o período de crise econômica que limita o montante dos recursos públicos para manutenção destes programas.

A análise deu-se por meio dos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União – CGU – quando foram verificadas as barreiras e os problemas do processo de compra governamental em municípios dos Estados do Acre, Amapá,

Amazonas, Alagoas, Bahia e Ceará. O universo amostral é composto por 108 municípios. Norte e Nordeste são aqui focalizados em virtude da carência de estudos sobre essas regiões, como foi constatado em levantamento bibliográfico sobre o PNAE.

Este artigo apresenta, na sequência, um panorama da legislação vigente para compras governamentais, principalmente a do processo de compra para o PNAE e seus benefícios para o desenvolvimento local; em seguida, descreve-se o processo de construção deste trabalho e a ferramenta metodológica utilizada. Após a análise dos resultados, são apresentadas as conclusões sobre os aspectos deficitários do PNAE relativos às regiões analisadas neste processo.

## COMPRAS GOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em 2013 o governo federal brasileiro destinou para as compras governamentais um total de 68,4 bilhões de reais. Já em 2014, mesmo com uma redução deste valor, foram movimentados 62,1 bilhões de reais. Apenas para o funcionamento do PNAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – utilizou no ano de 2014 o valor de R\$ 3,6 bilhões, aproximadamente 5,7% do total dos recursos destinados para compras governamentais.

Com esses dados, observa-se que as compras governamentais anualmente movimentam um montante de recursos que, em tese, pode tornar-se uma alternativa para fortalecimento econômico de empreendimentos privados e para o aumento da competitividade (MOREIRA; VERGAS, 2009) independentemente do porte da empresa. A partir da descentralização política no país, verifica-se a preferência de processos licitatórios que demandem produtos da própria região à qual a Unidade Federativa está vinculada, visando principalmente ao fortalecimento econômico e social local.

De acordo com Turpin (2009), este enfoque territorial para o desenvolvimento local tem sido estudado há cerca de 40 anos, mas foi a partir da década de 90 que passou a integrar a pauta de formulação e aplicação de políticas públicas, em âmbito municipal e intermunicipal. Carvalho (2009), dando ênfase ao Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS – no Brasil, em um estudo sobre a licitação de gêneros alimentícios para alimentação escolar, afirma que o DRS

[...] tem por objetivo impulsionar o crescimento das regiões do país de maneira sustentável; gerar e promover trabalho, renda e inclusão social; inserir as pessoas no mercado tanto consumidor como fornecedor; incentivar o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo; democratizar o acesso ao crédito e criar arranjos produtivos que contribuam para a formação do capital humano e social e para a circulação do capital econômico em âmbito local-regional [...] (CARVALHO, 2009, p. 120).

De forma semelhante, Favareto (2004) afirma que o conceito de desenvolvimento local remete à geração das oportunidades reais das populações nos processos democráticos, como forma de estimular o desenvolvimento de todas as potencialidades de um território. Neste processo, o governo apresenta-se como um dos atores sociais responsáveis para a promoção do desenvolvimento.

Segundo Soares *et al.* (2012), o poder Executivo tem como objetivo disponibilizar serviços ou produtos à população adquiridos com recursos públicos, zelando-se sempre pelo binômio qualidade e custo, ou seja, a melhor qualidade pelo menor preço possível de compra. Dispondo das definições de Carvalho (2009) e Soares *et al.* (2012) em relação ao DRS e às compras governamentais, observa-se que além de ser um meio de suprir as necessidades do Estado em sua competência de fornecer bens e serviços à sociedade, as compras também podem ser consideradas uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento local. Navarro (2001) afirma que essa orientação deu-se principalmente pela descentralização de um Estado que passou a transferir responsabilidades para cada região. Tal orientação permitiu também o fortalecimento da população rural brasileira, principalmente os agricultores familiares, com programas destinados à compra de alimentos desses produtores, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – e o PNAE – objeto deste trabalho.

Cabe destacar, resumidamente, o contexto no qual esses programas foram desenvolvidos. Na década de 60 houve no Brasil o processo de modernização da agricultura que dificultou a manutenção das condições de reprodução socioeconômica da população rural com menores porções de terras e com mão de obra de cunho familiar. Esse cenário modificou-se apenas com mobilizações de diversos grupos sociais que, nos anos de 80 e 90, buscaram espaço e visibilidade nas políticas públicas. Assim, a legitimação da Agricultura Familiar como categoria política está relacionada ao fortalecimento do setor e à recomposição dos movimentos sociais ligados à defesa dos camponeses nas duas últimas décadas do século 20 (FAVARETO, 2006).

As ações desses movimentos geraram *inputs* para reorientar a agenda política e resultaram em políticas públicas como a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. O Pronaf tem como objetivo propiciar meios para desenvolvimento social/econômico com a concessão de crédito e criação de mercados institucionais para escoamento de parte da produção familiar, como o PAA e o PNAE que, desde 2009, deve destinar 30% de seus recursos para a compra de alimentos da agricultura familiar.

## LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA COMPRAS GOVERNAMENTAIS

No Brasil, a principal legislação relacionada às compras governamentais é a Lei 8.666 de 1993, que determina suas diretrizes. As regras ali estabelecidas aplicam-se para todos os entes da administração pública direta e indireta e em todas as esferas federativas.

A licitação, principal meio para compra, é vista como um meio técnico-legal norteado de forma geral pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, que geralmente se faz pelo menor preço, enquanto objetiva dar oportunidades iguais àqueles que desejam firmar contrato com o governo (princípio da isonomia). Assim, por exemplo, a Lei Complementar 147 de 2014, atualizando a 123 de 2006, ampliou e assegurou a participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas.

As compras de valores inferiores a R\$ 80.000,00 obrigatoriamente devem ser feitas de empresas optantes pelo Simples Nacional,<sup>3</sup> possibilitando assim uma maior concorrência e participação regional no certame.

Meirelles (2009), em sua obra sobre Direito Administrativo, apresenta os princípios inerentes à lei da licitação em consonância com os princípios constitucionais. Destacam-se neste estudo alguns destes princípios: a) Procedimento formal, que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases; b) Publicidade de seus atos, que é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões a ela relacionadas; c) Igualdade entre os licitantes, princípio que impede a discriminação entre os participantes e d) Adjudicação compulsória, princípio que impede que a administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor.

No âmbito do PNAE, entre as diretrizes atuais para as compras governamentais, de acordo com Carvalho (2009), é previsto o apoio ao desenvolvimento regional. De acordo com o autor, a legislação determina que o programa deve incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local, respeitando os hábitos alimentares e as práticas que fazem parte da cultura e da preferência alimentar específicos de cada região.

A compra dos gêneros alimentícios pelos municípios por intermédio do PNAE possui alguns condicionantes importantes para que o programa funcione adequadamente. Destacam-se aspectos sobre a gestão da política, o funcionamento, a fiscalização e a participação pública. Em um primeiro momento, para poder participar da política, as escolas beneficiadas devem estar cadastradas no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Outras entidades, como escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, também compreendem o rol da rede pública de ensino. A execução da compra dos produtos da agricultura familiar deve partir previamente das demandas definidas pelo(a) nutricionista responsável pelo município, obrigatoriamente cadastrado no FNDE, como prevê o artigo 12 da lei 11.947 de 2009. Segundo este artigo, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados por estes(as) profissionais, considerando os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade. Deve-se tomar também como base a sustentabilidade socioambiental e a diversificação agrícola da região.

A compra dos alimentos é realizada com os recursos repassados do Fundo para os municípios, que podem administrá-los de forma centralizada ou transferi-los para as próprias escolas ou para unidades executoras, que são as entidades sem fins lucrativos que representam as escolas no processo de compra. A aquisição dos produtos da agricultura familiar deve ser realizada por chamada pública, como apresentado pela Lei 12.188/2010, que dispensa o processo licitatório e destaca as obrigações dessa modalidade.

<sup>3</sup> Regime de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte.

As modalidades para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar são: a Compra Direta, na qual há a dispensa de licitação para valores até R\$ 8.000,00; a Carta Convite para valores entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00, pela qual são escolhidas e convidadas pela unidade administrativa no mínimo 3 (três) empresas que têm como fim fornecer o objeto licitado; a Tomada de Preço para valores de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00; Concorrência Pública para valores acima de R\$ 650.000,00 e o Registro de Preço, para valores estipulados pela Unidade Requisitante, com base na previsão de compras.

De acordo com Bandeira de Mello (2000), o processo de licitação possui quatro fases distintas: requisição, proposição, compra e contratação. A primeira é o momento no qual as necessidades são elencadas e as especificidades dos itens a serem adquiridos são estipuladas para montagem do edital e a última, a execução do processo, culminando na forma de entrega de produtos ou de prestação de serviços.

Com base nestas quatro fases, pode-se considerar que o processo de compras governamentais possui duas etapas, uma interna e outra externa, com a primeira sendo a responsável por todo planejamento e organização do processo e a segunda se inicia com a publicação do edital.

A fase interna da licitação é fundamental no procedimento. Entretanto, nem sempre se lhe dá o destaque e a importância que merece. A inobservância ou negligência de formalidades prescritas na lei e regulamento pode conduzir ao fracasso do certame, abortando-o no curso de sua formação (FARIA, 2007, p. 351).

Neste sentido, a elaboração do Edital de Compras e do Termo de Referência (TR) pode garantir o sucesso ou não do processo. De acordo com o Decreto 3.555 de 2.000,

o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000).

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU (2018), Termo de Referência incompleto ou inconsistente apresenta risco financeiro, em vista que o TR cujo conteúdo não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a administração consequentemente provocará desperdício de recursos públicos. Segundo a Lei 8.666, a pesquisa de preço para compor o Termo de Referência deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado e atendendo às peculiaridades da região.

Cabe aqui destacar que as normas existentes para as compras públicas aplicam-se a todos os órgãos governamentais e entes federativos, desconsiderando as fragilidades administrativas e financeiras existentes, o que pode ser apresentado como fator limitante na efetivação das políticas públicas, como será observado nos resultados deste artigo.

Em relação ao PNAE, Carvalho (2009) apresenta uma síntese do processo de aquisição de alimentos, partindo desde a elaboração do cardápio até a entrega, ou seja: planejamento dos cardápios com base na realização de testes de aceitabilidade; programação de aquisição dos gêneros que compõem os cardápios; elaboração do Edital de Compras conforme as necessidades dos cardápios a serem adotados; instauração do processo licitatório; realização propriamente dita da licitação, que compreende o rece-

bimento das amostras devidamente especificadas no edital, e de testes de rotulagem, laboratoriais organolépticos e de atendimento às orientações da vigilância sanitária, que estabelece que os produtos adquiridos para a clientela do PNAE devem ser previamente submetidos a um controle de qualidade. Por fim, após o processo licitatório, os gêneros aprovados são adquiridos por meio de contrato público, nota de empenho ou ordem de serviço que detalham as obrigações e condições de pagamento, em obediência ao cronograma de atendimento e de entrega elaborado pela equipe técnica.

Em relação ao processo de fiscalização, é imprescindível a participação da sociedade nos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE. Este órgão de controle social foi criado para acompanhar as políticas relacionadas ao PNAE que deve, sumariamente, monitorar a utilização dos recursos, prezar pela qualidade dos produtos adquiridos e comunicar irregularidades encontradas durante o processo. Em sua formação, encontram-se membros do Estado, discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil (MACHADO; GOLDENBERG, 2015).

## PROCESSO METODOLÓGICO

De característica descritiva e abordagem qualitativa, a operacionalização deste trabalho se deu com base na ferramenta metodológica da Análise Documental, aplicada a 108 Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União publicados entre os anos de 2009 e 2016 (Sorteios 30 ao 40). O período foi escolhido por 1) ser neste que a Lei 11.947 que doutrina o PNAE foi promulgada, atualizando a antiga legislação, e 2) pela metodologia de sorteio da CGU que foi alterada após o sorteio de número 40, deixando de ser por meio da Loteria Federal, passando a adotar uma matriz de vulnerabilidade.

Foram selecionados municípios dos Estados do Acre (3 municípios); Amapá (2); Amazonas (6); Alagoas (13); Ceará (36) e Bahia (48). As Regiões Norte e Nordeste foram selecionadas pela carência de estudos científicos que analisam estas regiões, o que foi observado com base no levantamento bibliográfico para elaboração deste artigo.

Formulada no governo de Fernando Henrique Cardoso por meio de uma medida provisória, foi em 2003 que a CGU foi constituída (Lei 10.683/2003) como uma agência anticorrupção, que responde ao presidente da República no incremento da transparência da gestão e fiscalização dos recursos públicos (CGU, 2015). Recentemente a CGU foi transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) com a publicação da Lei nº 13.341/2016, que absorveu todas as funções da antiga Controladoria.

Entre as ações da CGU, o Programa de Fiscalização de Entes Federativos tem o objetivo de combater a corrupção e a má administração nos programas federais executados nos municípios brasileiros. O sorteio dos municípios é realizado pelo *Software* estatístico R; neste, são selecionados em média 60 municípios por evento para que seja realizada a fiscalização. São colhidas informações sobre os programas que utilizam recursos federais com o intuito de constatar, por exemplo, situações como corrupção, má execução do programa, gestão ineficiente de recursos e, nos casos em que se faz presente, o controle social sobre a política.

De acordo com o Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno,<sup>4</sup>

o Relatório de Auditoria/Fiscalização consiste em um documento formal e técnico por intermédio do qual a CGU comunica os critérios e normas que orientaram os trabalhos realizados, bem como os resultados obtidos e as medidas que devem ser adotadas para solucionar as situações indesejáveis encontradas (CGU, 2017).

Para a elaboração dos relatórios, os auditores da CGU vão até o município sorteado, onde permanecem em média por cinco dias procedendo à análise de todos os documentos pertinentes ao controle dos programas fiscalizados, como processos de compra, notas fiscais, extratos bancários, além de realizarem entrevistas com funcionários, conselheiros e com a comunidade e registros fotográficos para confirmar as constatações encontradas. A escolha desse relatório de fiscalização como fonte de pesquisa deu-se tanto pela abrangência de informações disponíveis nos documentos quanto pela extensão em relação aos aspectos geográficos, possibilitando verificar a instituição do PNAE em âmbito nacional. Além disso, os relatórios apresentam informações às quais o pesquisador, ao investigar um determinado município, não teria fácil acesso.

A análise documental para verificar os problemas no processo de compras governamentais foi norteadas pelas normas existentes para licitação e aquisição de alimentos do PNAE. Em um primeiro momento, foi registrada a constatação encontrada pela CGU, em seguida, a partir das constatações elencadas, foram criados agrupamentos, tais como: Modelos de Licitação e Prazos de Compras; Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital; Execução do Processo e Acompanhamento. Tais agrupamentos foram criados de forma a permitir averiguar quais as distorções mais comuns no processo de compras.

## RESULTADOS

A partir dos relatórios, com o tratamento dos dados, foi possível construir três agrupamentos de ocorrências relacionadas ao processo de compras governamentais do PNAE, como apresentado na Figura 1.

<sup>4</sup> Documento criado pela CGU para auxiliar os seus servidores na elaboração dos relatórios.

Figura 1 – Grupos de Ocorrências Identificadas no Processo de Compras de Alimentos

<p>Modelos de Licitação e Prazos de Compra</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aquisição por meio de termo aditivo sem licitação</li> <li>•Fracionamento das despesas para realização de compras</li> <li>•Compra com modalidade de licitação inadequada</li> <li>•Demora para iniciar o processo de licitação</li> <li>•Aquisição de merenda fora do período letivo</li> <li>•Dispensa de licitação para aquisição de mercadorias</li> <li>•Aditamento imotivado de contrato</li> </ul>
<p>Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Montagem de processo licitatório com problemas ou irregular</li> <li>•Problemas com a publicação/publicidade do processo</li> <li>•Exigência excessiva de critérios para qualificar a empresa</li> <li>•Ausência de cotação para formar o preço médio</li> <li>•Editais apresentavam a possibilidade de prorrogação de contratos</li> <li>•Direcionamento de processos/simulação de licitação</li> </ul>
<p>Execução do Processo e Acompanhamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ausência de ata com o processo de pregão</li> <li>•Sobrepço na compra de produtos</li> <li>•Inexistência de acompanhamento e fiscalização do contrato</li> <li>•Pagamento divergente com o que consta no contrato</li> <li>•Superfaturamento na aquisição</li> <li>•Compras realizadas com empresas não localizadas</li> <li>•Empresa licitante com atuação em ramo não pertinente ou de fachada</li> <li>•Aquisição de produtos com fornecedor diverso do adjudicado</li> <li>•Falha no processo de pagamento</li> <li>•Entrega de merenda divergente do que a estipulada no edital</li> <li>•Proposta menos vantajosa vence licitação</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União.

Observa-se pela Figura 1 que os agrupamentos construídos abarcam desde o início do certame para aquisição de alimentos até a fase final, relacionada à liquidação das despesas e pagamento do contrato à empresa vencedora do processo, conforme apresentado por Bandeira de Mello (2000) ao descrever o processo de compras governamentais.

O primeiro aspecto a ser analisado relaciona-se à legislação brasileira, à Lei 8.666 de 1993 mais especificamente, que, como apresentado anteriormente, por descrever a universalidade da aplicação das normas existentes, consequentemente desconsidera os contextos locais e as desigualdades regionais. Este fato está associado principalmente ao modelo federativo brasileiro ao considerar todos os municípios de forma igualitária (SOUZA, 2004), à forma de arrecadação municipal e à pouca responsabilidade decisória com os recursos destinados a políticas universais, como o PNAE, o que prejudica principalmente as pequenas cidades que acabam passando por maiores dificuldades, como no Nordeste,

onde o número de pequenas municipalidades com populações entre 10.000 e 20.000 habitantes é bastante alto *vis-à-vis* as demais regiões. Isso mostra os constrangimentos financeiros desse grupo de municípios que abrigam populações muito pobres, o que impede o aumento das receitas próprias locais. Ademais, a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico. No que se refere às transferências estaduais, via ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), os municípios de pequeno porte também são penalizados, vis-

to que essas transferências são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município. Tais limitações são parcialmente compensadas pelas transferências federais via o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (SOUZA, 2004, p. 26).

Cabe destacar que tal situação tende a ocorrer em boa parcela dos municípios brasileiros. Como apresentado pelo IBGE (2017), boa parte das cidades, aproximadamente 65% do total, contam com menos de 20.000 habitantes, com 2/3 destes sendo formados por municípios com menos de 10.000 habitantes (40% do total).

A título de exemplo, para ilustrar as fragilidades a que muitos municípios são expostos e, em consequência, como elas dificultam a correta instalação de uma política pública, cita-se a ocorrência apresentada pela CGU na cidade de Urucurituba (AM), sorteada no ano de 2011, na qual a Controladoria descreve “Ausência de correlação entre os saques realizados na conta do PNAE com as notas fiscais emitidas e não apresentação de cópia dos cheques para comprovação das retiradas dos recursos da conta do programa da merenda escolar no período de julho de 2009 a agosto de 2011”. O pagamento de um contrato, de acordo com o parágrafo 1º do Artigo 1º do Decreto 7.507/2011, estipula que

*a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados (Nota FNDE: “a mudança foi a proibição da utilização dos cheques e, ainda, a obrigatoriedade de todos os pagamentos feitos pelos entes federados serem creditados diretamente aos fornecedores dos bens ou serviços prestados)” (BRASIL, 2011).*

Apesar de na época da constatação ainda ser permitido o uso de cheques, em muitos casos a prefeitura realizava o saque para pagamento de seus fornecedores pelo fato de o município não possuir instituição bancária, como mostra a resposta do prefeito à CGU:

*A inexistência de instituição bancária na sede do município, aliada ao fato de a agência bancária mais próxima situar-se no município de Itacoatiara, distante mais de 200 km em linha reta de Urucurituba, importando numa viagem de barco de cerca de duas horas, impôs ao defendente o pagamento de credores em espécie, como forma de minimizar os custos com transporte. O comércio local, maior credor da prefeitura, é bastante singelo e os comerciantes não estão familiarizados com as transações financeiras através de banco (CGU – SORTEIO 34, 2017).*

Como regularizado pela Resolução 28 de 2013, e anteriormente a esta, pelo Decreto nº 7.507/2011, a movimentação dos recursos financeiros realizar-se-á exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores. Nestes termos, cabe destacar a análise da Controladoria Geral da União após a manifestação da prefeitura apresentando a possibilidade de haver corrupção:

*Mediante análise da manifestação apresentada pelo gestor percebe-se que os motivos informados não justificam os saques e pagamentos em espécie realizados aos fornecedores, nem explicam a ausência de correspondência entre os saques realizados na conta do PNAE e os valores das notas fiscais utilizadas para comprovar os gastos efetuados. A administração pública tem que se pautar pela transparência e legalidade de seus atos, portanto, as despesas com recursos federais do PNAE devem ser realizadas em conformidade com a legislação vigente. Conforme pode-se depreender da leitura final da manifestação do gestor, este alega que a partir de setembro de 2011 passaria a depositar os valores referentes aos serviços prestados nas contas específicas das empresas. Se o gestor passaria então a executar este procedimento a partir do fato evidenciado não se identificou fato superveniente*

que o impedisse de realizar desta forma anteriormente. Cumpre destacar que em virtude da metodologia de pagamentos em espécie aos fornecedores e prestadores de serviço por parte do gestor municipal, não há possibilidade de se comprovar a efetiva utilização dos recursos federais do PNAE no objeto do programa no período em exame (CGU – SORTEIO 34, 2017).

Cabe destacar que o Decreto 7507/2011 estipula a possibilidade de se realizar pagamentos em espécie. Este normatiza que o valor unitário de cada pagamento deve corresponder a no máximo 1% de R\$ 80.000,00 da modalidade convite, além da obrigatoriedade de controle efetivo e transparente deste. Apesar da possibilidade desta movimentação, foi constatado pela CGU em Urucurituba a inconsistência nos valores do controle municipal, no entanto não apontou a existência de apropriação indevida dos recursos e a necessidade de devolução destes aos cofres públicos. Neste caso, infere-se sobre as limitações estruturais e administrativas que interferem na instituição do Programa em municípios mais isolados e sem oferta de determinados serviços, o que na maioria das vezes não é considerado como justificativa pelos auditores da CGU.

Observa-se neste caso os problemas relacionados a tratar como iguais municípios de características tão diferentes, tanto em termos de disponibilidade de estrutura de serviços como também de transporte, em um Estado no qual as vias fluviais são as principais formas de comunicação e acesso a esses serviços. Ainda que a legislação busque a transparência pública das movimentações financeiras com recursos federais, deve-se considerar situações como esta e a necessidade de criação de novos mecanismos de controle.

Em relação ao processo compras, entre os 108 Relatórios de Fiscalização utilizados como *corpus* de análise, em 69 foram constatados problemas relacionados a esta fase. Ao todo, 53 municípios apresentaram mais de uma ocorrência e por esse motivo foram encontrados pelos investigadores da CGU 148 pontos deficientes relacionados à aquisição de alimentos. A Tabela 1 apresenta as cidades com o maior número de incidências no processo de compra e a caracterização destes, destacando a população, o IDH e o PIB *per capita* para traçar uma síntese do perfil das cidades.

Tabela 1 – Caracterização dos Municípios com Maior Número de Ocorrências e Caracterização

UF	Município	N. de Ocor.	Pop.	IDH	PIB Municipal Per Capita	Repasso FNDE
AL	Campestre	4	6.598	0,559	R\$ 4.871,18	R\$ 91.560,00
AL	Flexeiras	6	12.325	0,527	R\$ 5.242,26	R\$ 335.620,00
AL	Olho D'Água das Flores	8	20.364	0,565	R\$ 4.701,58	R\$ 349.480,00
AM	Tabatinga	8	52.272	0,616	R\$ 4.511,97	R\$ 1.224.212,00
BA	Curaçá	5	32.168	0,581	R\$ 3.611,35	R\$ 869.980,00
BA	Maracás	5	24.613	0,607	R\$ 3.070,90	R\$ 474.480,00
BA	Wagner	4	8.983	0,587	R\$ 4.484,67	R\$ 177.740,00
CE	Arneiroz	5	7.650	0,618	R\$ 4.028,95	R\$ 152.316,00
CE	Hidrolândia	4	19.325	0,597	R\$ 4.035,46	R\$ 484.440,00
ALAGOAS			3.120.494	0,631	R\$ 5.706,00	
AMAZONAS			3.483.985	0,674	R\$ 7.184,00	
BAHIA			14.016.906	0,660	R\$ 7.310,00	
CEARÁ			8.452.381	0,682	R\$ 5.959,00	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no FNDE, IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano.

Há de se destacar que a maior parcela de incidências encontradas nestes municípios refere-se a problemas na montagem do processo, o que pode indicar o despreparo administrativo da gestão local; o fracionamento de despesas e o favorecimento de empresas, o que, em muitos casos, representa ações que ferem princípios constitucionais e provocam prejuízos ao erário.

Observa-se pelos dados que os municípios analisados possuem IDH e PIB *per capita* abaixo das médias estaduais. Destaca-se que juntos, os dois municípios com maior número de incidências (Tabatinga – AM e Olho D’Água das Flores – AL) receberam do FNDE 1,57 milhão de reais para aquisição de alimentos o que, em tese, poderia contribuir com a dinâmica econômica local, como apresentado por Carvalho (2009), quando afirma que um dos objetivos das compras governamentais é justamente o desenvolvimento local.

### Modelos de Licitação e Prazos de Compra

Neste grupo de ocorrências, como apresentado na Figura 1, estão incluídas as ocorrências que surgem quando, no geral, os municípios utilizam mecanismos errados para aquisição de alimentos ou adotam medidas que não tendem a beneficiar os públicos prioritários do programa, sejam os estudantes ou as empresas e pessoas físicas que forneceriam os serviços. Com a menor frequência de ocorrências entre as demais categorias (31 constatações), este grupo compreende os problemas que afetam diretamente o público-alvo do programa. Isto decorre pelo fato de a licitação, por exemplo, restringir a concorrência com o direcionamento do processo ou deixar de fornecer alimentos aos estudantes ao não efetuar a aquisição no período correto. Nessa categoria, as ocorrências mais frequentes foram o Fracionamento de Despesa e a Dispensa de Licitação para Aquisição de Mercadorias, como apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Número de Ocorrências Referentes aos Modelos de Licitação e Prazos de Compra



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU.

De acordo com o artigo 24 da Lei 8.666, a Dispensa de Licitação pode ser adotada para a aquisição de bens e serviços em situação de emergência e não para qualquer bem ou em qualquer prazo. Alguns dos casos em que pode haver a dispensa de licitação são por motivo de licitação frustrada por fraude ou abuso de poder econômico; intervenção no domínio econômico e contratação de pequeno valor. Foi observado, no entanto, com base nos relatórios da CGU, que alguns municípios se aproveitam dessa brecha normativa para aquisição de produtos, como no caso encontrado pela Controla-

doria no Município de Itapagé, no Ceará, que deixou de convocar os demais classificados de um certame para realizar um processo de compra emergencial, o que gerou um prejuízo aos cofres públicos de mais de R\$ 20.000,00.

Em relação ao fracionamento de despesa, este se caracteriza quando a despesa para aquisição de um determinado bem ou serviço é parcelada em compras menores para que seja utilizada uma modalidade de licitação com maior flexibilidade que a recomendada pela legislação ou para efetuar contratação direta. O município deve se planejar observando o princípio da anualidade do orçamento, pois o agente público não pode justificar o fracionamento da despesa no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano.

Em dois casos, ambos na Bahia no ano de 2011, um no sorteio 34 e outro no 35, foram verificadas ocorrências sobre o fracionamento de despesas. No primeiro, em Morro do Chapéu (sorteio 35), o município fracionou suas despesas sem justificativa prévia para realizar o certame por carta-convite, uma modalidade mais restrita e de menor publicidade. Já em Canápolis, o poder Executivo alegou que a contratação fracionada foi por seu caráter emergencial após eleições municipais conturbadas e para promover desenvolvimento local pois, de acordo com o gestor da cidade, o município é o mais pobre da Bahia e, desta forma, poderia beneficiar mais fornecedores.

Essas duas constatações apontam para fatos relevantes sobre o processo licitatório. Primeiro, a possibilidade de desvios das normas devido a pouca fiscalização do processo. Observa-se que se não houvesse a investigação da CGU, o fato poderia não ser conhecido, o que indica a necessidade de mecanismos de controle, fiscalização e gerenciamento mais eficazes. Por outro lado, se confirmado o fracionamento das despesas para fortalecimento de empresas locais (o que não foi apontado pela CGU), observa-se que este pode ser positivo por permitir uma maior participação do comércio local.

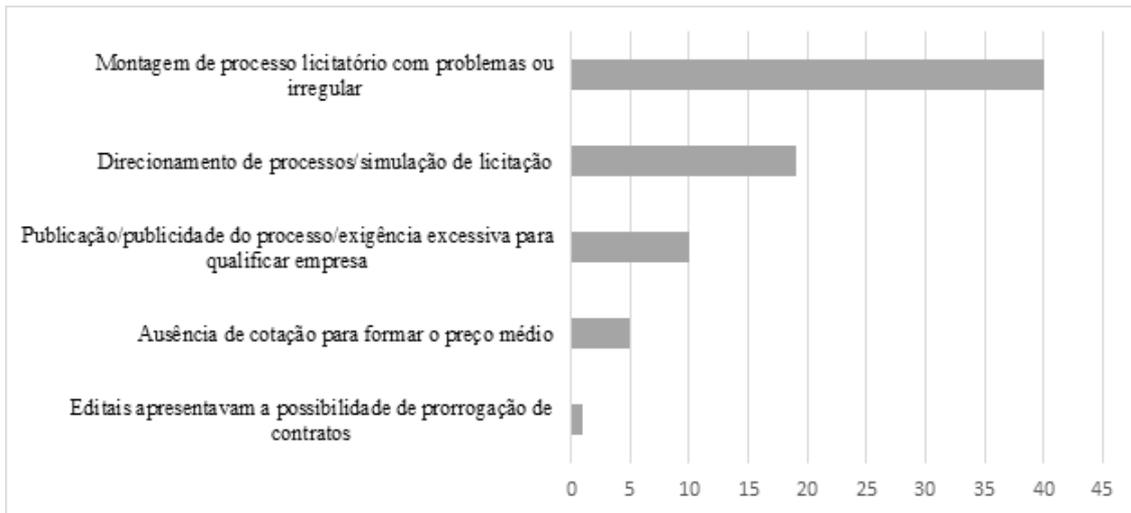
Ressalta-se, no entanto, que além das falhas procedimentais no processo de aquisição de alimentos, também foram encontrados pela Controladoria Geral da União fatos que podem indicar ações de impropriedade administrativa, a corrupção. De forma geral, a corrupção pode ser definida como uma tentativa de maximização de lucro, fruto da vontade inerente ao ser humano, político ou não, de aumentar sua renda pessoal por meio de ações ilícitas para se alcançar tal objetivo (CHEUNG, 1996). Nesse mesmo viés, Mény e Souza (2001) definiram esse desvio moral em termos da troca de dinheiro por meio de decisões políticas, quando há aqueles que estão dispostos a oferecer uma alta quantia de dinheiro em troca de um favor ou serviço (atores privados), enquanto outros se dispõem a aceitar esse dinheiro usufruindo de sua posição privilegiada (agentes públicos).

A corrupção, portanto, se desenvolve onde a ética pública se degrada, em razão da falta de regras específicas ou de formas apropriadas de regulamentação para a garantia de justiça (MÉNY, 1992). A ocorrência de corrupção com os recursos públicos, além de infringir os aspectos normativos e éticos, afeta diretamente o desenvolvimento local pelo fato de que a compra pública será feita para beneficiar grupos específicos e o público-alvo do programa, que terá na mesa quantidade e qualidade inferior de alimentos devido à existência de sobrepreço.

### Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital

Foi neste grupo de ocorrências que a CGU encontrou o maior número constatações relacionadas ao processo de compras governamentais, totalizando 75, a mais frequente a “Montagem de Processo Licitatório com Problemas ou Irregular”, como apresenta a Figura 3.

Figura 3 – Número de Ocorrências Referentes à Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU.

Uma das etapas do processo licitatório que demanda maior atenção dos órgãos executores refere-se à montagem do edital, que deve conter todas as especificações do processo concorrencial e a sua publicidade nos meios de comunicação exigidos normativamente. Em muitos casos, os erros encontrados nos editais são formais, como o caso de Flexeiras (AL), ao não exigir no edital algumas das obrigações normativas, como laudos técnicos e sanitários dos produtos. Erros semelhantes foram verificados em Santana (AP), Urucurituba (AM) e Maracás (BA), por não observarem tal exigência da Lei 8.666 que orienta o processo licitatório, constituindo essa uma Resolução do FNDE.

Infere-se que grande parte das ocorrências apontadas pela CGU sobre essa constatação segue uma mesma direção, a existência de um emaranhado de exigências normativas elaboradas pela CGU que buscam complementar possíveis lacunas da Lei 8.666 de 1993, diretrizes estas que são desconhecidas pelos gestores, os quais reconheceram essa ocorrência como uma falha formal, ou não acataram a exigência do FNDE como uma obrigação, posto que ela não pode se sobrepor à Lei 8.666. Destaca-se como exemplo a Manifestação da Unidade Examinada no Município de Maracás:

(...) Além disso, a exigência de amostras é fruto de atividade normativa do FNDE por meio de Resolução. Entretanto, como se sabe, a Constituição Federal determina que compete privativamente à União editar normas gerais sobre licitações e contratações feitas pela Administração Pública, de modo que não pode a Resolução do FNDE inovar a respeito da matéria criando exigência que a Lei nº 8.666/93 não elenca (CGU, SORTEIO 38, 2017).

O segundo item mais frequente, “Direcionamento de Processo e Simulação de Licitação”, com 19 casos, apresenta condutas de má gestão, antiéticas e descaso com os procedimentos formais. Nestas ocorrências podem ser evidenciados casos em que os

responsáveis municipais direcionavam o edital de modo a beneficiar empresas específicas ou então reaproveitam editais antigos para elaboração de novos. Em Salitre (CE), por exemplo, a Controladoria constatou que o município estava simulando processos licitatórios aproveitando informações de certames antigos. Além disso, a tomada de preços para dar formas ao edital foi realizada nesse município em uma empresa que foi a vencedora do processo e as outras duas, que não foram encontradas pela CGU (empresas sem registros de empregados e nos seus endereços havia apenas uma placa na fachada), eram controladas por um mesmo contador.

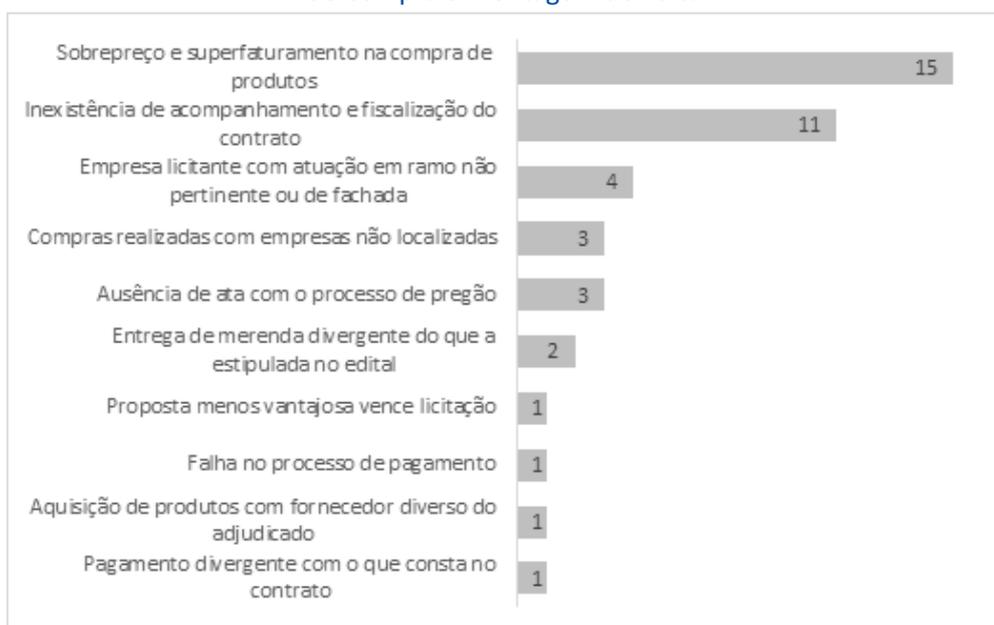
Em Nazaré (BA), a Controladoria constatou direcionamento de processo para beneficiar as empresas de um único grupo familiar. As licitações realizadas pelo método do convite, pregão e tomada de preços, tinham como principais concorrentes empresas em que os membros principais da sociedade eram parentes de primeiro ou segundo graus. A aquisição de produtos deste grupo, de acordo com a CGU, resultou no montante de 1,07 milhão de reais. O município se manifestou alegando que pelos princípios que regem as licitações, não há impedimentos para que as empresas, desde que não tenham os mesmos sócios, participem dos processos. A CGU observou que os processos, na modalidade convite, foram feitos pela Comissão de Licitação que conhecia o grau de proximidade das empresas e quando foi por tomada de preços, teve sua publicidade restrita, limitando a concorrência no certame.

Assim, como apresentado no município de Nazaré, na Bahia, os problemas relacionados à publicação e publicidade dos editais representam obstáculos significativos ao processo pelo fato de que limitam a concorrência da licitação a poucas empresas. Em Campestre (AL), a CGU observou em um processo de 370 mil reais, pouca publicidade do edital, limitando-se apenas a alguns meios de comunicação.

## Execução do Processo e Acompanhamento

Com um total de 42 ocorrências, como apresenta a Figura 4, as mais frequentes retratam o “Sobrepreço na Compra de Produtos” e a “Inexistência de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato”, com 15 e 11 constatações respectivamente.

Figura 4 – Número de Ocorrências Referentes à Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU

O superfaturamento e o sobrepreço representam conduta ilegal em busca de benefícios próprios. Em 15 municípios analisados essa constatação foi encontrada. Em Antônio Cardoso (BA), por exemplo, a CGU identificou que em um processo por dispensa de licitação foram adquiridos produtos a aproximadamente 7 mil reais acima do valor de mercado. Em Nova Ibia (BA), foi fechado contrato com uma empresa no valor de 140 mil reais acima do estimado no orçamento do processo. Em Croatá (CE), a CGU constatou um prejuízo de 7 mil reais apenas em um dos processos pela existência de sobrepreço. Prejuízo maior foi encontrado em Hidrolândia (CE), onde, em apenas produtos comprados, houve uma diferença de 46 mil reais.

Após os contratos serem firmados, a comissão responsável pelo processo licitatório deve acompanhar a sua execução no intuito de controlar prováveis desvios, como em Jucás (CE), em que produtos diferentes dos contratados eram entregues, e em Santana do Mundaú (AL), onde divergências nas notas fiscais foram encontradas pela CGU. Observa-se assim que, apesar do processo licitatório buscar a compra pelo melhor preço, a execução do processo depende também de acompanhamento, tendo em vista que nesta etapa há espaços para que ocorram desvios.

Com base nos resultados apresentados neste artigo, observa-se que as compras públicas realizadas pelos entes municipais ainda passam por limitações, sejam estas administrativas ou morais. Nesse sentido, ao refletir sobre os objetivos das compras públicas em relação ao desenvolvimento local, da forma descrita por Carvalho (2009) e Soares *et al.* (2012), é possível inferir que este não tem sido alcançado, principalmente pelos municípios com maiores vulnerabilidades sociais. Desse modo, os estímulos citados por Favareto (2004) para promoção da população local deixam de existir, seja por falhas de gestão ou por desvios de moralidade. Há de se ressaltar que o PNAE representa apenas um dos inúmeros programas governamentais.

## CONCLUSÕES

As compras governamentais representam, além de um meio para o governo atingir seus objetivos, uma forma de promover o desenvolvimento local, no entanto, como foi constatado neste trabalho, há fatores limitantes ao processo que tangenciam as normas operacionais das licitações e a sua execução nos municípios brasileiros.

Em relação à legislação, destaca-se a existência de muitas diretrizes que cerceiam as compras governamentais. Há normas gerais (Lei 8.666) e normas específicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (resoluções para aquisição de gêneros alimentícios) que provocam distorções no processo, gerando erros principalmente ligados à elaboração dos editais e assim percorrem por todo trâmite. Além disso, há o fato de todos os municípios serem fiscalizados sob as mesmas leis, apesar de suas particularidades, carências e limitações, como foi apresentado em um dos casos em que o poder Executivo alegou o fracionamento de despesas com a boa intenção de promover as empresas de uma região de extrema pobreza.

Sobre a execução das compras, há inúmeras lacunas dentro dos processos de licitação que permitem a ocorrência de desvios, como o direcionamento do processo, a exigência excessiva de critérios para caracterizar as empresas participantes, a publicação em poucos meios de comunicação, restringindo o público-alvo, e a falta de acompanhamento e controle dos contratos firmados.

Outro fato que cabe ser destacado relaciona-se à corrupção. Diferente de estudos que analisam a corrupção em âmbito nacional, este trabalho apontou problemas em âmbito municipal. Mesmo que não tenham sido citados de forma direta, muitos aspectos apontam para a busca pelo enriquecimento ilícito por meio das verbas públicas. Observou-se muitos casos com problemas ligados à montagem do processo licitatório, divulgação e sobrepreço. Embora estes possam ser considerados erros formais diante do nível burocrático existente para compra, estes fatos possibilitam também a ocorrência da corrupção, posto que se abre espaço para que grupos de pessoas que atuam por interesses individuais tenham vantagens indevidas.

A partir do que foi apresentado neste trabalho conclui-se que o processo de compras governamentais para aquisição de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar apresenta falhas significativas que limitam a eficiência do Programa, além de prejudicar o desenvolvimento local devido aos problemas encontrados. Um dos relatórios citados neste estudo destaca que a quantia de 1,07 milhão de reais foi alocada para compras de um mesmo grupo familiar, o que nos faz questionar quantos agricultores familiares não foram beneficiados pelas compras governamentais do Programa.

Observou-se também que municípios com índices inferiores às médias estaduais de PIB e IDH apresentaram mais de uma constatação em relação às compras, reforçando a necessidade de que meios para o controle dos gastos públicos sejam criados de forma plural, mas com a transparência normativamente exigida, notadamente em municípios menores e com maiores índices de pobreza.

Como limitação científica deste trabalho, destaca-se a necessidade de se aprofundar o estudo sobre o perfil municipal, indicando a necessidade de realização de pesquisas que abordem as características da gestão local e da máquina administrativa para instituição das políticas, de modo a realizar comparações entre os resultados encontrados neste estudo e o perfil dos instauradores do PNAE.

## REFERÊNCIAS

- BASSAN, D. S. Alguns aspectos teóricos do desenvolvimento com o olhar na região do Vale do Paranhana. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, BA, v. 16, n. 29, p. 39-47, jun. 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. *Compras governamentais*, 2018. Disponível em: [http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-informativo-comprasnet-dados-gerais-jan-a-mar-\\_v2.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-informativo-comprasnet-dados-gerais-jan-a-mar-_v2.pdf).
- BRASIL. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm).
- BRASIL. *Lei 10.520 de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm).
- BRASIL. *Lei 11.947 de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm).

- BRASIL. *Decreto 7.507 de 27 de junho de 2011*. Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e municípios, em decorrência das leis citadas. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7507.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7507.htm).
- BRASIL. *Lei complementar 147 de 07 de agosto de 2014*. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp147](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147).
- BRASIL. *Decreto Nº 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. 2000
- CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planejamento e Políticas Públicas*, (32), p. 115-148. 2009.
- CGU. Controladoria Geral da União. Relatórios de Fiscalização Municipal. 2017. Disponível em: <http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?windowId=9db>.
- CGU. Controladoria Geral da União. 2015. *Página Inicial*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- CHEUNG, S. N. S. A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption. *Contemporary Economic Policy*, v. 14, n. 3, p. 1-5, 1996.
- FARIA, E. F. de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.
- FAVARETO, A. *Economia solidária – o que estamos fazendo?* In: Curso de Formação de Formadores. São Paulo: ADS, 2004.
- FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [on-line], v. 21, n. 62, p. 27-44, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000300002>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- IBGE. *IBGE Cidades*. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- MACHADO, F. O.; GOLDENBERG, P. “Controle Social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisitando o marco regulatório. *Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais*, v. 3, n. 2, p. 76-94, 25 fev. 2015.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MÉNY, Y. *La Corruption de la République*. Paris: Fayard, 1992.
- MÉNY, Y.; SOUZA, L. de. Corruption: Political and public aspects. In: SMELSER, N.; BALTES, P. B. (eds.). *International encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Exeter: Elsevier. 2001. p. 2.824-2.830.
- MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(2), p. 35-43, 2009.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, 15 (43), 83-100, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142001000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142001000300009&lng=en&nrm=iso).
- SOARES, L. L.; MAGALHÃES, A. M.; PEREIRA, A. A. A.; MÜLLER, C. J. (.). Compras públicas de alimentos para a merenda escolar: um estudo de caso sobre a vinculação do edital ao julgamento objetivo. *FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão*, 15(1), p. 5-20, jan./abr. 2012.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm#Fund725-6>
- TURPIN, M. E. *A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares*. CONGRESSO SOBRE, 47., 2009. Porto Alegre, RS, 2009.
- VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Campo Grande, MS, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.

## A (In)consistência das Agendas Transversais de Governo ante os Grupos de Interesse O Caso do Promeso

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.193-212>

Recebido em: 7/9/2015

Aceito em: 19/3/2019

João Mendes Rocha Neto<sup>1</sup>, Djalma Freire Borges<sup>2</sup>

### RESUMO

As políticas públicas têm sido estudadas a partir de diferentes aspectos teóricos e técnicos, no entanto ainda persiste uma lacuna que enfrente questões diversas relacionadas à intersectorialidade e à integração de ações das agências governamentais. A proposta deste artigo é contribuir para a compreensão de limites dessa atuação intersectorial partindo de dimensões até então pouco tratadas nos estudos existentes, como as questões de ordem político-partidária. A construção da pesquisa demandou uma revisão teórica que transitou da ciência política ao desenvolvimento regional, passando pelo debate da transversalidade e intersectorialidade em políticas públicas, utilizou bases de dados da Secretaria de Orçamento Federal, além de consultar documentos oficiais do Ministério da Integração Nacional que caracterizam o também o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso), bem como de informações do Tribunal Superior Eleitoral. O trabalho chegou à conclusão de que as políticas públicas caracterizadas pelas intersectorialidade, apresentam marcas claras de competição e pouca coordenação entre as agências do governo federal, diante da incidência dos aspectos políticos na distribuição de recursos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Coordenação. Competição. Desenvolvimento regional.

### THE INCONSISTENCY OF CROSS-GOVERNMENT AGENDAS ACROSS THE STAKEHOLDERS: THE CASE OF PROMESO

### ABSTRACT

The public policies have been studied from different theoretical and technical aspects. However, there is still a gap that addresses several issues related to intersectoral and integration of actions among governmental agencies. The development of the research required a theoretical review that has gone from political science to regional development, through discussion of mainstreaming and intersectionality in public policy. Also the research used databases of the Secretariat of Federal Budget and official documents of the Ministry of National Integration. The last one are the documents of the Sustainable Development Program of Differentiated Mesoregions (Promeso). Additionally the databases of the Superior Electoral Court were consulted. The study came to the conclusion that public policy characterized by intersectionality, have clear marks of competition and little coordination among agencies of the federal government as they follow various logics, determined by the leaders of these agencies.

**Keywords:** Public policy. Coordination. Competition. Regional development.

<sup>1</sup> Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor da Universidade de Brasília (UnB). [jmdrn@uol.com.br](mailto:jmdrn@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). [dfb@digicom.br](mailto:dfb@digicom.br)

Estudar uma política pública significa mergulhar num mar de informações, bem como ampliar a visão da realidade que está à nossa volta. É também a descoberta recorrente da complexidade que envolve as ações do Estado e os desdobramentos das suas relações com a sociedade. Logo, é sempre um fértil campo de análise e de revelações, muitas vezes surpreendentes, que trazem contribuições as quais enriquecem esta área de conhecimento, sempre efervescente e inovadora.

Não se pode deixar de considerar que o prestígio de uma política é determinado pela decisão de incluí-la ou não na agenda de governo. Mais importante ainda, é saber que lugar lhe caberá na agenda, ou seja, que espaço político terá; que condições materiais e institucionais lhe serão oferecidas; quem são os grupos de interesse e o público-alvo da ação; a quem se vinculará; quem ganhará e o que ganhará; quem perderá e o que perderá.

Entender políticas públicas, portanto, passa também pela compreensão dos motivos que as levam a se incorporar à agenda de governo em dados momentos e em certos contextos e, dessa maneira, adquirir, ou não, visibilidade política e institucional, além de identificar sua viabilização diante dos instrumentos de que podem lançar mão. Do mesmo modo, são conjunturas que as “retiram” das pautas governamentais e as tornam opacas, juntamente com as instituições responsáveis.

O presente artigo debruçou-se sobre a discussão da efetividade de agendas transversais pactuadas entre agências governamentais de mesmo nível, bem como sobre a arquitetura institucional e sua participação na fragilização desses compromissos.

Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica que procurou embasar a problematização e o objeto. Além disso, foram consultadas bases de dados de diversos órgãos do governo federal, bem como de instituições de fiscalização e controle, que serviram de referência para o estudo. Adicionalmente foram utilizadas bases do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – que qualificaram o debate sobre as relações político-partidárias. Esse conjunto de informações e de suporte teórico possibilitou a construção da análise apresentada neste artigo e suscita algumas reflexões para os interessados no campo das políticas públicas.

## CONJECTURAS E POSICIONAMENTOS TEÓRICOS DO ESTUDO

As discussões sobre políticas públicas estão, predominantemente, centradas em alguns momentos dos processos de instituição, orientando-se pelo debate sobre a eficiência, eficácia e efetividade, e pouco têm se debruçado sobre aspectos subjetivos e complexos que se refletem em todos os momentos, com especial ênfase na fase da efetivação. Neste sentido, é importante iniciar com um breve comentário de Souza, que permite entender a complexidade daquilo que o artigo se propõe a discutir:

[...] política pública é um campo holístico, isto é, uma área que abrange diversas unidades em totalidades organizadas, com duas implicações. A primeira, é que a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos [...] a segunda é que o caráter holístico da área comporta vários “olhares” sem que esta multiplicidade de perspectivas comprometa a sua coerência teórica e metodológica (2003, p. 14).

Ressalte-se que os dois pontos destacados pela autora revelam a amplitude e diversidade de conceitos e temas possíveis de serem tratados no campo teórico das políticas públicas, bem como de matizes nas análises desenvolvidas.

Essa diversidade de assuntos correlatos vai, inclusive, se refletir naquilo que Souza (2003) comenta sobre a não existência de “um” conceito único de políticas públicas: “[...] não existe uma única, nem melhor, definição para o que seja [...]” (p. 5). Tal ponto reforça a importância de se compreender a pluralidade de conceitos e de visões possíveis nos estudos de políticas públicas.

Ainda no que se refere ao entendimento das políticas públicas, destaque-se sua dinâmica expressa nas palavras de Saravia que as conceitua como:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (SARAVIA, 2007, p. 28).

Nas palavras do autor observa-se a relevância dos grupos de interesse no processo decisório que envolve as políticas públicas, o que permite fazer uma primeira inferência sobre a existência do caráter puramente técnico de uma ação de governo.

A incorporação desses grupos denota o caráter conflitivo, que é inerente a sociedades complexas, e impõe a necessidade de o Estado, por meio de suas políticas públicas, agir no sentido de promover a convergência de interesses e buscar consensos nas ações que envolvem diferentes atores sociais.

Isso é, em teoria, o que deveria ocorrer. A realidade, entretanto, evidencia o acirramento de disputas por recursos e poder, e todo debate que orienta o presente artigo encaminha-se no sentido de mostrar os efeitos dessa arena conflituosa e da dificuldade de se estabelecer consensos em torno de determinadas políticas públicas.

Assim sendo, ao compreender uma política pública como um fluxo continuado de decisões, Saravia (2007) aponta o caráter dinâmico que envolve tais ações. E dá um importante passo para mostrar essa relação de interdependência de diversos aspectos, sejam eles objetivos ou subjetivos, individuais ou coletivos, expressos ou ocultos, que perpassam as políticas públicas em todos os seus momentos.

Isso permite inclusive perceber que dentro da dinâmica que envolve as políticas públicas pode haver alternância nos seus espaços, tanto nas agendas governamentais quanto na sociedade, podendo algumas delas não se adequarem a determinadas conjunturas.

Prosseguindo com a discussão sobre os fundamentos das políticas públicas, as palavras de Dye adquirem relevo para o entendimento do objeto aqui analisado ao afirmar:

Estritamente falando, a política não se torna uma política pública até ser adotada, implementada e executada por alguma instituição governamental. As instituições governamentais conferem três características distintas à política pública. Primeiro, o governo empresta legitimidade às políticas. As políticas governamentais são ge-

ralmente consideradas como obrigações legais que comandam a lealdade dos cidadãos [...] Em segundo lugar, as políticas governamentais envolvem universalidades. Só políticas governamentais se estendem a todas as pessoas numa sociedade. Por fim, o governo monopoliza a coerção legítima na sociedade, para impor suas políticas. Essa capacidade do governo de comandar a lealdade de todos os seus cidadãos, de decretar políticas que governam toda a sociedade e de monopolizar o uso legítimo da força estimularia os indivíduos e grupos a trabalhar pela promulgação de suas preferências numa política (DYE, 2002, p. 12).

Daquilo que o autor pontua é possível entender o passo inicial para caracterizar uma política pública, qual seja: a decisão de incorporá-la, em todas as suas fases, por alguma ou diversas agências governamentais, e naturalmente isto está relacionado a questões de formação de agenda em que tomam parte os decisores e os segmentos que interferem nessa política ou nela possuem interesse.

Quando Dye (2002) discute características das políticas públicas, evidencia modos de o Estado operar tais ações, que podem se dar pela legitimidade diante do reconhecimento do problema e da reação, na forma da política; pode ainda se manifestar na assunção do seu caráter público para atingir segmentos da sociedade, ou pode se expressar pela imposição, por meio de instrumentos diversos que viabilizam tal ação, diminuindo ao mínimo o seu risco. E ao agir com seus instrumentos o Estado atrai segmentos da sociedade que lhe emprestam apoio e legitimidade nas suas políticas públicas.

A discussão sobre aspectos que caracterizam uma política pública é extensa e, como já foi destacado, apresenta algumas variações. Outra contribuição importante é a de Thoening, que a concebe como

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um “quadro geral de ação”; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores (1985, p. 7).

Neste sentido é importante compreender que o desenho da política pública é uma sequência originada a partir da decisão de incluí-la na agenda de governo e passa pela fase de sua concepção com todos os desdobramentos. São aspectos relativos às contradições presentes na formação da agenda de governo que se pretende discutir na seção subsequente do artigo.

### **Agendas de Governo: a expressão idealizada do consenso social**

Embora não se deseje fazer uma análise calcada em modelos, há uma questão fundamental que perpassa o debate e possibilita dar sequência ao trabalho: a formação da agenda governamental de políticas públicas.

Primeiramente, deve ser apresentado o entendimento do que vem a ser a agenda, compreendida como: “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo [...]” (KINGDON, 2007, p. 222). Logo, a agenda se constitui a partir do governo, mas não única e exclusivamente, uma vez que é permeável a grupos e sensível às suas estratégias para a incorporação de novos temas, o que pode suscitar constantes adaptações e ajustes.

Deve-se ressaltar que essa entrada de temas na agenda não se dá igualitariamente, e que esses assuntos não são tratados com os mesmos instrumentos e igual eficiência na busca por respostas e/ou soluções, quando incorporados.

O debate em torno do ingresso de temas nas agendas de governo tem se fundamentado, na maior parte das vezes, nas perspectivas pluralista ou elitista. No pluralismo, os assuntos da agenda vêm de fora do governo, por intermédio das demandas dos grupos de interesse. Na concepção elitista o entendimento é que há determinações da agenda pelo governo, que operam por meio da difusão de ideias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem a política pública ou sobre ela exercem influência (LUKES, 1976).

Existem, portanto, diferenciações entre as políticas públicas. Acreditar que todas elas se constroem a partir de uma mesma lógica seria correr o sério risco de empobrecer o campo de análise, tornando-o “lugar-comum”, e desconsideraria toda a complexidade e o caráter conflitante que caracteriza as sociedades. Logo, entender estas distinções possibilita um olhar mais acurado sobre o tratamento desigual que é dado pelos governos às políticas públicas, bem como sobre as estruturas sociais e governamentais que viabilizam a incorporação de temas às agendas de governo.

No caso brasileiro, não é possível inferir que as políticas públicas se dão somente de uma ou de outra perspectiva, mas vale destacar a possibilidade de coexistência de um pluralismo seletivo, verificado em razão de um elitismo limitado. Ou seja, existem políticas selecionadas que de fato operam a partir das elites, inclusive intelectuais,<sup>3</sup> mas que são limitadas pela força e penetração de grupos de interesse, até mesmo da sociedade civil, na sua formulação e, conseqüentemente, na sua efetivação.

Cabe entender que entrar na agenda do governo não é condição determinante para que uma política pública adquira relevância, nem que seja capaz de mobilizar recursos e capacidades. É o que salienta Kingdon (1995), ao afirmar que a inserção do “problema” na agenda decisional e as alternativas disponíveis passam a ser fundamentais para a maior ou menor probabilidade de sucesso da nova política pública a ser instaurada. O autor complementa:

Uma “questão” pode se transformar em um “problema” em virtude de diferentes fatores isolados ou em decorrência da interação de diversos acontecimentos [...] [no entanto] vale ressaltar que entrar para a “arena pública” não significa necessariamente que esse problema tenha prioridade de enfrentamento ou que passe a fazer parte imediatamente da “agenda decisional” (KINGDON, 1995, p. 8).

A incorporação de temas nas agendas governamentais e sua priorização passam pelo apoio político dos atores envolvidos, bem como pela necessidade de oferecer respostas a determinados problemas, o que possibilita compreender o tratamento diferenciado no enfrentamento mais eficaz de algumas questões em detrimento de outras, que permanecem sempre em posição secundária.

<sup>3</sup> Kingdon (1995) inclusive aponta os especialistas, pesquisadores, acadêmicos e consultores como atores de grande importância no grupo dos jogadores não governamentais.

A priorização na agenda denota, sim, um ambiente de atores mais mobilizados e estrategicamente posicionados, no entanto deve-se considerar que no estabelecimento da política é que se mede a força de cada um destes atores, quando disputam entre si os recursos e as capacidades. Sobre tal abordagem Kingdon assim se pronuncia:

[...] essa seria a arena onde interesses de diversos atores, que possuem diferentes pesos e [diferente] status institucional – em decorrência do controle de diferentes “recursos críticos” (político, financeiro, institucional, etc.) – tenderiam a engendrar uma determinada correlação de força, que longe de ser estável seria passível de mudanças decorrente de inúmeros fatores, como novas alianças, fortalecimento ou enfraquecimento de determinados atores, entrada de novos atores, entre outros (1995, p. 23).

Isso põe por terra o mito da neutralidade do Estado e da racionalidade na composição da agenda, embora se saiba que estão postos os mecanismos de mediação política. Logo, é possível entender que estar ou não na agenda, bem como o grau de priorização e atenção que se tem nesta agenda, resulta de uma série de fatores.

Percebe-se que a realidade aponta para um contexto cheio de nuances, sobretudo no que diz respeito aos acessos e benefícios oriundos das políticas públicas. Tal aspecto foi reforçado por Easton, citado por Moisés e Carneiro (2008), quando analisou a natureza do apoio coletivo aos sistemas políticos e do apoio específico e difuso dos indivíduos diante de seus interesses:

Enquanto o primeiro se refere à satisfação dos cidadãos com o desempenho de governos e de lideranças políticas, o apoio difuso diria respeito à sua atitude em relação ao sistema político como um todo, independentemente do desempenho de seus responsáveis (p. 16.).

Há, portanto, um aspecto convergente no debate, que resulta da influência dos diversos segmentos da sociedade na formação da agenda dos governos. Nesse sentido, Kingdon (1995) contribui para elucidar o entendimento do jogo, ao asseverar que os grupos de interesse constituem-se a partir da definição de objetivos comuns aos seus participantes e são responsáveis por influenciar a agenda de discussões estabelecida pelos agentes estatais ou as alternativas consideradas pelos formuladores de políticas públicas. Esses atores possuem concepções particularizadas dos problemas e, portanto, sua ótica de enfrentamento também é matizada a partir dessa visão.

Embora existam tais diferenciações, há um conjunto de aspectos, ou incentivos, que une os participantes de um grupo de interesse, capazes de mobilizar esses empreendedores, quais sejam: a) a promoção de interesses pessoais; b) a promoção de valores e a interferência na formulação da política pública e c) o prazer de estar no poder, participando do jogo (KINGDON, 1995).

Ainda sobre a possibilidade de integrar a agenda de governo, Kingdon (1995) ressalta que essa mobilização de atores interessados no tema passa pela percepção do espaço que se abre para tal incorporação, por ele denominada “janela de oportunidades”, destacando que

[...] o dinamismo dessa arena [política] é de tal ordem que a demora ou hesitação em tomada de decisões pode acarretar o “fechamento dessas janelas” e tornar impraticável a construção de uma nova política que antes seria viável politicamente (p. 28).

Isso é corroborado por Smith ao afirmar: “[...] o acesso à agenda política não está sempre aberto, manifestando-se uma institucionalização nas relações entre [o] governo e os grupos de interesse que leva a que alguns grupos sejam constantemente excluídos” (SMITH, 1994, p. 152). Logo, o espaço existente não é sempre o mesmo, posto que um tema pode ter maior ou menor relevância e manifestar-se pela intensidade das disputas e pela diversidade dos grupos de interesse e da utilização de suas estratégias.

Incorporar temas à agenda governamental resulta de um conjunto complexo de fatores objetivos e subjetivos. A maior dificuldade que se põe é manter estes temas na composição da agenda em um cenário de competição entre os grupos de interesse na disputa por recursos e visibilidade. Nesse sentido, a sequência de contribuições teóricas apresentadas permite compreender que a agenda de governo decorre da

[...] actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización (SUBIRATS, 2007, p. 207).

A entrada das políticas e programas na agenda se dá a partir de contextos muito diferenciados. Pode decorrer das orientações programáticas e ideológicas dos presidentes e seus gabinetes; pode se definir pelo espaço que cada um dos temas adquire dentro dos projetos de governo e pelos compromissos assumidos com determinados grupos de interesse; pode ser a expressão da arena que se estabelece, ou pode se dar pela composição que os governos terão em razão de suas alianças.

Esse conjunto de diferentes arranjos de organizações, pessoas, corporações e grupos é parte determinante ao entendimento do que o estudo pretende evidenciar, e será tratado na seção seguinte.

### **Grupos de Interesse: a realidade expressada do dissenso social**

O ciclo da política pública não deve ser entendido de forma linear e nem possui ponto de partida definido, pois é demonstrado pela combinação de fatores complexos, de ações e decisões que envolvem governantes, coordenação interinstitucional e capacidade de recursos, passando pela sua sustentação e pelo apoio de grupos de interesse (SILVA *et al.*, 1999).

As estratégias de ação dos grupos são bastante heterogêneas e, segundo Kingdon (1995), podem se manifestar por meio de ações afirmativas ou negativas. No primeiro caso, os grupos contribuem com propostas para a formação da agenda mais geral a partir de demandas específicas; no segundo, podem utilizar-se de obstáculos, impedindo alternativas que não sejam de seu interesse. Revela-se aí um importante fator de competição entre grupos de interesse e, por conseguinte, entre políticas públicas.

Detalhando a participação dos grupos, Kingdon (1995) ainda destaca na sua discussão a atuação dos *players*, identificando o papel e a importância de cada um deles na arena, e os recursos com os quais contam. Trata-se de fatores que podem impulsionar

nar ou restringir temas nas agendas de governo e afetar diretamente as políticas públicas em todas as suas fases, bem como acentuar o caráter cooperativo ou competitivo destas ações governamentais.

Os grupos com maior poder de pressão ou que estabelecem interlocução direta com decisores, sobretudo os governamentais, podem advogar pelo reconhecimento de um problema ou instrumentalizar o governo sobre formas para o seu enfrentamento e, portanto, direcionar recursos técnico-financeiros e capacidade política.

Nesse sentido, é interessante remeter-se a Kingdon (1995), que utiliza uma metáfora para indicar as ideias prevalecentes nas arenas decisórias de políticas públicas, associando-as à seleção natural dos seres vivos – ou seja, sobrevivem os mais fortes. Assim, as ideias defendidas pelos grupos mais organizados são aquelas que adquirem concretude nas políticas públicas.

No âmbito dessa diferenciação cabe destacar a coesão de alguns desses grupos, que, por alcançarem patamares tão elevados de compartilhamento de objetivos, passam a se configurar naquilo que Marsh e Rhodes (1992) denominam de *policy communities*.

As ações de governo que possuem cortes específicos na sua atuação são capazes de conseguir apoio mais facilmente do que aquelas de amplo escopo e atuação, nas quais esses grupos não conseguem se visualizar e tampouco viabilizar suas demandas com a mesma facilidade. O consenso em torno de ações setoriais é mais facilmente construído, pois há menor número de grupos de interesse e suas agendas particulares se aproximam, tornando as fricções menores do que nas políticas intersetoriais ou de coordenação ampla.

Ao se decidir pelo desenho de uma política pública busca-se, ao menos na teoria, uma aproximação das divergências, transformando-as em potenciais convergências, mas não necessariamente em consensos. Sobre tal aspecto, Etkin aponta: “El sustento de la política es la búsqueda de consenso y la utilización del poder, tanto a través de formas persuasivas como del control de los recursos que otros necesitan” (2000, p. 184). Alguns destes dissensos, no entanto, podem se tornar problemáticos do ponto de vista da viabilização da política e do alcance de seus objetivos, e o perigo disso ocorrer se manifesta com mais intensidade nas chamadas ações transversais ou intersetoriais.

Ainda sobre a capacidade do Estado de intermediar conflitos, é relevante a contribuição de Lobato, ao citar Labra, quando afirma que isto se manifestaria na formulação das políticas públicas por intermédio da

[...] busca permanente de um compromisso amoral entre forças contrapostas, ou bem a imposição de tal compromisso acima dos grupos contendores por algum corpo soberano [a quem] cabe manter o equilíbrio entre os grupos, sendo ele próprio um grupo de líderes cujo poder deriva de apoio que recebe de interesses corporificados em grupos (LABRA *apud* LOBATO, 2007, p. 290).

Ressalte-se que isso se dá na teoria, pois o Estado não paira acima de interesses corporativistas de toda natureza, dependendo dos recursos e estratégias de poder de tais grupos. Esta porosidade varia, mas no Brasil ela adquire importância no entendimento não somente do Estado, mas, sobretudo, da própria sociedade. Nunes, em A

*Gramática Política do Brasil* (1997), oferece uma contribuição sobre as relações entre as corporações e o Estado, enfatizando como estas conexões se estabelecem, e discute a natureza de seu funcionamento.

No que concerne ao desenvolvimento regional, esses conflitos já se originam na arena por meio das ações escolhidas, dos grupos privilegiados e das instituições que coordenam tais políticas, constituindo-se, nos últimos anos, em bases muito frágeis diante de outras iniciativas setoriais de maior envergadura.

As ações de desenvolvimento regional têm encontrado um cenário desfavorável, marcado pela setorialidade e pela crescente competição entre os programas que possuem iniciativas voltadas para o combate às desigualdades, sejam elas individuais ou coletivas, que se expressam no território. Nesse sentido, a contribuição de Lobato, embora se dê em um contexto mais geral, presta-se perfeitamente ao entendimento da questão:

O processo é tanto mais amplo, quanto mais atores dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestações de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política em si, sendo esta apenas uma das etapas de todo o processo (LOBATO, 2007, p. 40).

A citação da autora corrobora o entendimento de que, apesar da coexistência de vários outros órgãos/agências governamentais responsáveis por políticas setoriais ou transversais, existem fatores que lhes conferem maior expressividade e visibilidade perante a sociedade e diante dos grupos de interesses e corporações.

Przeworsky (1995) também contribui para o entendimento dessa complexa arena e da dificuldade das políticas públicas que atuam por meio da coordenação, ao explicar o seu funcionamento dentro do que denomina de neocorporativismo. Segundo o autor:

Nesse sistema, um punhado de organizações, principalmente associações empresariais e sindicatos de trabalhadores, desfrutam de um monopólio virtual, e em algumas vezes, legal, da representação de interesses funcionalmente definidos. Esse monopólio dota essas associações de poderes coercitivos sobre seus membros (PRZEWSKY, 1995, p. 41).

No caso do Brasil esse monopólio, tanto virtual como legal, se traduz em uma participação diferenciada, favorecendo aqueles grupos e corporações que estão ao lado das legendas políticas detentoras do poder e, conseqüentemente, de toda a estrutura da máquina pública em determinado momento.

Outra destacada contribuição para compreensão dessas relações, vem da escola de Chicago, que introduziu realismo na interpretação desses embates ocorridos no âmbito da sociedade e dos grupos de interesse organizados com o Estado, teorizando sobre grupos de pressão que compram políticas governamentais e vendem seu apoio político. Nesse sentido Becker, citado por Przeworsky, assevera que

[...] em todas as sociedades, um número virtualmente ilimitado de grupos de pressão pode formar um *lobby* para ajuda política de seus membros, classificados por ocupação, indústria, renda, sexo, idade, estrutura, consumo e outras características (BECKER *apud* PRZEWORSKY, 1995, p. 40).

Tal fato é observável na estrutura das políticas públicas brasileiras atuais, sendo possível identificar funções programáticas com variados cortes, desde os pequenos agricultores, passando por setores produtivos específicos, indo até ações voltadas para mulheres, negros, adolescentes, entre outros tantos públicos, como aqueles das políticas regionais e suas funções programáticas, inclusive os de áreas geográficas com tratamento específico.

Há outra vertente que denomina essa atuação dos grupos de interesse organizados na formação da política do Estado marcada pelo “corporativismo liberal”. Autores desta corrente, como Lehmbuch (1988), destacam alguns aspectos particulares relacionados a tais agrupamentos, a saber: a) existência de relações entre as instituições e o comportamento individual; b) assimetrias de poder associadas, no que se refere ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; c) privilégio das trajetórias, das situações críticas e das consequências imprevistas e d) combinação de explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas, com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias. Esta também se constitui em uma rica contribuição para o artigo, visto que traz aspectos elucidadores da dinâmica social e dos entrelaçamentos existentes entre os grupos e o Estado, mediados pelos interesses de natureza diversa.

Há ainda outras contribuições que consideram um cenário mais amplo, e permitem entender que os grupos de interesse seriam: “[...] uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública e privada, com base em uma ou mais preocupações, que tentam influenciar a política pública em seu favor” (THOMAS, 2004, p. 4). Tal entendimento põe em evidência o poder que as corporações têm de influenciar as agendas governamentais mediante diferentes formas de organização e de suas estratégias de ação, que visam a garantir-lhes acesso aos recursos disponibilizados nas diferentes políticas públicas, sejam eles materiais ou apenas simbólicos.

Essa discussão também é enriquecida por autores brasileiros, como Torres (2004), ao ressaltar aspectos referentes à ação coletiva de atores sociais sobre o Estado. Segundo o autor, “[...] fica cada vez mais acirrada a disputa por fatias de poder ou políticas públicas por parte de um número enorme de atores sociais, cada qual buscando o melhor atendimento para suas demandas [...]” (TORRES, 2004, p. 75). A contribuição de Torres vem arrematar todo o debate anterior, e adiciona o componente das disputas pelo poder e, conseqüentemente, por (e entre) políticas públicas.

Observa-se, portanto, que tais atores não são agentes passivos, ou que seus interesses estariam limitados ao atendimento puro e simples de suas demandas. Eles também disputam poder e posições privilegiadas, seja na máquina estatal, participando da gestão das políticas públicas e das organizações, seja na posição privilegiada que lhes confere visibilidade e chancela de outros grupos e da sociedade como um todo. Torres (2004) dá prosseguimento a sua contribuição afirmando que “[...] grupos organizados

[...] representam um grupo de interesse, com mecanismos de decisão e capacidade de ação coletiva, ou seja, possui habilidades e meios para demandar políticas públicas” (p. 70).

Logo, os segmentos organizados da sociedade passam a interferir nas políticas públicas, requerendo respostas as suas demandas, operacionalizadas, sobretudo, pelas ações de cunho setorial, cabendo àquelas iniciativas intersetoriais um caráter quase residual, quando disputam espaço com as políticas especializadas.

No caso das políticas de desenvolvimento regional, suas ações são subsumidas pelos temas tratados separadamente, mas que, ao se articularem no planejamento, via planos, confundem-se na distribuição das funções e nos seus resultados. Tais instrumentos são esvaziados de conteúdo efetivo, uma vez que as agências governamentais, embora na teoria defendam a ação coordenada, na prática passam a tratar verticalmente suas demandas, estabelecendo uma relação direta com os grupos de interesse voltados para agendas particularizadas, o que gera disfunções entre o aparato institucional e a realidade das ações.

Nas contribuições anteriores é perceptível um dos aspectos fundamentais que afetam as políticas públicas objeto deste estudo: a institucionalização de demandas dos diversos grupos de interesse, que se corporificam e descolam das políticas de desenvolvimento regional, atendendo no varejo a esses segmentos e a determinados territórios, sobretudo pela ação destas corporações e suas relações com as forças políticas.

Isso é acentuado pela heterogeneidade encontrada dentro dos próprios grupos de interesse, o que resulta em tensões permanentes no âmbito das arenas e entre elas e a hegemonização de alguns segmentos. Esta hegemonização reflete-se nas disputas entre os grupos de interesse, o que acaba se expressando, em determinados momentos, por meio dos instrumentos de formalização dessas políticas públicas, que não guardam coerência ou coesão com as estratégias e objetivos e aparentam ser um conjunto de enunciados desarticulados, como uma colcha de retalhos.

É importante prosseguir, discutindo esses agrupamentos, que se dão entre indivíduos e organizações, que podem ter um caráter vertical, hierarquizando segmentos heterogêneos dentro de um mesmo tema a ser defendido, como também podem ser mais horizontalizados, quando os grupos se estratificam e se aproximam dos seus semelhantes, adotando uma estratégia de defesa de interesses.

## **DESFAZENDO O MITO DA COOPERAÇÃO NAS AGENDAS TRANSVERSAIS**

Por se tratar de um assunto que envolve temas e segmentos governamentais diferentes, a pesquisa utilizou um conjunto variado de instrumentos, que vão desde levantamentos documentais junto as agências governamentais, passando pela consulta de bases de dados diversas que incluíam a legislação referente aos programas que possuem interfaces com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso).

Embora existam outros programas vinculados diretamente à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Promeso favorece o recorte teórico-metodológico para a análise, qual seja: as dimensões da cooperação, intersetorialidade, representa-

ção de grupos de interesse, disputas por recursos e influências político-partidárias, decorrentes do amplo conjunto de atores que se reúnem em torno de ações governamentais coordenadas nas regiões prioritárias.

Outro importante ponto a ser esclarecido é o recorte temporal desta investigação, enfatizando o período do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, marcado pela retomada do desenvolvimento regional na agenda de políticas públicas e pela presença de uma ampla e heterogênea base de sustentação partidária com vistas à garantia da governabilidade.<sup>4</sup>

Assim, a constituição de instâncias articuladoras de políticas públicas, que coordenem as competências de diversos setores do governo, torna-se cada vez mais necessária, levando as agências governamentais a exercitarem sua capacidade de negociação e atuação conjunta no combate a problemas que são transversais e, portanto, intersetoriais.

No âmbito do desenvolvimento regional o caminho encontrado para tal forma de atuação foi a institucionalização da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada por intermédio do Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.

A finalidade da Câmara, de acordo com o Decreto, seria formular políticas públicas e diretrizes para o desenvolvimento das áreas geográficas pauperizadas, além de coordenar as políticas setoriais com impacto regional, com vistas à redução das desigualdades. Seria, portanto, um esforço no sentido de promover o desenvolvimento das regiões a partir da articulação de diversas ações governamentais.

Os documentos de criação da Câmara apontam para alguns aspectos relevantes dessa ação integrada, quais sejam: a) constituição de ambiente favorável à revalorização do planejamento territorial e à integração das políticas públicas, mediante a adequada consideração da dimensão territorial no ciclo da gestão pública; b) abordagem em múltiplas escalas de intervenção e c) adoção do planejamento estratégico para o ordenamento territorial e para o desenvolvimento regional.

Adicionalmente, os documentos também apontam para um momento favorável à consolidação de um novo pacto federativo, bem como à ampliação da presença do Estado e da efetividade das suas ações. Há ênfase para o desenvolvimento de instrumentos intergovernamentais e de arranjos institucionais que contribuiriam para o aperfeiçoamento da cooperação e coordenação, além da articulação e integração concertada dos entes federativos e, a partir disso, se estabeleceria a focalização das ações e a promoção da gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas.

Outro aspecto destacado seria a definição de critérios de atuação no território, por meio da identificação de áreas prioritárias para intervenção das políticas públicas sob a ótica das desigualdades regionais onde o governo atuaria mediante a articulação e alocação dos recursos e da identificação e priorização de investimentos estratégicos.

<sup>4</sup> Cabe novamente reforçar que esse processo vem se verificando desde o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e se ampliou no governo da presidente Dilma Rousseff, não sendo privilégio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Diante da complexidade encontrada no território e da amplitude de demandas e de políticas públicas, a Câmara organizou-se em três Grupos de Trabalho, entre os quais interessa o GT de Programas Regionais, que propunha a articulação das ações em andamento no âmbito do PPA 2004-2007, por meio da transversalidade das iniciativas e da territorialidade.

Quadro 1 – Interfaces do Promeso: agências e vinculações partidárias

Ministério	Partido	Programas
Integração Nacional	PSB	Conviver Proágua
Agricultura Pecuária e Abastecimento	Sem filiação	Apoio ao Setor Agropecuário
Cidades	PP	Saneamento Urbano Infraestrutura Urbana
Ciência e Tecnologia	PSB	Desenvolvimento Educacional e Pesquisa Tecnológica Inclusão Digital Inovação e Competitividade
Comunicações	PMDB	Inclusão Digital
Desenvolvimento Agrário	PT	Agricultura Familiar Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais Reforma Agrária
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Sem filiação	Arranjos Produtivos Locais
Educação	PT	Desenvolvimento Educacional e Pesquisa Tecnológica
Saúde	PT/PMDB	Saneamento Urbano
Trabalho e Emprego	PDT	Economia Solidária Emprego, Trabalho e Renda Primeiro Emprego
Transportes	PR	Infraestrutura de Transportes – Rodovias
Turismo	PPS	Turismo no Brasil: uma viagem para todos

Fonte: Elaboração própria.

Deve ser esclarecido que o PPA 2004-2007 continha 307 programas, e o corte para o estudo foi feito com base naquelas ações que se entrecruzam com o Promeso, a partir da Agenda de Compromissos estabelecida no âmbito da Câmara para a Mesorregião da Chapada do Araripe.

A estratégia de ação que orientou o GT de Programas Regionais centrou-se na elaboração de uma Agenda de Compromissos sistematizada como segue: a) no primeiro momento foram selecionadas áreas prioritárias, tais como algumas mesorregiões (e entre elas se incluía a da Chapada do Araripe, objeto do presente estudo), além da faixa de fronteira e outras sub-regiões localizadas no semiárido brasileiro; b) foram levantadas todas as iniciativas ministeriais compatíveis com o PPA 2004-2007, na forma de programas, ações a iniciativas; c) tais ofertas foram sistematizadas em quatro blocos –

dinamização econômica, infraestrutura econômica, infraestrutura social e organização institucional; d) foram definidas metas e orçamento relacionados a cada iniciativa e e) sistematizaram-se tais ações em uma Agenda de Compromissos, publicada, lançada e distribuída para os atores governamentais que faziam parte do GT.

A argumentação que sustenta a presente análise baseia-se na Agenda de Compromissos e na sua capacidade de mobilizar forças em torno das ações conexas ao Promesso. Observa-se que, esquematicamente, as conclusões do estudo poderiam ser expressas em uma função que relacionaria alto grau de adesão, manifestada teoricamente e formalizada no documento, transitando para uma baixa efetivação das ações comprometidas, para então se verificar uma alta atividade das políticas setoriais dissociadas da Agenda de Compromissos. Isto resultaria, portanto, no caráter competitivo entre as iniciativas governamentais.

A primeira dimensão de análise refere-se às vinculações partidárias dos ministros e de governadores no período 2003-2006, de forma a verificar em que medida tais relações direcionam recursos dos programas federais sob governança das agências e favorecem algumas unidades da Federação em detrimento de outras.

Não é possível, no entanto, analisar tais vinculações sem fazer um breve resgate da formação da base de sustentação política. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em seu primeiro mandato foi garantida pela coligação de cinco partidos<sup>5</sup> que aparentavam uma proximidade com ideais de centro-esquerda, matizados entre si, o que já expressava apoio de grupos de interesses bastante diversificados.

Uma vez vitoriosa, a coligação original se viu em meio a um dilema para garantir a governabilidade do país. Quando contabilizados os partidos da coligação original, o arco parlamentar governista não ultrapassava 130 deputados, o que deixaria a governabilidade suscetível ao temperamento de um Congresso bastante instável nas suas demandas.

Neste momento o presidente viu-se quase impelido a ampliar sua base, em nome da garantia de governabilidade do país, e incorporou à aliança mais 13 partidos políticos,<sup>6</sup> revelando uma complexa arquitetura que deveria abrigar todas as legendas, ou ao menos aquelas que possuíam maior número de assentos no Congresso Nacional, no qual o governo tinha claros obstáculos para garantir a aprovação de projetos de seu interesse.

A estratégia do PT, para garantir a governabilidade, foi agregar à sua base o PMDB, partido com a quarta maior bancada e com grande capilaridade nos Estados e municípios, ocupando cargos do Executivo e Legislativo, e que esteve presente em todos os governos, no âmbito federal, desde a redemocratização do país. Na esteira desta ampliação da coalizão, outros partidos de bancadas medianas também se incorporaram à base governista, que foi completada por algumas das denominadas legendas “nanicas”, juntando agremiações partidárias de tamanho, trajetória histórica e ideologias bastante heterogêneas.

<sup>5</sup> Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB)

<sup>6</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Cristão (PSC), Partido dos Aposentados da Nação (PAN), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) e Partido Humanista da Solidariedade (PHS).

O mecanismo encontrado para garantir a fidelidade dessa ampla base parlamentar foi a acomodação de quadros indicados pelos partidos por toda a estrutura governamental. A maioria dos ministérios foi entregue às legendas, seja no formato de “porteira fechada”, quando a íntegra do órgão era ocupada por correligionários de um mesmo partido; ou esquadrinhando nichos, muitas vezes uma Secretaria era ocupada por dirigentes indicados por diversas legendas.

Essa contextualização do cenário político se fez necessária para a compreensão de alguns aspectos relativos a esta análise, considerando que a Agenda de Compromissos, além de ser um encontro entre ações e agências federais, foi também uma instância de “convívio” entre diferentes legendas, legitimadas por grupos de interesse bastante heterogêneos.

Embora no primeiro momento a Agenda tenha, em tese, mobilizado grande número de agências governamentais em torno das ações propostas, alguns dados apresentados no quadro seguinte denotam uma baixa capacidade de manutenção dessa adesão.

Quadro 2 – Iniciativas por Ministério: comparativo 2005/2006

Ministério	2005	2006
Agricultura	6	2
Cidades	1	2
Ciência e Tecnologia	1	0
Comunicações	1	3
Cultura	9	5
Defesa	1	1
Desenvolvimento Agrário	9	0
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3	0
Desenvolvimento Social	5	6
Educação	11	2
Integração Nacional	31	25
Justiça	0	2
Meio Ambiente	7	0
Minas e Energia	3	3
Saúde	6	0
Trabalho e Emprego	1	3
Turismo	2	6
Transportes	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>61</b>

Fonte: BRASIL, 2005.

Observe-se que no intervalo de um ano as iniciativas são diminuídas em um terço; apenas o Ministério da Justiça se incorpora ao esforço da Agenda, e cinco Ministérios se retiram, demonstrando uma baixa capacidade de mobilização e adesão por parte dos

órgãos setoriais. Embora se verifique a ampliação de algumas ações por parte dos demais Ministérios, é fato que, ao “desembarcar” do projeto da Agenda e da Câmara, tais agências governamentais não deixam de operar seus programas, apenas já não vislumbram nessa ação coletiva algo capaz de lhes render algum dividendo político.

Outro ponto que já evidencia o baixo nível de comprometimento refere-se às ações pactuadas na Agenda, que, embora elencadas no documento oficial, não são efetivadas do ponto de vista material, pois não se observa nas bases de dados sua formalização por meio de convênios.

Para comprovar tais inferências o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Portal da Transparência foram consultados, por função programática, nos anos 2005 e 2006. Os dois exercícios foram considerados a fim de se conferir maior confiabilidade às informações, uma vez que na maior parte das vezes os trâmites burocráticos podem atrasar todo o fluxo, desde a apresentação do projeto até a liberação dos recursos, passando pela assinatura do instrumento de transferência.

Observou-se que alguns Ministérios cumprem uma proporção considerável das metas acordadas, enquanto outros deixam de cumpri-las em sua totalidade. Aqueles que apresentam números mais expressivos são exatamente os que possuem obrigações junto aos municípios em decorrência dos dispositivos constitucionais.

Conforme discutido anteriormente, a atuação integrada vertical e horizontalmente tem dominado o temário das políticas públicas. Teoricamente, esta forma de ação governamental seria a ideal, no entanto um dos maiores problemas enfrentados na prática da gestão pública é como estabelecer diálogos e construir um sentimento de confiança mútua que, de fato, resultem em uma articulação das diferentes agências operadoras de políticas e/ou programas transversais.

A amplitude desse caráter intersetorial varia muito de política para política e de programa para programa, mas nos últimos anos tem se observado uma tendência crescente destas iniciativas buscarem mecanismos de integração de diferentes atores, sejam eles governamentais ou da sociedade civil organizada, e para tanto utilizam-se das mais diversas estratégias. Logo, esta já deveria ser uma questão superada ou ao menos amadurecida no âmbito do governo central, que se supõe dispor de maior capacidade técnica e disponibilidade de recursos quando comparado aos demais níveis da Federação.

No caso do governo federal, essa coordenação, em geral, consta dos dispositivos que formalizam o desenho das políticas públicas, conforme se verifica no quadro a seguir, o qual detalha como tais mecanismos estão expressos nos instrumentos legais que institucionalizam diversas ações em vários temas que se entrecruzam com o Pro-meso.

Quadro 3 – Presença de dispositivos voltados para coordenação nos diplomas legais das políticas selecionadas

Tema da Política	Diploma legal	Dispositivos
Desenvolvimento Urbano	Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006	Art. 3º – Ao ConCidades compete: XII – propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano
Desenvolvimento rural	Decreto de 25 de fevereiro de 2008	Art. 2º – O Programa Territórios da Cidadania [...] contempla: I – integração de políticas públicas com base no planejamento territorial
Arranjos Produtivos Locais	Portaria Interministerial nº 200, de 2 de agosto de 2004	Art. 1º – [...] o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, [...] terá a atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais [...]
Agricultura	Lei nº. 8.171/1991	Art. 7º – A ação governamental para o setor agrícola [...] é exercida em sintonia, evitando-se superposições e paralelismos
Turismo	Lei nº. 11.771/2008	Art. 10º – O poder público federal promoverá a racionalização e o desenvolvimento [...] da atividade turística [...] mediante programas e projetos consoantes com a Política Nacional de Turismo e demais políticas públicas [...]
Economia Solidária	Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006	Art. 1º – O Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES, [...] tem por finalidade realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária
Bolsa Família	Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004	Art. 4 – [...] o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas [...]
Saúde (SUS)	Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990	Art. 12 – Serão criadas comissões intersetoriais de âmbito nacional, [...] integradas pelos Ministérios [...]
Transporte	Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008	Art. 1º – O Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte [...] com atribuição de propor políticas nacionais [...] em conformidade com: [...] as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano [...]
Energia	Resolução nº 7, de 10 de novembro de 2009	Art. 9º – [...] o CNPE tem as seguintes atribuições: [...] promover a integração entre o Plenário e os Comitês Técnicos na elaboração de diretrizes políticas integradas com as demais políticas setoriais e gerais do governo [...]

Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 9 nov. 2014.

Sem exceção, observam-se dispositivos que determinam a atuação coordenada das agências governamentais nas políticas públicas. Com efeito, a PNDR também define no seu artigo 2º que:

A redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias: (...) II – articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Embora esses diplomas legais orientem também funções programáticas, isso só ocorre em tese, pois na prática a operacionalização das ações governamentais tem a marca da setorialidade, expressa nas próprias leis, que remetem à transversalidade apenas como um dispositivo formal para atender à ação coordenada.

Outro matiz que separa as políticas é a alocação orçamentária e financeira, a qual se vincula às unidades gestoras, que integram as estruturas ministeriais de forma segmentada e, portanto, todo o gasto governamental se dá segundo a lógica do seccionamento, mesmo quando operam programas compartilhados, o que pode ocorrer, e ocorre muitas vezes, dentro de uma mesma agência.

Apesar de operarem sob uma mesma legislação na área de gestão, na prática esse é outro componente que se apresenta de modo diferenciado, uma vez que cada uma das agências atua a partir das determinações do seu alto escalão, que segue a lógica de comprometimento com suas legendas e grupos de interesse. Ainda sob o aspecto da gestão, é importante destacar que a trajetória e a visibilidade das políticas lhes conferem um lugar diferenciado e, portanto, uma maior disponibilização de recursos e capacidades.

Cabe destacar que a intersetorialidade passa não somente pelo “chamar para sentar-se à mesa e negociar” *ex-post*, com a política já feita, como se verifica na maior parte dos casos. A prática da ação coordenada passa pela fase de formulação da política, quando deveria, em tese, se estabelecer o diálogo entre as áreas do governo que se tocam em determinados assuntos, mas isso ainda se apresenta como um obstáculo que se manifesta amiúde, tanto por parte da agência responsável por determinada política quanto das demais.

Logo, a instância de ação horizontalizada do governo federal, voltada para o desenvolvimento regional, limita-se à agregação de iniciativas definidas no âmbito das demais agências governamentais, e não é capaz de orientar, assim como disposto no Decreto da PNDR, novas ações para as áreas consideradas prioritárias. Ato contínuo, tanto o Promeso como a Agenda de Compromissos pactuada com os demais Ministérios refletem esta baixa capacidade de indicar aquilo que deve ser feito de forma coordenada.

Assim, a falta de comprometimento evidenciada permite inferir que a Agenda parece muito mais um repositório de ações do governo federal, tentando legitimar uma instância colegiada, que propriamente a construção de um projeto de desenvolvimento regional articulado para as áreas definidas pela Câmara.

Todo o conjunto de fatores destacados na análise aponta para a fragmentação da PNDR, explicada pelas lógicas partidárias e clientelísticas existentes nas estruturas do Estado brasileiro, evidenciando o baixo comprometimento entre instituições de setores distintos que, em tese, deveriam se complementar na implementação das políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar o artigo é importante destacar que o debate encontra seu suporte inicial no funcionamento do modelo presidencialista brasileiro e das corporações que interferem no conjunto das políticas públicas.

São traços observados, sobretudo, nas agendas partilhadas em que essas agências assumem compromissos entre si para trabalharem de forma integrada na condução de determinadas políticas que necessitam de um tratamento mais transversalizado. Na maior parte das vezes esses pactos se tornam instrumentos esvaziados de conteúdo e efetividade, do ponto de vista da ação coordenada, e dão lugar a uma atuação predatória, na qual as instituições deixam de lado a orientação da intersectorialidade e caminham para a elaboração de agendas particulares com vistas ao atendimento de interesses pessoais, políticos e corporativos.

Tal fato pode indicar uma tendência à “partidarização” das políticas públicas, que são utilizadas para assegurar projetos de poder, das legendas e de indivíduos. As agências federais, seus recursos e programas são utilizados como instrumentos de barganha e trocas com a finalidade de angariar apoio no jogo político.

Essa forma de operar tende a impor lógicas particularizadas por parte das agências federais, que se regulam mais por questões políticas e menos pelo aspecto técnico nas ações governamentais. O perfil fragmentário dos gabinetes ministeriais fez surgir, ampliou, acentuou e fortaleceu a feudalização da máquina pública em todos os níveis, e naturalizou perante os partidos o mecanismo de distribuição de cargos dos altos escalões, em troca de apoio aos projetos do governo.

Essa maneira de operar as políticas públicas implica, de um lado, a formação de um modelo em que as ações governamentais tornam-se cada vez menos republicanas, e de outro, um modelo cada vez mais ministerial e partidário, no qual o aporte técnico é apenas um fator legitimador, com baixíssima capacidade de orientar realmente as iniciativas.

Por fim, constatamos que o caráter coordenativo das políticas públicas possui um limite claro, dado pela arquitetura institucional construída para garantir a governabilidade do país, com repercussões nas entregas/resultados para a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Decreto n. 4.793, de 23 de julho de 2003*. Brasília: Imprensa Oficial, 2003.
- BRASIL. *Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007*. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual – PPA 2004 – 2007*. Brasília: SPI; MPOG, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Ação Integrada de Desenvolvimento Regional - 2005*. Brasília: GTI – Programas de Desenvolvimento Regional/Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, 2005.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Ação Integrada de Desenvolvimento Regional – 2005*. Brasília: GTI; Programas de Desenvolvimento Regional; Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, 2006.
- DYE, Thomas. *Understing public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 2002.
- ETKIN, Jorge. *Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall, 2000.
- KINGDON, Jonh. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007.
- KINGDON, Jonh. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Colins, 1995.
- LEHMBRUCH, Gherard. Concertation and structure of corporatist network. In: GOLDTHORPE, J. H. (org.) *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- LOBATO, Lenaura V. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV; Epabe, 2007.
- LUKES, Steven. *Power: a radical view*. London: The Macmillan Press Ltd, 1976.

- MARSH, Dereck; RHODES, Roderick W. A. *Policy networks in British policies: a critique of existing approaches*. In: MARSH, Dereck; RHODES, Roderick W. A. (org.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MOISÉS, José A.; CARNEIRO, Gabriela P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n., p. 1-42, jun. 2008.
- NUNES, Edson O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- PRZEWOROSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1995.
- SARAVIA, Enrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. In: *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007.
- SILVA, Pedro L. B. et al. *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final*. Campinas: Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas (NEPP); Unicamp, 1999.
- SOUZA, Celina de. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, 2003.
- SMITH, M. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. *Zona Aberta*. Madrid, n. 67/68, p. 137-170, 1994.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007.
- THOENING, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: *Traité de science politique*. Paris: PUF, 1985.
- THOMAS, Clive. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- TORRES, Marcelo D. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

## Código Florestal e Pagamento por Serviços Ambientais Um Estudo de Caso com Base na Redução de Carbono Emitido e Abordagem Sistêmica das Unidades de Produção Agrícola

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.213-230>

Recebido em: 5/12/2017

Aceito em: 14/3/2019

Leticia Andrea Chechi,<sup>1</sup> Mariele Boscardin,<sup>2</sup> Ana Luísa Araújo de Oliveira<sup>3</sup>

### RESUMO

Com a revisão do Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, uma das discussões que vêm recebendo destaque é a da instituição de um programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) para as áreas de conservação. Este trabalho objetiva apresentar uma proposição de PSA para uma propriedade da agricultura familiar de Esperança do Sul-RS, com base na redução de carbono emitido e abordagem sistêmica das unidades de produção agrícola, no contexto de adequação ao Código Florestal vigente no Brasil. Inicialmente foi realizada uma pesquisa documental sobre PSA, Código Florestal Brasileiro e as especificidades das propriedades da agricultura familiar nesse cenário, e optou-se pela realização de um estudo de caso. Na sequência foi selecionada uma propriedade de agricultura familiar no município de Esperança do Sul-RS que necessita de recuperação da Área de Preservação Permanente e apresenta área de reserva legal superior à exigida pelo Código Florestal. Nessa propriedade realizou-se o mapeamento da área, visita *in loco* para observação da mata nativa e levantamento de informações com o proprietário. Com base nessas informações e naquelas obtidas na pesquisa documental, realizou-se o cálculo da conservação do carbono e um diagnóstico dos sistemas de produção com base na abordagem sistêmica. O estudo de caso apontou para a importância de um PSA em propriedades de agricultura familiar, tendo como base a área de conservação existente, as emissões de carbono evitadas, no caso de desmatamento, e o baixo custo em relação a uma possível recuperação da área. Para a agricultura familiar, o PSA poderia estimular a conservação dos recursos naturais, revelando-se este um custo inferior ao de recuperação florestal.

**Palavras-chave:** Pagamento por serviços ambientais. Agricultura familiar. Legislação ambiental. Abordagem sistêmica.

### FOREST CODE AND ENVIRONMENTAL SERVICES PAYMENT: A CASE STUDY BASED ON CARBON REDUCTION EMITTED AND SYSTEMATIC APPROACH OF AGRICULTURAL PRODUCTION UNITS

### ABSTRACT

With the revision of the Forest Code, Law no. 12.651, of May 25, 2012, one of the discussions that has been highlighted is the implementation of a Payment for Environmental Services (PSA), program for conservation areas. This paper aims to present a PSA proposal for a family farm property in Esperança do Sul, RS, based on the reduction of carbon emitted and systemic approach of agricultural production units, in the context of compliance with the Forest Code in force in Brazil. Initially a documentary research on PSA, Brazilian Forest Code and the specificities of the properties of the familiar agriculture in this scenario was carried out, and a case study was chosen. A family farm was selected in the municipality of Esperança do Sul, RS, which requires a permanent preservation area and has a legal reserve area greater than that required by the Forest Code. In this property was made the mapping of the area, on-site visit to observe the native forest and survey of information with the owner. Based on this information and those obtained in the documentary research, the calculation of carbon conservation and a diagnosis of the production systems based on the systemic approach were carried out. The case study pointed to the importance of a PSA in family farming properties, based on the existing conservation area, avoided carbon emissions in the case of deforestation, and the low cost in relation to a possible recovery of the area. For family farming, the PSA could stimulate the conservation of natural resources, which is a lower cost than the forest recovery.

**Keywords:** Payment for environmental services. Family farm. Environmental legislation. Systemic approach.

<sup>1</sup> Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [leticia.chechi@ufrgs.br](mailto:leticia.chechi@ufrgs.br)

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agronegócios da Universidade Federal de Santa Maria como bolsista de Fixação de Recursos Humanos do CNPq. [marieleboscardin@hotmail.com](mailto:marieleboscardin@hotmail.com)

<sup>3</sup> Mestre em Engenharia Agrícola, área de concentração de Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Estudante de Doutorado pelo Programa de Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [aluisamt@gmail.com](mailto:aluisamt@gmail.com)

O desmatamento no Brasil é uma questão histórica, desde a exploração extrativista do período colonial até os momentos mais recentes marcados pela intensificação da produção agrícola, impulsionada pela Revolução Verde. De acordo com relatórios do Painel Intergovernamental de Mudança Climáticas (IPCC), o desmatamento na Amazônia, por exemplo, ainda apresenta níveis elevados, emitindo um imenso volume de gases de efeito estufa. Para Young *et al.* (2007), a emissão de gases de efeito estufa por desmatamento no Brasil representa em torno de 75% das emissões do país, e o coloca entre as cinco nações que mais emitem no mundo.

O agravamento do aquecimento global e a emergência de estudos, relatórios, eventos sobre as mudanças climáticas desde a década de 70 do século 20 e, mais acentuadamente, a partir de 1990 por meio de acordos internacionais e protocolos, fez com que leis e políticas públicas incorporassem as questões ambientais. No Brasil, contudo, algumas legislações, como o Código Florestal, apesar de existir desde a década de 30, ainda enfrenta desafios para sua prática.

No ano de 2012 o Congresso Nacional aprovou a mudança da lei, instituindo um novo texto para o Código Florestal no país, o qual alterou obrigações referente às Áreas de Proteção Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL) e criou instrumentos nunca antes vistos na legislação ambiental nacional, como a “novidade” do Cadastro Ambiental Rural (CAR).<sup>4</sup> Segundo Soares Filho (2013), o Brasil tem cerca de 21 milhões de hectares de passivos ambientais para serem readequados de acordo com a nova legislação, o que custaria aproximadamente R\$ 165 bilhões.

Nesse montante de área em passivo ambiental, há muitos agricultores familiares que precisam recuperar áreas, e outros, em menor número, que possuem uma área maior de RL e APP que a exigida pela legislação. Nesse contexto, o estabelecimento de um programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) estimularia os que precisam recuperar áreas para adequar-se à legislação, e também os que possuem área excedente, para conservá-la e evitar a emissão de gases de efeito estufa (GEE) por desmatamento.

A possibilidade de estabelecimento de uma política de PSA às áreas de conservação ambiental estabelecidas no Código Florestal está sendo discutida no Brasil, entretanto, elaborar uma metodologia para essa política é um trabalho complexo, visto que se trata de serviços ambientais e também do estabelecimento de agentes pagadores e recebedores (YOUNG; BAKKER, 2014; YOUNG *et al.*, 2016). Em torno dessa discussão, este trabalho objetiva apresentar uma proposição de PSA para uma propriedade da agricultura familiar de Esperança do Sul-RS, com base na redução de carbono emitido e abordagem sistêmica das Unidades de Produção Agrícola (UPA), no contexto de adequação ao novo marco legal do Código Florestal brasileiro.

Neste artigo a agricultura familiar é caracterizada a partir da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, não possuindo área maior do que quatro módulos fiscais; utiliza, predominantemente, mão de obra familiar; tenha percentual mínimo da renda advinda de atividades de seu estabelecimento e dirija propriedade com sua família (BRASIL, 2006).

<sup>4</sup> O Cadastro Ambiental Rural existe desde 2008 como parte das políticas de meio ambiente dos Estados de Mato Grosso e Pará.

O trabalho, além desta introdução, está estruturado em quatro seções principais: a primeira apresenta uma breve discussão sobre o Código Florestal Brasileiro, seguido pela seção que aborda o conceito e principais características do PSA e outra que apresenta sucintamente a abordagem sistêmica das UPAs. A seção seguinte explicita a metodologia de trabalho seguida neste estudo. Na sequência faz-se uma simulação do PSA em uma propriedade da agricultura familiar no município de Esperança do Sul-RS. Por fim, são apresentadas algumas considerações sobre o PSA na agricultura familiar, possibilidades e desafios dessa proposição.

## UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

O primeiro Código Ambiental, lei que define como a vegetação nativa deve ser explorada no Brasil, é de 1934, instituída pelo Decreto nº 23.793. Nesse período, a cafeicultura avançava pelos morros do Vale do Paraíba, e nos Estados do Paraná e Santa Catarina a *Araucaria angustifolia* era fortemente explorada. Em 1965 sentiu-se a necessidade de uma atualização dessa legislação, buscando proteger os recursos naturais como um todo, não apenas as árvores e florestas. Com isso, instituiu-se a Lei nº 4.771, de 15 setembro de 1965, na qual se estabeleceram as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL) (AHRENS, 2005).

O novo marco legal do Código Florestal Brasileiro, instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que substituiu a Lei nº 4.771/1965, trouxe um conjunto de regras sobre a conservação ambiental para as propriedades rurais brasileiras. Não se objetiva neste curto espaço apresentar e discutir os conflitos em torno desta lei até sua aprovação, mas destacar os elementos mais importantes considerando a simulação de uma política de PSA.

A responsabilidade da proteção ao meio ambiente continua sendo do proprietário rural na nova legislação, por meio de espaços protegidos, divididos entre APP e RL. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 3º do novo Código Florestal, as APPs são áreas que devem ser mantidas intactas pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural, em virtude de sua função natural de preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e biodiversidade, por facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

A RL, definida no parágrafo 3º do artigo 3º, é obrigatória em toda propriedade ou posse rural, tendo a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar na conservação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como servir de abrigo para a fauna silvestre e a flora nativa. A RL é delimitada de acordo com o tamanho da propriedade rural, com percentuais diferenciados para cada região do Brasil. O Rio Grande do Sul enquadra-se nas “demais regiões do país”, devendo ter uma área mínima de 20% da propriedade em RL (BRASIL, 2012).

Importante destacar que, para propriedades de agricultura familiar que possuem remanescente de vegetação nativa em percentual inferior ao estabelecido no Código, a RL será constituída com a área ocupada por vegetação nativa em 22 de julho de 2008 e são proibidas novas conversões (BRASIL, 2012). Já aquelas que possuem excedente, podem ter novas conversões autorizadas pelos órgãos ambientais estaduais.

Uma pesquisa realizada por Santiago, Caviglia-Harris e Rezende (2018) mostrou que uma propriedade rural em Rondônia, Bioma Amazônia, mesmo localizada em uma região com altos índices de desmatamento e baixa fiscalização, está desenvolvendo planos de restauração para o cumprimento do Código Florestal. Essa predisposição teria relação positiva com a diversidade de cultivos, a presença de fontes de água e áreas de maior declividade, bem como as visitas de agentes de extensão rural.

De acordo com Soares Filho (2013), a estimativa da área que precisaria ser recuperada seguindo as regras do novo Código Florestal, para adequação das áreas de APP e RL, seria de aproximadamente 21 milhões de hectares. De acordo com os autores, o maior passivo ambiental encontra-se nos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Pará, em razão do maior desmatamento nessas regiões. O valor estimado para recuperação destas áreas é de aproximadamente R\$ 165 bilhões, considerando valores de 2013.

A área a ser recuperada para readequação à legislação é significativa mesmo considerando as áreas rurais consolidadas, definidas na lei como área de ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008. Para os imóveis rurais, pertencentes à agricultura familiar, que possuam áreas consolidadas em APP ao longo de cursos d'água naturais, nascentes, olhos d'água, lagos e lagoas naturais, são estabelecidas faixas de recomposição, o chamado "efeito escadinha" (artigo 61) (BRASIL, 2012).

O diferencial do novo marco legal do Código Florestal está na instituição e fiscalização das áreas a serem conservadas nas propriedades, por meio da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), e do estabelecimento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), uma plataforma integradora das informações das propriedades rurais. Até o mês de dezembro de 2018 todas as propriedades rurais brasileiras deveriam estar inscritas no CAR, informando suas respectivas áreas de conservação (BRASIL, 2018).

De acordo com Young e Bakker (2014), grande parte das propriedades rurais brasileiras, das diversas escalas, têm passivos ambientais que devem ser obrigatoriamente recuperados. Nesse contexto, justifica-se a importância de discussões como a apresentada neste trabalho, sobre o PSA em relação às áreas de conservação ambiental estipuladas no Código Florestal.

Trabalho realizado por Stefanos *et al.* (2018) no Estado do Mato Grosso do Sul, Bioma Cerrado, a partir da análise dos dados do CAR, apontou que propriedades com mais de mil hectares tem efeitos importantes para a conservação dos recursos naturais, ao mesmo tempo que propriedades menores apresentaram elevados níveis de inconformidades em relação ao Código Florestal. Com base nos dados, os autores sugerem que incentivos socioeconômicos, considerando o tamanho da propriedade, seriam relevantes para conter o desmatamento na região em que o estudo foi realizado, assim como aumentar a conformidade com o marco legal.

## O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) caracteriza-se como uma transação voluntária na qual um serviço ambiental, ou um uso da terra que forneça esse serviço, é adquirido por um comprador de um provedor, desde que esse prestador de serviços

assegure a provisão do serviço (condicionalidade) (WUNDER, 2005). Ainda, de acordo com Pagiola e Platais (2007), os serviços-alvo de programas de PSA são aqueles que fornecem benefícios indiretos, ou seja, aqueles que representam externalidade a partir da perspectiva de seus fornecedores.

Na concepção de Young *et al.* (2007), o princípio básico dos PSAs é o mesmo que norteia as ações da política ambiental, comando e controle. O meio ambiente fornece bens e serviços de interesse direto ou indireto do ser humano, mas que não necessariamente se revertem em benefícios financeiros aos agentes que controlam o fornecimento desses serviços. Cria-se então o que é chamado de “falha de mercado”, quando a busca pela opção que garante a maior lucratividade resulta em situações socialmente piores. O que diferencia são as soluções propostas, pois ao invés de estabelecer formas diretas de regulação baseada em condutas, procura-se internalizar os custos, ou benefícios, que não são contabilizados privadamente, chamados de externalidades, de modo que os geradores primários dos danos, ou beneficiários, sejam penalizados, ou beneficiados, por tais ações.

São descritos dois tipos básicos de programas de PSA (PAGIOLA; PLATAIS, 2007; ENGEL; PAGIOLA; WUNDER, 2008): um em que os prestadores de serviço são pagos pelos usuários dos serviços e, outro, em que os prestadores de serviços são pagos por um terceiro, como o governo. De acordo com os autores, o pagamento realizado pelos usuários é mais propenso a ser eficiente e, por isso, preferidos, enquanto que os programas de PSA financiados pelo governo são influenciados por pressões que são alheias aos objetivos do programa.

Um desafio para o PSA é a valoração dos serviços ambientais. De acordo com Mattos e Hercowitz (2011), há compreensão e divergências das propostas com dois tipos de valoração: direta e indireta. Para os autores, a valoração direta de serviços ambientais vem da economia ambiental e apoia-se em mecanismos como: a) disposição a pagar; b) direito de propriedade (Teorema de Coase) e c) taxas pigouvianas. Já a valoração indireta origina-se da economia ecológica e busca associar valores culturais e sociais à racionalidade econômica, o que demanda profundas mudanças institucionais, novos instrumentos econômicos e inovadoras metodologias de valoração indireta de serviços ambientais a partir de noções não monetárias (MATTOS; HERCOWITZ, 2011).

De acordo com a Avaliação Ecosistêmica do Milênio (2005), há diferentes tipos de serviços ambientais, divididos em quatro categorias, a saber: serviços de provisão, serviços reguladores, serviços culturais e serviços de suporte. Os serviços de provisão são aqueles relacionados à capacidade dos ecossistemas em prover bens, sejam eles alimentos, matéria-prima para a geração de energia, fibras, plantas ornamentais, recursos genéticos. Os reguladores são serviços obtidos a partir de processos naturais que regulam as condições ambientais que sustentam a vida humana, como a purificação do ar, regulação do clima, purificação e regulação dos ciclos das águas, entre outros. Os serviços culturais são benefícios recreacionais, educacionais, estéticos, espirituais, relacionados aos ecossistemas. Por fim, os serviços de suporte são processos naturais para que os outros serviços existam, como a ciclagem de nutrientes, polinização e dispersão de sementes.

As florestas têm importante papel na manutenção de serviços ambientais, pela conservação da biodiversidade, armazenamento e sequestro de carbono, serviços hidrológicos, beleza cênica e serviços culturais. No Brasil os instrumentos utilizados para garantir os serviços ambientais prestados pelas florestas e ambientes naturais preservados são os coercitivos, como as multas, baseadas no princípio “poluidor pagador”, amparado pela legislação ambiental, como na Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/1998. Estudos, no entanto, têm demonstrado que a utilização de políticas de incentivo, baseadas no princípio do “provedor-recebedor”, podem ser mais eficazes (CLAASSEN *et al.*, 2001). Programas que utilizam o PSA são considerados pela FAO (2004) como mecanismos promissores para a proteção e restauração ambiental e também como forma de complementar e reforçar regulações existentes.

Nos serviços ambientais relacionados à conservação florestal, um sistema de PSA pode ser estabelecido onde os que se beneficiam por tais serviços realizam pagamentos para o proprietário ou gestor da área em questão, garantindo o fluxo contínuo e a melhoria do serviço demandado. Os pagamentos podem ser vistos como uma fonte adicional de renda, para ressarcir as práticas conservacionistas que permitem o fornecimento dos serviços ambientais. Trata-se do princípio do “provedor-recebedor”, quando o usuário paga e o que está conservando recebe (PAGIOLA; LANDEL-MILLS; BISHOP, 2005).

O uso de PSA tem se difundido na América Latina, principalmente após a criação do “Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PPSA)” na Costa Rica, em 1997. A iniciativa da Costa Rica levou outros países e outros atores envolvidos na gestão de recursos ambientais a considerar o PSA. Com isso, até o ano de 2009, havia mais de 150 programas de PSA e similares em operação na América Latina, conservando cerca de 2,5 milhões de hectares (CAMHI; PAGIOLA, 2009).

Programas de PSA voltados, principalmente, a serviços locais de água têm sido a forma mais comum no Brasil e na América Latina (CAMHI; PAGIOLA, 2009). No Brasil, os primeiros programas de PSA foram instituídos no ano de 2006 em Minas Gerais, nos municípios de Extrema e Montes Claros, e a partir desses, diversos programas foram desenvolvidos: em Apucarana, no Paraná; Rio Claro, no Rio de Janeiro; Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, entre outros. Programas centrados em carbono também são registrados no Brasil, com os primeiros sendo financiados por agentes externos, pelo Prototype Carbon Fund (PCF) do Banco Mundial, no caso do Projeto Pro Natura em Mato Grosso, e pela Companhia American Electric Power, no Projeto Ação Contra o Aquecimento Global em Guaraqueçaba, no Paraná. Já o Programa Carbono Seguro, em São Paulo, e Corredor Ecológico Monte Pascoal-Pau-Brasil, na Bahia, são, por exemplo, projetos financiados localmente, orientados para o mercado voluntário nacional, desenvolvidos por Organizações Não Governamentais (ONGs) (PAGIOLA; VON GLEHN; TAFARELLO, 2013).

De acordo com Queiroz (2008), os programas de PSA também ganharam força no Brasil após a publicação do “Pacto pela Valorização da Floresta e pelo fim do Desmatamento na Amazônia”, em 2007, mais conhecido como “Desmatamento Zero” (YOUNG *et al.*, 2007). O documento do “Desmatamento Zero” argumenta que a eficiência e eficácia esperada das políticas públicas para contenção do desmatamento, além das ações de comando e controle, dependem da revisão dos incentivos financeiros, historicamente canalizados para atividades predatórias (YOUNG *et al.*, 2007).

No PSA, inicialmente é necessária a identificação de que, ao menos, um serviço ambiental esteja beneficiando algum agente interessado em garantir a manutenção de tal serviço, disponibilizando-se a pagar por ele, de forma voluntária ou pela criação de mecanismos que imponham o pagamento. A parte recebedora deve ter capacidade de garantir a preservação da floresta. Para isso há necessidade de sistemas de monitoramento eficazes que garantam os efeitos ambientais, sociais e econômicos dos PSAs. Como os serviços ambientais não possuem preço de mercado, o valor pode ser dimensionado mediante diferentes técnicas de valoração de serviços ambientais, contudo não se deve esperar que PSAs sejam soluções universais (YOUNG *et al.*, 2007).

Dois elementos estão sempre presentes nas experiências bem-sucedidas de PSAs: a gravidade do problema ambiental faz com que a sociedade aceite a cobrança por algum tipo de instrumento, como usuário-poluidor, servindo de base para o pagamento de serviço ambiental; políticas públicas são estabelecidas para viabilizar o sistema. De acordo com Young *et al.* (2007), várias propostas de PSAs para a conservação florestal acabaram não saindo do estágio experimental porque esses elementos não foram consolidados.

O trabalho realizado por Young (2016) destaca a dificuldade de precificação de recursos ambientais e a complexidade da proposição do PSA como política governamental, visto que isso impacta em grupos de agentes pagadores e recebedores. Buscando atenuar a complexidade, os autores propõem no seu estudo modelos de quantificação de serviços ambientais *vis-à-vis* ao custo de oportunidade da terra e dos recursos naturais.

O custo de oportunidade da terra corresponde ao valor sacrificado (em termos monetários) pela não utilização das terras em atividades agropecuárias em razão da sua conservação. Trata-se da renda mínima que o proprietário rural está disposto a receber para conservação das áreas protegidas ou regenerar vegetação nativa em sua propriedade (YOUNG; BAKKER, 2014). De acordo com Young (2016), se a transferência de recursos aos proprietários da terra for pelo menos igual ao custo de oportunidade, do ponto de vista do interesse privado, seria indiferente para o agente conservar as áreas ou convertê-las para o uso agropecuário. Dessa forma, são os ganhos de bem-estar coletivo em razão da manutenção dos bens e serviços ambientais que justificam a adoção de um programa de PSA.

Tratando-se da agricultura familiar, a complexidade desse cálculo aumenta, pois é preciso considerar além do aspecto econômico, dimensões sociais, ambientais e culturais, o que não está contemplado no custo de oportunidade proposto por Young (2016). Nesse contexto, a metodologia que mais se aproxima dessa realidade está presente na abordagem sistêmica das Unidades de Produção Agrícola. Ampliando essa complexidade, os agricultores podem estabelecer uma relação intangível com a mata nativa, o que não pode ser dimensionado, nem quantificado em relação a valores monetários. Mesmo assim, políticas de incentivo para conservação desses espaços devem ser discutidas.

A conservação ambiental resultante de um programa de PSA poderia gerar benefícios ambientais como redução das emissões de GEE por desmatamento. O potencial de redução de emissão de carbono por conservação florestal refere-se, principalmen-

te, ao dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) (YOUNG, 2016). Esse componente é também conhecido na literatura como *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD).<sup>5</sup>

O REDD pode ser caracterizado como um mecanismo para beneficiar quem evita a emissão de carbono, apontado como uma importante alternativa para reduzir as emissões oriundas de desmatamento (SANTILLI *et al.*, 2005). A questão de como instituir um conjunto de políticas e incentivos para redução das emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal, um mecanismo global de REDD, tornou-se o tema chave da 13ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), realizada em Bali em 2007.

Um estudo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) identificou a conservação florestal como um instrumento para o estabelecimento de incentivos e políticas para redução do desmatamento e degradação florestal. Esta é considerada uma das formas mais rápidas e baratas para redução das emissões de carbono em grande escala (MMA, 2012).

Diante desse contexto, na próxima seção busca-se apresentar as características da abordagem sistêmica das Unidades de Produção Agrícola (UPAs), contemplando, além da dimensão econômica, as dimensões sociais e ambientais, como alternativa na construção de um PSA. Considerando que este estudo de caso tem como base uma propriedade da agricultura familiar, faz-se necessária uma metodologia que contemple outros elementos para além do econômico, presente no custo de oportunidade da terra.

## A ABORDAGEM SISTÊMICA DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA

As Unidades de Produção Agrícolas (UPAs) são formatadas pelos agricultores e produtores rurais, que organizam suas atividades produtivas a partir de suas condições materiais e de seu legado cultural, étnico e social (WAGNER *et al.*, 2010). Deste modo, Miguel e Mazoyer (2014) destacam que, ao analisar as UPAs é importante não apenas uma análise dos fatores de produção diretamente envolvidos com a produção agropecuária, mas também uma aproximação com a questão social. Nesse contexto, a compreensão da estrutura e do funcionamento das UPAs e das particularidades que caracterizam os agentes diretamente envolvidos nesse processo refere-se a uma condição fundamental e indispensável para a realização de ações de planejamento e de gestão nas Unidades de Produção Agrícola.

De acordo com Miguel (2010), a abordagem sistêmica refere-se a uma ferramenta de análise, a qual constitui o arcabouço científico fundamental para a compreensão e a análise do funcionamento das Unidades de Produção Agrícola. Busca-se, com esta abordagem, resgatar e compreender a diversidade e as inter-relações entre os elementos constitutivos de um objeto e o ambiente externo.

A referida abordagem emerge como alternativa à abordagem setorial e segmentada que privilegiava a desconstrução e o estudo isolado dos elementos e partes constitutivas das Unidades de Produção Agrícola, aceitando como verdade que o conhecimento isolado das partes permitia a compreensão da UPA em sua totalidade. Além da segmentação do conhecimento, a abordagem setorial reduzia consideravelmente a importância

<sup>5</sup> Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (tradução).

e a influência do homem na gestão e condução das UPAs. O agricultor ou produtor rural era, portanto, considerado um mero executor de medidas e ações predeterminadas, impostas por agentes externos (MIGUEL, 2010).

De acordo com o mesmo autor, incorpora-se com a abordagem sistêmica a noção de que a UPA pode apresentar, além da função de produção agrícola, outras funções combinadas, tais como de comercialização, serviços, conservação do meio ambiente, entre outras. Além disso, o agricultor ou produtor rural passa a ser valorizado e considerado como protagonista da UPA.

Assim, Miguel e Mazoyer (2014) ressaltam que a Unidade de Produção Agrícola pode ser concebida como um sistema composto de um conjunto de elementos em interação (sistemas de cultivo e/ou criação e/ou transformação), influenciado pelos objetivos do agricultor ou produtor rural e de sua família que correspondem ao sistema social em interação com o meio externo (econômico, físico e humano).

Os objetivos do agricultor e de sua família ocupam uma posição central no processo de tomadas de decisão, portanto, para a compreensão dos mecanismos de funcionamento e gestão de uma UPA, é importante conhecer o comportamento do agricultor.

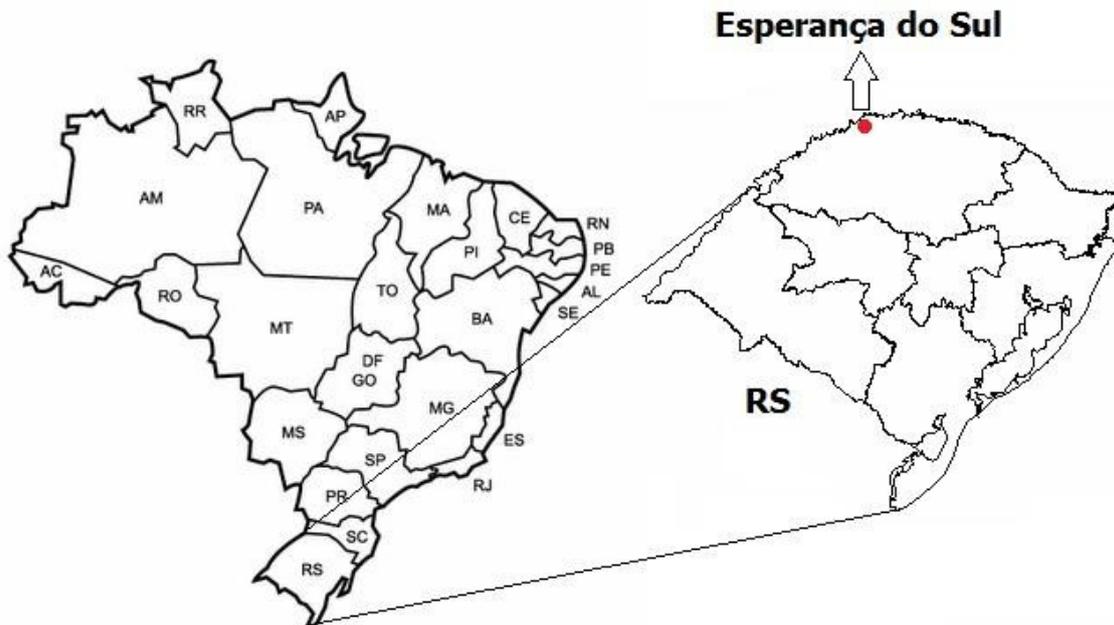
## METODOLOGIA

Na pesquisa qualitativa a pressuposição básica é de que a realidade é constituída de fenômenos construídos e o objetivo é compreender melhor esses fenômenos. Na pesquisa quantitativa exploram-se dados numéricos, buscando identificar e classificar relações entre variáveis e possibilitar maior margem de inferências (RICHARDSON, 2009; APPOLINÁRIO, 2011). Com isso, o uso de métodos de pesquisa qualitativo e quantitativo, de forma complementar, resulta no chamado método misto, buscando a convergência de dados e obtendo uma análise mais ampla do problema (CRESWELL, 2010).

Esse estudo utiliza-se do método misto de pesquisa, buscando dados qualitativos e quantitativos sobre a propriedade rural por meio da abordagem sistêmica da UPA e a metodologia de redução de carbono emitido. A pesquisa é caracterizada como de natureza aplicada, ou seja, objetivou o incremento científico sobre um problema específico, de realidade local, com relevância teórica (APPOLINÁRIO, 2011). Para tanto, inicialmente foi realizada uma análise documental, recorrendo-se a fontes diversas, como relatórios, documentos oficiais, artigos, entre outros. Em seguida procedeu-se ao estudo de caso, uma pesquisa em que se focaliza em uma unidade, uma entidade bem definida, nesse caso uma propriedade da agricultura familiar, buscando conhecer em profundidade como e por que de determinados aspectos e discutir uma proposição de PSA no contexto de adequação ao marco legal do Código Florestal Brasileiro (FONSECA, 2002).

O estudo de caso teve como base uma propriedade localizada no distrito de Linha Lara, município de Esperança do Sul, Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Figura 1), município de 3.272 habitantes, cujas principais atividades econômicas são procedentes da agricultura (soja, milho, trigo, fumo), suinocultura, produção de leite e derivados, desenvolvidas em propriedades de agricultura familiar (IBGE, 2006, 2010). A escolha da propriedade deu-se por apresentar característica de interesse para o objeto do estudo de PSA em propriedades da agricultura familiar, a saber: área de mata nativa superior ao exigido como Reserva Legal pelo Código Florestal, de acordo com a região onde está localizada – 20% da área total do imóvel (BRASIL, 2012).

Figura 1 – Representação da localização do município de Esperança do Sul-RS



Fonte: Elaborada pelas autoras (2017).

Após a escolha da propriedade, o primeiro procedimento foi a delimitação da área do imóvel por intermédio do *Google Earth Pro*, com imagens de 16/04/2016 (Figura 2). Após delimitação da área de interesse, o arquivo Kml foi processado no programa Qgis, para geração de mapa temático, com a delimitação da área agrícola, reflorestamento com espécie exótica, área de mata nativa, vias de acesso e rio. Após a geração do mapa foi realizada uma visita *in loco* para confirmação das áreas delimitadas na imagem de satélite, mediante observação direta e também pelo conhecimento do proprietário sobre a área. Nessa etapa da pesquisa também foi realizada uma entrevista com o proprietário utilizando um roteiro semiestruturado, visando a contemplar as questões do diagnóstico do sistema de produção, por meio da abordagem sistêmica de UPA e perguntas abertas sobre a percepção do agricultor em relação à preservação de mata nativa e a possibilidade de um PSA.

Posteriormente, realizou-se uma análise do diagnóstico do sistema de produção, esta feita com base na abordagem sistêmica de UPA. Para maior detalhamento foi necessário o cálculo de algumas medidas ou indicadores de desempenho agrônomo. Os principais indicadores que fizeram parte desse estudo referem-se a Superfície Agrícola Útil (SAU); Unidade de Trabalho Homem (UTH); Produção Bruta (PB); Valor Agregado Líquido (VAL) e Renda Total (RT).

Em relação ao valor mínimo do carbono para o PSA foi realizada inicialmente uma pesquisa sobre a densidade de carbono acima do solo, para então calcular a redução de carbono emitido e chegar ao seu valor. Esse cálculo possibilitará chegar ao valor mínimo que estimularia o proprietário a manter a floresta em pé, no caso de instituição de PSA por créditos de carbono baseadas no REDD. A equação 1 demonstra os detalhes do cálculo.

Figura 2 – Delimitação da propriedade no Google Earth Pro



Fonte: Google Earth Pro (2016).

Equação 1.

$$E = D \times A$$

onde E é a redução de carbono emitido por conservação florestal (toneladas de carbono); D corresponde à densidade de carbono acima do solo – em toneladas de carbono/hectare (MCT, 2010); e A refere-se à área a ser conservada dado o estabelecimento de um PSA (hectares). A propriedade rural em questão está localizada em Floresta Ombrófila Mista alto montana (Mm), que de acordo com o “Segundo inventário brasileiro de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa” tem um estoque médio de carbono de 118,81 tC/ha (MCT, 2010, p. 67).

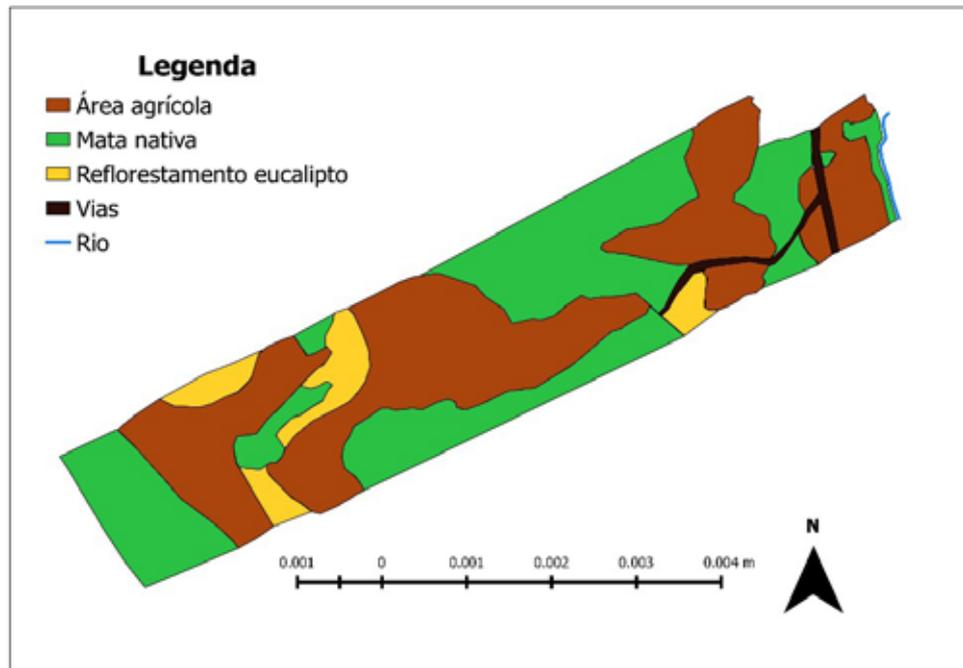
Com o diagnóstico do sistema de produção, a partir da abordagem sistêmica, o Valor Agregado Líquido (VAL) dividido pela Superfície Agrícola Útil (SAU), resultou no VAL por hectare, dado que foi utilizado para o cálculo da estimativa do preço da tonelada de carbono em uma simulação de PSA. Esse cálculo foi realizado por meio da divisão do VAL/ha por 118,81 tC/ha, considerado estoque médio de carbono na região na qual a propriedade está localizada, resultando no valor mínimo da tonelada de carbono que tornaria viável uma política de PSA no caso dessa propriedade da agricultura familiar. Ainda, como alternativas na proposição de um PSA, utilizou-se o valor de arrendamento da região, declarado pelo agricultor familiar, e o valor que ele consideraria justo pela conservação da área de mata nativa.

### **SIMULAÇÃO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA) EM UMA PROPRIEDADE FAMILIAR**

A propriedade rural, objeto deste estudo, possui uma área de 22 hectares, distribuídos entre área agrícola (11 hectares), mata nativa (9,4 hectares), reflorestamento com eucalipto (1,3 hectares) e vias de acesso – 0,35 hectare (Figura 3). De acordo com o Código Florestal (artigo 12), essa propriedade deve ter, no mínimo, 4,4 hectares de

reserva legal, o que corresponde a 20% da sua área total. No momento ela possui mais de 40% da sua área coberta com mata nativa, o que justifica a importância da discussão de alternativas de PSA.

Figura 3 – Delimitação da área de estudo



Fonte: Elaborada pelas autoras (2017).

De posse da propriedade há mais de dez anos, quando perguntado sobre o porquê de não haver feito a conversão de uso das áreas de mata nativa, o proprietário explica primeiramente que há dificuldade de obtenção de licenças, devido à existência de espécies imunes ao corte na área, como grápia (*Apuleia leiocarpa*), figueiras (*Ficus sp.*) e umbu (*Phytolacca dioica*). Em um segundo momento ele menciona que se trata de áreas de terreno rochoso, e algumas com maior declividade, o que tornaria necessário um investimento inicial e haveria dificuldades de desenvolvimento de culturas anuais.

Em relação à adequação ao novo marco legal do Código Florestal, como já mencionado, a área de RL exigida está adequada. Em relação à APP, uma das áreas de mata nativa da propriedade abriga uma nascente, e os 50 metros de raio mínimo são respeitados. Uma segunda área de APP presente na propriedade deve-se ao Rio Lara, que delimita uma das divisas da propriedade, tendo este menos de 5 metros de largura. A escala da imagem de satélite não permite a visualização, mas com a observação direta foi possível observar o plantio de árvores na área de APP. O proprietário explica que anteriormente ao contrato de arrendamento, essa área era de gramíneas, sem vegetação, que corresponderia à área de APP. Com o arrendamento, ela foi explorada com cultura agrícola, mas o proprietário explica que está recuperando a faixa de cinco metros exigida na nova legislação, com a introdução de mudas nativas.

De acordo com Young (2016), os custos de recuperação florestal, considerando cercamento do terreno e espécies florestais diversas é em média R\$ 7.770/ha. Esse valor não inclui transporte, taxas de administração e a introdução de espécies nativas.

Mesmo sem a inclusão de mudas nativas, considerando esse valor como base para recuperação da faixa de APP da área de estudo, o proprietário gastaria aproximadamente R\$ 1.165,50.

Atualmente a propriedade está preservando em RL, mais do que é exigido no Código Florestal. Nesse sentido, o PSA dessa área seria um estímulo ao produtor para não desmatar, conseqüentemente, não emitir gases de efeito estufa, contribuindo para a redução das taxas brasileiras como acordado internacionalmente. A precificação dos serviços ambientais, no entanto, é uma tarefa complexa, pois a elaboração de uma metodologia geral e ampla pode não contemplar a especificidade das regiões e propriedades.

Considerando a complexidade de proposição de um PSA, e as especificidades de pequenas propriedades rurais brasileiras, neste estudo de caso foram calculados alguns indicadores de desempenho agrônômico que fazem parte a abordagem sistêmica das UPAs. Alguns dos indicadores trabalhados foram: a) Superfície Agrícola Útil (SAU), que mensura a área em hectares, ocupada pelas atividades agrícolas de produção animal e vegetal que é efetivamente cultivada pelo agricultor. Não são consideradas como SAU as áreas de preservação e não cultivadas; b) Unidade de Trabalho Homem (UTH), que trata da quantidade de tempo trabalhada por unidade de mão de obra; c) Produto Bruto (PB), que corresponde ao valor final dos produtos agrícolas e beneficiados gerados no decorrer do ano agrícola na Unidade de Produção Agrícola, e d) Valor Agregado Líquido (VAL): o Valor Agregado mede a riqueza em reais produzida na propriedade, demonstrando a eficiência econômica da unidade de produção. Integra o PB a produção vendida, a produção consumida pela família e a produção estocada. Esses indicadores, para a propriedade rural em questão, podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores de desempenho agrônômico anual da UPA em Esperança do Sul-RS

INDICADOR	VALOR (R\$)
Superfície Total (ST)	22,0
Superfície Agrícola Útil (UTH)	12,3
Produto Bruto (PB)	36.384,50
Valor Agregado Líquido (VAL)	36.176,17
Renda Total (RT)	52.163,35

Fonte: Elaborada pelas autoras (2017).

A análise dos estratos de Superfície Agrícola Útil (SAU) demonstra que o agricultor dispõe de pequeno estrato de área agricultável, o qual é representado por 12,3 hectares. A Mão de Obra Utilizada Total (UTH), utilizada na referida propriedade, é de 0,38, destacando-se que predomina a mão de obra familiar, representada por 0,25 UTH.

O Produto Bruto (PB), ou seja, o valor final dos produtos agrícolas corresponde a R\$ 36.384,50. Em relação à Renda Total do produtor rural, esta é igual a R\$ 52.163,35, predominando os ingressos monetários oriundos de rendas não agrícolas, provenientes de ocupações no meio urbano, representado por R\$ 33.600,00. As rendas agrícolas são representadas pelo cultivo de milho e soja.

Na propriedade em questão, a PB e o VAL representam respectivamente, R\$ 36.384,50 e R\$ 36.176,17. Analisando o VAL relacionado com a Superfície Agrícola Útil (SAU), o qual representa a produtividade da terra, tem-se o valor de R\$ 2.941,15 por hectare de terra agricultável útil. Como apresentado por Young (2016), uma metodologia de proposição de PSA é pela conservação do carbono. Como já especificado anteriormente, o estoque médio, de acordo com a localização da propriedade, é de 118,81 tC/ha, o que representa 1.116,81 tC nos 9,4 hectares de área preservada que a propriedade apresenta.

Com as informações referente às emissões que seriam evitadas com o VAL por unidade de área útil familiar, é possível calcular o preço da tonelada de carbono que cobriria os custos de oportunidade da terra e induziriam à conservação da mata nativa na propriedade. Os resultados mostram que o valor mínimo da tonelada de carbono que tornaria viável uma política de PSA seria de R\$ 24,75. De acordo com Young *et al.* (2007) e Young (2016), valores encontrados nesse tipo de proposição são variáveis na literatura.

Quando questionado o proprietário sobre um possível PSA na área de mata nativa existente na propriedade, RL e APP, ele acredita ser um incentivo importante ao agricultor. De acordo com o entrevistado, a área de mata é visualizada ainda como um “problema” nas propriedades, por não serem apresentadas atividades alternativas de rendimento econômico. É, entretanto, da importância dessas áreas, e considera que o PSA destas estimularia os agricultores a trabalharem melhor, pensando em produtividade por hectare nas áreas agrícolas já existentes, preservando as áreas naturais.

Referente ao valor por hectare a ser recebido anualmente, o proprietário menciona que qualquer valor recebido já seria interessante, visto que atualmente não há nenhum tipo de rendimento econômico da área. Acredita, contudo, que as áreas naturais devem ser valorizadas, por isso cita um valor de R\$ 1.000,00 por hectare anual. Este pagamento poderia ser realizado por meio de dois tipos básicos de programas, um em que os prestadores de serviço são pagos pelos usuários dos serviços e outro em que os prestadores de serviço são remunerados por um terceiro, como o governo. De acordo com Young *et al.* (2007), políticas públicas devem ser estabelecidas para viabilizar o sistema.

Considerando os resultados obtidos nesse estudo de caso, a Tabela 2 apresenta uma síntese dos valores dos indicadores agrônômicos obtidos pela abordagem sistêmica e conservação do carbono para a área total conservada na propriedade, que é de 9,4 hectares. Também apresenta os valores de arrendamento da região declarados pelo agricultor, bem como o valor que ele consideraria um estímulo interessante para conservar a mata nativa na propriedade.

Tabela 2 – Síntese dos resultados de custo de oportunidade da terra e conservação do carbono

Custo de oportunidade da terra	R\$/ha/ano	Total para mata conservada (9,4 ha/ano)
Conservação do carbono (tC/ha)*	2.940,50	27.641,14
Arrendamento	943,80	8.871,72
Declarado pelo agricultor familiar	1.000,00	9.400,00

\* 118,81 tC/ha e valor da tC = R\$ 24,75.

Fonte: Elaborada pelas autoras (2017).

A Tabela 2 mostra que, no caso da instalação de uma PSA com as metodologias propostas, o valor poderia variar de R\$ 943,00 a R\$ 2.940,00 por hectare. Considerando a área total de mata nativa preservada na propriedade, esse valor variaria de R\$ 8.871,72 a R\$ 27.641,14 anuais. Considerando que os custos de recuperação florestal são em média R\$ 7.770,00/ha, de acordo com Young (2016), essa proposição de PSA apresenta valores relativamente inferiores, sendo então uma importante alternativa para a conservação florestal no Brasil.

Tendo em conta a informação do proprietário referente às condições de solo e topografia da área de mata nativa da propriedade, infere-se que o seu custo, em uma proposição de PSA, deve ser inferior ao da área agrícola. Igualmente deve-se destacar que no caso de execução de um programa de PSA, o produtor, provavelmente, não receberia o valor total apresentado pelos indicadores da abordagem sistêmica como compensação pela conservação florestal.

Young e Bakker (2014), na metodologia de cálculo do valor a ser pago ao proprietário rural em uma proposta de política de instituição do PSA, sugerem estabelecer um percentual do custo de oportunidade da terra mais baixo na região, por hectare de floresta conservada. Esse critério também foi pensado para este estudo de caso, considerando 25% do resultado do indicador agrônômico VAL/SAU. Neste sentido, a Tabela 3 apresenta essa simulação, considerando 25% dos valores já apresentados para essa propriedade.

Tabela 3 – Simulação do PSA considerando 25% do VAL/SAU e conservação do carbono calculado

Custo de oportunidade da terra	R\$/ha/ano	Total para mata conservada (9,4 ha/ano)
Conservação do carbono (tC/ha)*	735,12	6.910,28
Arrendamento	235,95	2.217,93
Declarado pelo agricultor familiar	250,00	2.350,00

\* 118,81 tC/ha e valor da tC = R\$ 24,75.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2017).

Como pode ser observado na Tabela 3, os valores de um possível PSA, que podem ser considerados baixos em relação ao custo de recuperação florestal, são ainda inferiores considerando a metodologia proposta, de diagnóstico de sistemas de produção e de redução do carbono emitido. Nesse caso, os valores variam de R\$ 235,95 a R\$ 735,12 anuais por hectare, enquanto para a área total de mata nativa da propriedade esse valor iria de R\$ 2.217,93 a R\$ 6.910,28 anuais. No tocante à área total da mata nativa, o valor pode ser aumentado, de acordo com Young e Bakker (2014), em razão da qualidade da conservação ambiental e das práticas agropecuárias adotadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo de caso é possível observar que o PSA é uma importante alternativa para estímulo à conservação florestal, redução do desmatamento e, conseqüentemente, redução da emissão de gases de efeito estufa. Como foi possível observar, o PSA seria uma política ambiental vantajosa também no aspecto econômico, haja vista que seu valor mais elevado seria de R\$ 2.940,00/hectare no caso estudado,

enquanto os custos de recuperação florestal são em média R\$ 7.770,00/ha. Além disso, este instrumento poderia estimular os produtores rurais que possuem passivos ambientais a serem regularizados a readequarem suas áreas.

Além das reduções e do cumprimento dos acordos climáticos assinados pelo Brasil, uma política de PSA poderá ser um grande estímulo para valorização das florestas e recursos naturais. Com o avanço dos estudos, já não é mais aceitável a justificativa do desmatamento para produção de alimentos, para o desenvolvimento do país, e políticas que estimulem à conservação ambiental reforçam a ideia de que um redirecionamento é possível em benefício de todos.

Em relação às propriedades da agricultura familiar, como o objeto deste estudo de caso, muitas foram as políticas desenvolvidas para o estímulo à produção agrícola ao longo do tempo, o que, de certa forma, acabava incentivando os agricultores a derrubarem as florestas nativas, aterrar banhados, entre outras práticas. Atualmente, com a emergência das questões ambientais, é preciso conservar os recursos naturais, e políticas de incentivo são importantes nesse processo.

A complexidade da proposição de um PSA aumenta quando se trata de pequenas propriedades, pois além da dimensão econômica, é preciso considerar as dimensões sociais, ambientais e culturais presentes, inclusive levando em conta a questão da relação que os agricultores podem manter com a mata nativa, uma dimensão intangível e não mensurável. Mesmo assim, para preservação dessas áreas, políticas de incentivo para conservação desses espaços devem ser discutidas. Como é possível observar nos resultados apresentados, as metodologias de PSA são condizentes com a realidade, ou seja, podem ser postas em prática.

É importante salientar que este trabalho possui limitações, pois trata-se de um estudo de caso, de uma pequena propriedade rural, localizada em uma região específica, portanto os resultados só podem ser extrapolados se feitas as adaptações às peculiaridades de cada região. Na continuidade de estudos sobre PSA em propriedades rurais no Brasil cabem reflexões acerca do seu funcionamento e governança.

## REFERÊNCIAS

- AHRENS, S. O Código Florestal Brasileiro e o uso da terra: histórico, fundamentos e perspectivas – uma síntese introdutória. *Revista de Direitos Difusos*, v. 6, n. 31, p. 81-102, 2005.
- APPOLINÁRIO, F. *Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.395, de 30 de maio de 2018. *Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural – CAR*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9395-30-maio-2018-786805-publicacaooriginal-155741-pe.html>. Acesso em: 30 out. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 30 out. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 13 jan. 2017.
- CAMHI, A.; PAGIOLA, S. *Payment for Environmental Services mechanisms in Latin America and the Caribbean: Acompendium*. Washington: World Bank, 2009.

- CLAASSEN, R. *et al.* *Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape*. Usda-ERS Report n. 794, 2001. Disponível em: [https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/aer794/32146\\_aer794\\_002.pdf](https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/aer794/32146_aer794_002.pdf). Acesso em: 15 jan. 2017.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Custos de produção*. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1546&t=2>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Características da madeira de algumas espécies de eucalipto plantadas no Brasil*. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/297469/1/doc38.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- ENGEL, S.; PAGIOLA, S.; WUNDER, S. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65(4), p. 663-674, 2008.
- FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations *Payment Schemes for Environmental Services in Watersheds*. Land and Water Discussion Paper 3. Roma, 2004. Disponível em: [ftp://ftp.fao.org/agl/aglw/docs/lwdp3\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/agl/aglw/docs/lwdp3_es.pdf). Acesso em: 15 jan. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo agropecuário, 2006*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=18&i=P&c=816>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico, 2010*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [http://cidades.ibge.gov.br/download/mapa\\_e\\_municipios.php?lang=&uf=rs](http://cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=rs). Acesso em: 10 jan. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produção da extração vegetal e da silvicultura – PEVS 2015*. Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pevs/quadros/brasil/2015>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produção Agrícola Municipal (PAM)*. Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- MATTOS, L.; HERCOWITZ, M. Economia do meio ambiente e serviços ambientais: estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. 294 p.
- MIGUEL, L. de A. Abordagem sistêmica da unidade de produção agrícola. In: WAGNER, S. A.; GIASSON, E.; MIGUEL, L. M.; MACHADO, J. A. D. (org.). *Gestão e planejamento de unidades de produção agrícolas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010. (Série Educação a distância). Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/DERAD015.pdf>.
- MIGUEL, L. de A.; MAZOYER, M. Sistemas agrários e desenvolvimento rural. In: CONTERATO, M. A.; RADOMSKY, G. F. W.; SCHNEIDER, S. (ed.). *Pesquisa em desenvolvimento rural – aportes teóricos e proposições metodológicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. p. 297-312. Vol. 1.
- MCT. Ministério da Ciência e Tecnologia. Segundo inventário brasileiro de emissões antrópicas de gases de efeito estufa. Emissões de gases de efeito estufa no Setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas. 2010. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0215/215990.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0215/215990.pdf). Acesso em: 15 jan. 2017.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Monitoramento do desmatamento nos biomas brasileiros por satélite*. Acordo de Cooperação Técnica MMA/Ibama. Monitoramento do Bioma da Mata Atlântica – 2008-2009. 2012.
- MOTTA, D.; da SILVA, W. F.; DINIZ, E. N. *Rentabilidade na plantação do eucalipto*. SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 7., 2010. Disponível em: [http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/371\\_rentabilidade%20na%20plantacao%20de%20eucalipto.pdf](http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/371_rentabilidade%20na%20plantacao%20de%20eucalipto.pdf). Acesso em: 10 jan. 2017.
- PAGIOLA, S.; VON GLEHN, H. C.; TAFARELLO, D. (org.). *Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. 2013. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/202/\\_arquivos/psa\\_na\\_mata\\_atlantica\\_licoes\\_aprendidas\\_e\\_desafios\\_202.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/psa_na_mata_atlantica_licoes_aprendidas_e_desafios_202.pdf). Acesso em: 16 jan. 2017.
- PAGIOLA, S.; LANDELL-MILLS, N.; BISHOP, J. Mecanismos baseados no mercado para a conservação florestal e o desenvolvimento. In: PAGIOLA, S.; LANDELL-MILLS, N.; BISHOP, J. (org.). *Mercados para serviços ecossistêmicos: instrumentos econômicos para conservação e desenvolvimento*. Brasília: Editora Rebraf, 2005.
- PAGIOLA, S.; PLATAIS, G. *Payments for Environmental Services: From Theory to Practice*. Washington: World Bank, 2007.

- QUEIROZ, J. M. de. *Custo de oportunidade da conservação e Redução de Emissão de Carbono por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD): um estudo de caso para a Amazônia brasileira*. 2008. Monografia (Bacharelado em Economia) – UFRJ, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2008.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SANTIAGO, T. M. O.; CAVIGLIA-HARRIS, J.; REZENDE, J. L. P. de. Carrots, Sticks and the Brazilian Forest Code: the promising response of small landowners in the Amazon. *Journal of Forest Economics*, vol. 30, p. 38-51, 2018.
- SANTILLI, M. *et al.* Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. *Climatic Change*, 71, 2005. p. 267-276. Disponível em: [http://edfclimatecorps.org/sites/default/files/4867\\_Santillietal\\_ClimaticChange.pdf](http://edfclimatecorps.org/sites/default/files/4867_Santillietal_ClimaticChange.pdf). Acesso em: 15 jan. 2017.
- SOARES FILHO, B. *Impacto da revisão do Código Florestal: como viabilizar o grande desafio adiante? Desenvolvimento Sustentável, Subsecretaria SAE*. 2013. Disponível em: [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/artigo-codigo-florestal\\_britaldo\\_soares\\_sae\\_2013pdf.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/artigo-codigo-florestal_britaldo_soares_sae_2013pdf.pdf). Acesso em: 14 jan. 2017.
- STEFANES, M. *et al.* Property size drives differences in forest code compliance in the Brazilian Cerrado. *Land Use Policy*, vol. 75, 2018. p. 43-49.
- YOUNG, C. E. F. (coord.). *Estudos e produção de subsídios técnicos para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços*. Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ. 2016. p. 93. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Gema\\_Artigos/2016/relatorio\\_final\\_apendices.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Gema_Artigos/2016/relatorio_final_apendices.pdf). Acesso em: 14 jan. 2017.
- YOUNG, C. E. F.; BAKKER, L. B. de. Payments for ecosystem services from watershed protection: a methodological assessment of the Oasis Project in Brazil. *Natureza & Conservação*, v. 12, p. 71-78, 2014.
- YOUNG, C. E. F. *et al.* *Fundamentos econômicos da proposta de pacto nacional pela valorização da floresta e pelo fim do desmatamento na floresta amazônica*. Relatório Final. 2007. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/raw/content/brasil/documentos/amazonia/fundamentos-economicos-da-prop-2.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2017.
- WAGNER, S. A. *et al.* (org.). *Gestão e planejamento de unidades de produção agrícolas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010. (Série educação a distância). Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad015.pdf>.
- WUNDER, S. *Payment for environmental services: Some nutsandbolts*. CIFOR Occasional Paper n.42. Bogor: CIFOR. 2005. Disponível em: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf). Acesso em: 14 jan. 2017.

## Análise de Tecnologias Sociais sob a Luz da Teoria do Ator-Rede O Caso das Associações Sociotécnicas da Pedagogia da Alternância

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.231-249>

Recebido em: 16/6/2017

Aceito em: 19/3/2019

José de Arimatéia Dias Valadão,<sup>1</sup> Jackeline Amantino de Andrade,<sup>2</sup>  
Valderí de Castro Alcântara<sup>3</sup>

### RESUMO

Tecnologias sociais como a pedagogia da alternância têm sido consideradas iniciativas estratégicas para a dinamização de políticas públicas. Um dos maiores desafios, contudo, têm sido a sobrevivência e a ampliação dessas tecnologias para outros espaços e contextos. Nesse sentido, o presente trabalho visou a analisar como a pedagogia da alternância consolidou-se na localidade em que surgiu e se tornou uma tecnologia social reconhecidamente geradora de transformações sociais. Teoricamente, foi adotada a teoria do ator-rede. Os procedimentos metodológicos basearam-se em fontes secundárias de dados documentais e entrevistas, sendo a análise dos dados realizada por meio do conceito de translação. Como resultado, verificou-se que a pedagogia da alternância foi, inicialmente, um processo negociado por muitos atores com objetivos distintos e interessamentos diversos. A participação das famílias, o apoio da Igreja Católica e do governo do Estado e um conjunto de inscrições, inclusive de atores não humanos, definiram as possibilidades, tanto de execução local como sua expansão para outras regiões e países.

**Palavras-chave:** Translação. Inscrição. Sociologia das associações. Cadernos da alternância.

### ANALYSIS OF SOCIAL TECHNOLOGIES IN THE LIGHT OF ACTOR-NETWORK THEORY: THE CASE OF SOCIOTECHNICAL ASSOCIATIONS OF PEDAGOGY OF ALTERNATION

### ABSTRACT

Social Technologies such as the pedagogy of alternation have been considered strategic initiatives for the dynamization of public policies. One of the biggest challenges, however, has been the survival and expansion of these technologies to other spaces and contexts. In this sense, the present work aimed to analyze how the pedagogy of alternation was consolidated in the locality in which it emerged and became a social technology recognized as generating social transformations. Theoretically, the Actor-Network Theory was adopted. The methodological procedures were based on secondary sources of documentary data and interviews, and the data analysis was performed through the translation concept. As a result, it was found that the Pedagogy of Alternation was initially a process negotiated by many actors with different objectives and diverse interests. The participation of families, the support of the Catholic Church and the State Government and a set of inscriptions, including non-human actors, defined the possibilities of both local execution and its expansion to other regions and countries.

**Keywords:** Translation. Subscription. Sociology of associations. Notebooks of alternation.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da Universidade Federal de Lavras (Ufla). [arimateia-valadão@hotmail.com](mailto:arimateia-valadão@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Federal de Pernambuco. [jackeline.amantino@gmail.com](mailto:jackeline.amantino@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). [valderidecastroalcantara@gmail.com](mailto:valderidecastroalcantara@gmail.com)

A aplicação de tecnologias sociais (TSs) tem sido considerada estratégia relevante para o desenvolvimento local. Essas tecnologias se contrapõem aos movimentos tecnológicos anteriores, como as tecnologias alternativas ou apropriadas, por serem desenvolvidas a partir da própria localidade e terem como base a organização social e comunitária. Uma tecnologia social muito relevante no Brasil é a pedagogia da alternância (PA). A PA é um sistema de formação integral de jovens rurais que alterna períodos familiares e períodos escolares como espaços formais de aprendizagem. Baseia-se em uma estrutura organizacional gerida pelas próprias famílias agricultoras. Além disso, possui uma base educacional formada por profissionais educadores, chamados monitores, que são responsáveis pelo acompanhamento dos jovens estudantes, tanto no período escolar como período familiar. Para esse acompanhamento, o método pedagógico da PA dispõe de um conjunto de “instrumentos metodológicos” – como o Caderno da Realidade, o Caderno da Alternância e o Caderno Didático – que compõe um itinerário formativo muito específico e que tem sido reconhecido como uma metodologia educacional de sucesso no Brasil e no mundo (VALADÃO; ANDRADE, 2016; VALADÃO; CORDEIRO NETO; ANDRADE, 2017).

Em 2007, o Programa de Voluntários das Nações Unidas considerou a PA como um dos 50 jeitos brasileiros de mudar o mundo. Essa experiência foi selecionada pela sua inovação, replicabilidade, impacto no âmbito da intervenção, respeito à igualdade de gênero e raça e envolvimento ativo dos cidadãos e/ou voluntariado. Além disso, muitas outras instituições, como o Banco do Brasil, o Instituto de Tecnologia Social, a Rede de Tecnologia Social e programas governamentais têm reconhecido a PA como estratégia eficaz de desenvolvimento social e econômico do país (VALADÃO; ANDRADE; CORDEIRO NETO, 2014; VALADÃO; CORDEIRO NETO; ANDRADE, 2017).

O surgimento dessa tecnologia social data da década de 30 do século passado, na Vila de *Lot-et-Garonne*, na França, por iniciativa de um grupo de agricultores que buscavam educação para seus filhos e melhorias produtivas para suas propriedades familiares (BURGHGRAVE, 2003). As narrativas sobre a origem histórica da pedagogia da alternância mostram que a partir dessa iniciativa ela se expandiu rapidamente por toda a França e, em poucas décadas, por todos os continentes. Hoje são mais de 1.300 centros espalhados por todo o mundo. Mais de 250 estão estabelecidos no Brasil, onde são conhecidos como Centros Familiares de Formação por Alternância (Ceffas). A importância de iniciativas como essa se pauta, principalmente, pelo seu surgimento na própria comunidade em que é inserida. De fato, a pedagogia da alternância tem sido considerada uma tecnologia social (VALADÃO; CORDEIRO NETO; ANDRADE, 2017), pois baseia-se em interações sociotécnicas, trasladadas a partir das interações dos próprios atores envolvidos. Em decorrência, nos últimos anos no Brasil, principalmente pelo intenso processo de redemocratização do país e pela demanda cada vez maior de participação social, tecnologias sociais, como a pedagogia da alternância, têm sido consideradas iniciativas estratégicas para a dinamização de políticas públicas (VALADÃO; ANDRADE, 2016).

Adiante, um dos maiores desafios relacionados à PA é a sua sobrevivência e ampliação para outros espaços e contextos. Apesar disso, a PA encontra-se hoje universalizada praticamente no mundo todo. Diante disso, surge uma questão relevante: Como a pedagogia da alternância se consolidou na localidade em que surgiu e se tornou uma tecnologia social reconhecidamente geradora de transformações sociais?

Os trabalhos que evidenciam os processos de TS como a pedagogia da alternância, em sua maioria, descrevem suas trajetórias históricas linearmente, como movimento natural, porém faltam estudos que colocam a história dessas TSs como a própria unidade de análise. Diante disso, torna-se relevante analisar iniciativas de TS, como a pedagogia da alternância, à luz da teoria do ator-rede. Essa análise tem como propósito entender os processos translativos dessas iniciativas e pode corroborar para a compreensão dos fatores que levam algumas iniciativas a perdurarem em sua existência e outras a perecerem rapidamente, ou chegarem a ponto de se transformarem e não mais se relacionarem às suas origens ou definições iniciais.

Dessa forma, o presente trabalho buscou analisar como a pedagogia da alternância se consolidou na localidade em que surgiu e se tornou uma tecnologia social reconhecidamente geradora de transformações sociais. A pedagogia da alternância foi considerada um caso relevante a ser investigado, primeiro, pelo crescente interesse no estudo em pedagogia da alternância no Brasil (TEIXEIRA; BERNARTT; TRINDADE, 2008). Segundo, pelo número significativo de Centros Educacionais que aplicam a pedagogia da alternância e, terceiro, pela sua notoriedade no mundo como um todo.

Além desta parte introdutória, apresenta-se na seção a seguir a relação entre a teoria do ator-rede e a tecnologia social. Na seção seguinte são delineados os procedimentos metodológicos adotados na realização deste estudo. Na seção subsequente os resultados obtidos são apresentados e discutidos. Por fim, na última seção, tem-se as considerações finais.

## A TEORIA DO ATOR-REDE E A TECNOLOGIA SOCIAL

A teoria do ator-rede é uma perspectiva teórico-metodológica que vem sendo elaborada desde a década de 80 (LAW, 2007; RAJÃO; VURDUBAKIS, 2013; CERRETTO; DOMENICO, 2016; CAMILLIS; ANTONELLO, 2016; TONELLI, 2016; BRAGA; SUAREZ, 2018; LATOUR; YANEVA, 2018). Entre as correntes teóricas que influenciaram seus primeiros trabalhos estão a semiótica greimasiana (GREIMAS; COURTÉS, 1979); as filosofias de Gilles Deleuze (DELEUZE; GUATTARI, 1987) e Michel Serres (SERRES, 1990, 1996), os sistemas tecnológicos de Thomas Hughes (HUGHES, 1983, 1987); a sociologia de David Bloor (BLOOR, 2009) e a etnometodologia de Harold Garfinkel (GARFINKEL, 1967).

A teoria do ator-rede é uma base teórico-metodológica que muito contribuiu para o conceito de tecnologia social (TS), pois busca romper com o determinismo tecnológico e inclui em sua abordagem teórica aspectos sociais, culturais e políticos. Atualmente, no Brasil, um corpo significativo de pesquisadores (DAGNINO; BRANDÃO; NOVAES, 2004; DIAS; NOVAES, 2010; THOMAS; FRESSOLI, 2010; DAGNINO, 2010; THOMAS, 2009; FONSECA, 2009) tem se esforçado para elaborar novas perspectivas de análises da aplicação da tecnologia para a sociedade e qual deve ser o papel da ciência nesse novo direcionamento. Isso tem acarretado no desenvolvimento da expressão tecnologia social, baseada no conceito de tecnologia desenvolvido por teóricos como Callon (1986) e Latour (1994), que passaram a considerar sociedade e tecnologia como intrinsecamente conectados.

Dessa forma, a teoria do ator-rede abandona as dicotomias existentes entre o social e o técnico (LAW, 1992; DOMÈNECH; TIRADO, 1998; CERRETTO; DOMENICO, 2016; CAMILLIS; ANTONELLO, 2016; TONELLI, 2016; NUNES *et al.*, 2018) e preocupa-se em

compreender como atores e organizações mobilizam, justapõem e mantêm unidas as partes das quais se compõem. Busca compreender, também, como esses atores são capazes de evitar que essas partes sigam suas próprias tendências e como eles controlam os resultados de forma a ocultar as partes heterogêneas e transformá-las em algo que se assemelha a uma “coisa única” e compacta. Para a teoria do ator-rede, ciência e tecnologia se misturam continuamente de maneira sociotécnica. Notadamente, as dicotomias vêm sendo criticadas por Bruno Latour deste a década de 80 até em seus trabalhos recentes, como *Reset modernity!* (LATOURE, 2016) e *Down to earth: politics in the new climatic regime* (LATOURE, 2018).

O conceito sociotécnico torna-se relevante para discutir essa nova postura científica na medida em que o ator-rede não é nem um simples ator, como querem discutir os sociológicos, nem uma simples rede, como defendem os tecnicistas. Na teoria do ator-rede a rede é formada por elementos heterogêneos, animados e inanimados, que são ligados mutuamente no curso da história (CALLON, 1998). O ator-rede age, simultaneamente, entrelaçando elementos heterogêneos e desconectando-os na medida em que as transformações e redefinições acontecem.

Sob a perspectiva da tecnologia social, isso ocorre a partir da atenção que é destinada ao processo, ao caminho percorrido para se alcançar a transformação social, o que decorre de uma configuração sociotécnica que vai se desenhando ao longo de um trajeto, mas que não tem uma definição exata. Parte-se do pressuposto de que existe um processo de inovação interativo, no qual o ator social está direta e simultaneamente envolvido com a inovação, tanto no que se refere à oferta quanto à demanda da tecnologia (DAGNINO; BRANDÃO; NOVAES, 2004).

Assim, as tecnologias sociais rompem com a dualidade entre o social e o tecnológico na medida em que comunidades, organizações, materiais, técnicas, profissionais, governos e outros atores aceitam, rejeitam e transformam os diversos resultados que essas associações continuamente formam. Esses atores não existem independentes uns dos outros. Os seres humanos, por exemplo, só existem por meio de relações de materialidade (ORLIKOWSKI, 2007). Os materiais, por sua vez, só existem por meio das práticas humanas (NUNES *et al.*, 2018). Assim, as diferenças existentes entre humanos e não humanos são apenas analíticas.

Para a teoria do ator-rede as definições que prendem a tecnologia ora nos artefatos, ora no voluntarismo humano, deixam incompleto o potencial mediativo que fortalece as conexões em rede que continuamente associam natureza e sociedade. Diferentemente de Heidegger (1977), que acreditava no potencial determinativo da tecnologia, para a teoria do ator-rede a tecnologia é o potencial mediativo que possibilita a continuidade dos diversos programas de ações em curso pelas interações dos atores.

Essas mediações dão suporte para que programas de ações possam ser desenvolvidos nas interações entre os diversos agentes envolvidos em associações ou substituições, conforme Latour (2001). São os programas de ações que direcionam as formações possíveis de ver e conviver no mundo: “Esses programas são séries de objetivos, passos e intenções que podem ser descritos por um agente na história” (LATOURE, 2001, p. 205). Por isso, esse autor (2001) chamou de translação a incerteza quanto aos objetivos

finais de um programa de ação em curso. A translação serve para “indicar deslocamento, tendência, invenção, criação de um vínculo que não existia e que, até certo ponto, modifica os dois originais” (2001, p. 206).

O conceito de translação aplicado à tecnologia social reporta-se à adequação sociotécnica decorrente dos seus pressupostos. Baseia-se na ideia de construção social da realidade, na qual os indivíduos interpretam sua realidade cotidiana e a transformam a partir da sua capacidade intersubjetiva de ressignificação, possibilitando gerar novos modos de organização (VALADÃO; ANDRADE, 2016). Desse modo, uma tecnologia social, na perspectiva da teoria do ator-rede, é o potencial transformativo do qual os diversos agentes lançam mão para desenvolver os variados programas que as translações em curso originam. As diversas formações consequentes, que anteriormente foram mencionadas como sociotécnicas, tornam-se, simultaneamente, causa e consequência dessas interações. Acompanhar essas transformações é ter capacidade narrativa para descrever o curso dessas translações e delinear como as redes sociotécnicas formadas podem ser descritas por esses programas de ações em curso, temporal e espacialmente.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia metodológica adotada nesse trabalho foi o estudo de caso (STAKE, 2000). A pedagogia da alternância foi escolhida por ser um caso intrínseco de pesquisa (STAKE, 2000), pois se apresentou como um caso em que contemplava um amplo espectro de instituição e reaplicação de tecnologia social. A escolha da pedagogia da alternância possibilitou uma melhor compreensão da rede estudada, pois permitiu descrevê-la em profundidade, analisar as hipóteses teóricas subjacentes à sua aplicação e, conseqüentemente, avançar teoricamente no campo estudado (EISENHARDT, 1989).

A pesquisa foi dividida em duas fases. Na primeira foram usadas publicações que versam sobre a origem histórica da pedagogia da alternância. Para isso foram utilizadas cinco fontes de pesquisa: (1) *Union Nationale Française des Maisons Familiales Rurales D'Éducation et D'Orientation*; (2) *Association Internationale des Mouvements Familiaux de Formation Rurale*; (3) União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (Unefab); (4) Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil (Arcafar Sul) – selecionadas por serem sítios oficiais de organizações que trabalham com a PA no Brasil e no mundo – e (5) Google Acadêmico. Nas buscas foram encontrados os documentos: Nové-Josserand (1987), Granereau (2007), García-Marirrodrga e Puig-Calvó (2010), Unefab (1999, 2002), Nosella (1977), Gimonet (2007) e edições da Revista Formação em Pedagogia da Alternância.

Na segunda fase foram utilizadas entrevistas obtidas a partir de dados secundários (cedidas para o estudo). As entrevistas (em língua francesa no original) foram realizadas pelo pesquisador Puig-Calvó, na década de 90, com pessoas que participaram da história da pedagogia da alternância, principalmente durante o seu processo de expansão na França e em outros países após sua consolidação como metodologia educativa apropriada à educação do campo. Todas as entrevistas realizadas, em um total de quatro, foram usadas integralmente como dados para uso nesta fase do estudo. O Quadro 1 detalha as entrevistas.

Quadro 1 – Obtenção de dados secundários de entrevistas

Nome do entrevistado	Biografia do entrevistado	Local da entrevista	Data
André Duffaure (ENTREVISTA 1)	Fundador do Centro Pedagógico Nacional e participante do processo de formação da pedagogia da alternância. É citado como um dos mais influentes dirigentes da pedagogia da alternância desde a década de 40.	Paris - França	18/12/ 1996
Daniel Chartier (ENTREVISTA 2)	Monitor pioneiro nas Casas Familiares e desde o período de sua fundação trabalhou no Centro Pedagógico na França e participante do processo de formação da pedagogia da alternância.	Chaingy - França	19/12/ 1996
Florent Nové-Josserand (ENTREVISTA 3)	Agricultor e um dos primeiros presidentes eleitos para assumir a presidência das Associação Nacional das Casas Familiares na França. Participou do processo de fundação da pedagogia da alternância.	Saint Romain de Popey - França	30/12/ 1996
Jean-Claude Gimonet (ENTREVISTA 4)	Monitor, diretor de Casa Familiar e Diretor do Centro Pedagógico Nacional na França e participante do processo de formação da pedagogia da alternância.	Chaingy - França	22/3/ 1998

Fonte: Cedidas pelo pesquisador Pedro P. Calvó.

A análise dos dados ocorreu por meio da identificação e do acompanhamento de translações ocorridas nas experiências estudadas. Analisar os dados por meio de translações, conforme discutido na teoria do ator-rede (LATOURET; CALLON, 1981; CALLON, 1986; LAW, 1986; LATOURET, 1988), consiste em seguir cada deslocamento negociado pelos atores envolvidos e que vai, paulatinamente, se traduzindo em novos *links*, conexões e redes.

Tomando as translações como unidades de análise, foram enfatizadas as continuidades, os deslocamentos e as transformações ocorridas pela atuação dos envolvidos com a PA, possibilitando a geração das descrições densas que constituíram os resultados da pesquisa. Durante a análise, após relatada uma translação ou um conjunto de translações, as quais os textos de descrição faziam referência, buscava-se identificar e compreender suas relações tanto com a última quanto com as demais translações anteriores. Ao longo do texto, que se formou a partir da conjunção dessas translações, identificaram-se sequências entre elas e, por último, as descrições foram elaboradas. Como síntese, esse esforço analítico propiciou a produção de um texto que evidencia os processos de implementação da PA e as implicações das atuações dos atores envolvidos.

## RESULTADOS

### Problematizações Iniciais de Formação da Pedagogia da Alternância

A translação da pedagogia da alternância no mundo esteve permeada por características que são intrínsecas à história das *Maisons familiales rurales* (MFRs). Um desses aspectos foi a presença indireta da Igreja e do Estado. Foram identificados relatos que afirmavam que a pedagogia da alternância teve seus próprios iniciadores que, por sua vez, são chamados de “artesãos da pedagogia da alternância”. Outro aspecto que

chama a atenção é a heterogeneidade dos atores envolvidos inicialmente. Havia agricultores, pequenos empresários, dirigentes sindicais, sacerdotes e outros atores que tinham um único objetivo, ou pelo menos tiveram de passar por um único ponto, que foi o investimento em educação para o desenvolvimento rural. A heterogeneidade, de fato, sempre foi notada, conforme relata Nové-Josserand (Entrevista 3), um pioneiro francês no desenvolvimento da PA:

Portanto, primeiro você precisa de uma certa diversidade de origem. A diversidade é enriquecedora. Se a gente decidiu um dia que toda a formação agrícola é para filhos de agricultores, então todos os formadores desses também, criamos uma espécie de planificação. Este ponto de vista não é bom. O fato de existirem quadros das áreas rurais, do meio industrial – cujas famílias são do meio industrial – e outros meios ainda, é uma coisa enriquecedora (Entrevista 3).

Quem foram, porém, os primeiros problematizadores da pedagogia da alternância? Essa tarefa foi atribuída a três personagens muito presentes: o padre Granereau, sacerdote que tinha sua atenção voltada para as questões rurais da França no início do século 20, o agricultor Jean Peyrat, pai de adolescente, agricultor e muito dedicado à agricultura e aos movimentos sociais, e o social-democrata Arsène Couvreur, que dedicava muito do seu tempo ao desenvolvimento do meio rural. Esses três atores basicamente definiram os objetivos iniciais, asseguraram as principais composições necessárias para transladar esses objetivos e determinaram as inscrições iniciais indispensáveis para dar contornos aos seus posicionamentos diante das principais controvérsias da época. Pouca atenção, no entanto, foi dada, na história da pedagogia da alternância, ao Sindicato Central de Iniciativa Rural, uma organização agrícola que deu suporte e possibilitou, principalmente, a fase de interessamento – *interessement* (CALLON, 1986) – de muitos agricultores.

Quanto às controvérsias, elas se aproximaram daquelas encontradas comumente em relatos históricos de ações que buscam transformações sociais. A agricultura era vista sob diversos ângulos. Os tratores que, por um lado, levavam ao aumento da produção e ao progresso econômico, eram os mesmos que, por outro, destruíam a natureza e provocavam desemprego. Por um lado, a possibilidade de abertura de mercados, por outro, a preocupação com a diminuição das trocas locais e por produtos somente necessários. A educação era outra preocupação. A busca pela cidade e a consequente saída do campo ocasionava, para uns, a possibilidade de prosperidade, para outros, a exclusão social e o abandono. Para uns, o campo precisava se modernizar, para outros, seus valores e costumes estavam sendo violados. Para uns, a educação era universal, para outros, desprovida de sentido. As afirmações que problematizavam a saída do campo, o uso de maquinários e a falta de educação eram compactuadas por aqueles que estavam interessados em ser os porta-vozes de uma formação de grupos de resistência, contrária àqueles que estavam interessados na urbanização da zona rural francesa e, como pôde ser visto, também para todos aqueles países em que a pedagogia da alternância se desenvolveu.

Foi assim, nesse contexto de controvérsias e oposições, que os atores iniciais da história da pedagogia da alternância iniciaram um programa de ação que se tornou bem-sucedido. Jean Peyrat “estava convencido da necessidade de uma boa formação do agricultor para levar eficazmente uma exploração agrícola” (PUIG-CALVÓ, 2006, p. 40). Ele era:

jovem ainda, bem plantado em suas bases. Jean Peyrat era o melhor. Profissionalmente inteligente, cheio de ideias e dedicação. Era conselheiro municipal superior do mercado. Desde o início nós éramos companheiros. Eu estava orientado para o sindicalismo e ele mesmo fundou o sindicato profissional agrícola de Sérignac-Pé-boudou (ABBÉ GRANEREAU, 2007, p. 47).

O problema imediato de Jean Peyrat foi que seu filho, Yves Peyrat, desistiu de estudar e não tinha mais motivações para voltar à escola, alegando que não havia interesse em se formar e ir para a cidade, pois queria ser agricultor como seu pai. Jean, todavia, não queria que seu filho ficasse sem estudar. Seu contato e sua amizade com o padre Granereau desencadearam um processo translativo em julho de 1935, ainda mais acentuado do que até então eles vinham desenvolvendo na Igreja e no Sindicato. Ele conseguiu, sem pressupor um planejamento intencional *a priori*, deslocar os objetivos do padre para suas problematizações e, com isso, trazê-lo para seus objetivos, conforme mostra o diálogo no Quadro 2.

Quadro 2 – Diálogo entre Jean Peyrat e padre Abbé Granereau

Jean Peyrat – Yves não quer ir para a faculdade. É uma desgraça, pois aos 12 anos ainda não terminou sua formação;

Abbé Granereau – Porém há outras escolas. Escolas do Estado, escolas livres, a escola de Marmande;

Jean Peyrat – Sim, mas todas essas são boas para formar gente da cidade, porém não para formar agricultores;

Abbé Granereau – Então as Escolas de Agricultura. Há uma a trinta quilômetros da sua casa;

Jean Peyrat – Quantos agricultores autênticos saem da Escola de Agricultura? Além disso, é muito cara. Sempre ocorre com a gente: formar, abandonar a terra e seguir desapontados. Ou não abandonar a terra e continuar ignorantes por toda a vida;

Abbé Granereau – Há também os cursos por correspondência?

Jean Peyrat – Isso é mais um paliativo que não resolve o problema.

Abbé Granereau – Mas então? E se eu mesmo trabalhar?

Jean Peyrat – Ele só vai se cansar, o remédio seria pior do que o mal.

Abbé Granereau – E se encontrar outros? Não sou somente o pároco da sua família. Sou o pároco de todos.

Jean Peyrat – Então encontre outros, meu filho será o primeiro.

Fonte: Baseado em GRANEREAU (2007).

Deve ser destacado que o padre Granereau foi adepto do movimento de “*Sillon*” e um entusiasta pelas ideias eclesiais. As proposições de Peyrat, portanto, não afrontavam, de imediato, seus próprios objetivos. Ao aceitar educar Yves e outros jovens, estava Granereau sendo aliciado pelos interesses de Jean Peyrat ou, o que ocorreu de fato, foi que, ao tentar alistar, Peyrat acabou sendo alistado, conforme definiu Latour (2000). O fato é que um passo relevante para a criação das MFRs foi dado. Nas interco-

nexões dos atores, as demais fases de translação foram tão relevantes quanto a fase de problematização para assegurar a continuidade dos programas inscritos por Granereau e Peyrat – e também daqueles que se tentou inscrever.

Além das famílias que foram convencidas a deixar seus filhos sob responsabilidade do padre, como foi Callewaert, com seus filhos Lucien e Paul, e Clavier, com seu filho Edouard, outro que foi imediatamente envolvido foi Arsène Couvreur, uma pessoa considerada importante no ambiente financeiro francês: “Foi ele quem, por seus inúmeros relacionamentos parisienses importantes, facilitou os primeiros contatos com os poderes públicos” (GARCIA-MARRIRODRIGA, 2002, p. 363). Por meio dele, dois de seus filhos, France-Pierre e Marcel, tornaram-se interessados na experiência e desempenharam papéis relevantes na organização da primeira etapa de estruturação da MFR. Isso evidenciou como outros atores foram, paulatinamente, arrolados para compor as bases associativas da organização inicial.

Para conseguir adeptos, o Sindicato Central de Iniciativa Rural tornou-se estratégico para Peyrat e Granereau. O Sindicato lhes indicava aqueles agricultores que se mostravam mais inovadores, abertos a aceitar suas ideias e, principalmente, que poderiam oferecer alguma contribuição, por um lado, ou poderiam ser atraídos por alguma recompensa, por outro, como a formação de seus filhos, uma vez que eles precisavam de mais jovens para se juntar aos primeiros. Coincidência ou não, foi nessa época que Peyrat tornou-se o presidente e Abbé Granereau o secretário da seção do próprio Sindicato Central de Iniciativa Rural, situada em *Lot-et-Garonne*. O Sindicato, como um todo, foi um ator importante para assegurar as iniciativas dos interessados, pois um de seus principais objetivos era a “formação da juventude rural” (CHARTIER, 1985, p. 23).

Apesar dos registros históricos e dos relatos atribuírem o início da PA aos três atores, quando “três famílias que reúne quatro rapazes jovens estão determinadas a embarcar no que deve ser uma experiência arriscada” (GARCIA-MARRIRODRIGA, 2002, p. 365), o Sindicato, mesmo pressupondo estar condicionado a um ponto de passagem obrigatório pelo seu presidente e seu secretário, Peyrat e Granereau, respectivamente, ou um desvio até certo ponto de extensão desconhecida, os fluxos de seus movimentos estavam condizentes com as novas definições de educação que estavam sendo propostas. O Sindicato foi uma presença na formação da PA, principalmente no início da década de 30.

O Sindicato Central de Iniciativa Rural, apesar de não aparecer nos discursos e inscrições da PA como uma presença direta, teve sua marca e atuação manifestadamente influentes nas características em que a PA foi desenvolvida. Isso pode ser constatado na formação integral para além de uma simples formação técnica profissional; na preocupação com o desenvolvimento da pessoa e do meio de maneira colaborativa; na promoção coletiva realizada por meio de princípios democráticos e na instrumentalização específica para atuação no meio rural. Roberto Garcia-Marrirodrigo (2002, p. 365, grifo do autor) foi quem percebeu isso e disse que “esta ‘marca’ [do Sindicato Central de Iniciativa Rural] influenciou desde o princípio em todas as MFR do mundo”.

### **Programas de Ação de Definição da Pedagogia da Alternância**

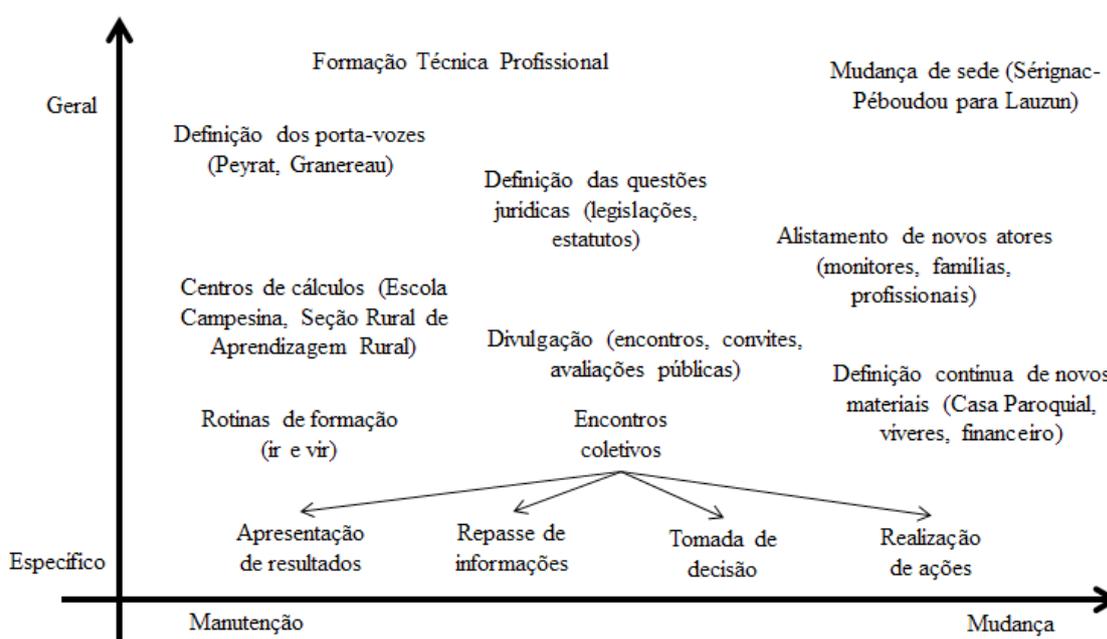
Legitimados inicialmente para serem os porta-vozes do Sindicato Central de Iniciativa Rural, Granereau, Peyrat, Clavier e Callewaert articularam-se cada vez mais como indispensáveis nessa fase de problematização da pedagogia da alternância. Para as-

segurar mais participações e dar continuidade aos seus propósitos, eles se reuniram periodicamente para traçar estratégias, definir papéis e personalizar as ações. Callon (1986) seguramente consideraria essa como uma terceira fase do processo de translação. Processo esse iniciado, como visto anteriormente, talvez em 1920, com a criação do Sindicato Central de Iniciativa Rural no bojo do movimento de “*Sillon*”.

Estes pioneiros, ignorantes de toda pedagogia, analisaram a realidade que tinham aos seus olhos, aplicaram o sentido comum e decidiram as linhas básicas do plano de formação [...]. Esboçou-se um programa que estabelecia três aspectos da formação dos jovens: técnico, geral e humano (PUIG-CALVÓ, 2006, p. 44).

A complexidade sociotécnica esteve presente nas definições desse grupo provavelmente formado, o que a caracteriza como o passo inicial para introdução de uma iniciativa de tecnologia social. Ao mesmo tempo em que houve uma demanda por formação técnica e capacitação profissional, também foi demandada uma prática campestina, como o ofício de agricultor e as minúcias que o trabalho laboral exige. As formações geral, humana e cristã também foram requeridas. O componente formativo, apesar de amplo, foi somente um aspecto considerado. Os jovens precisavam de monitorias onde quer que fossem ficar; do mesmo modo, foi necessário considerar alojamento, qual curso aplicar, entre outras demandas que surgiram a partir das definições iniciais. Granereau foi desde o princípio escalado para a monitoria. Para o alojamento, a casa paroquial foi a melhor opção. Para a metodologia do curso, foi definida uma rotina de três semanas na propriedade familiar e uma semana na casa paroquial, que passou a ser considerada, interinamente, como a “Escola dos Jovens”. As inscrições que foram tomadas a partir das reuniões coletivas receberam o nome de “Fórmula de Lauzun” (GRANEREAU, 2007). A Figura 1 mostra como alguns programas de ação específicos e gerais foram desenvolvidos ao longo das primeiras ações de delineamento da pedagogia da alternância.

Figura 1 – Programas de ação de manutenção e expansão da PA



Fonte: Elaborada pelos autores.

As questões materiais foram, desde o princípio, um elemento interconectado nas decisões dos iniciadores. Vale ressaltar o quanto essas questões foram levadas a sério pelo grupo. Para o alojamento, a casa paroquial de *Sérignac-Péboudou* foi suficiente, pois o local era amplo e serviu também de dormitório. Para manutenção nos períodos em que os jovens passaram na casa paroquial, cada família forneceu os produtos necessários. Uma soma de 300 francos por aluno foi definida para cada família para cobrir outros gastos de funcionamento (GARCIA-MARRRODRIGA, 2002, p. 366).

Tomando os víveres como exemplo, o relato seguinte ilustra bem a participação dos materiais na seguridade do empreendimento que se estava iniciando.

Os pais fixaram a abertura do novo “curso” para depois do plantio. Em 21 de novembro de 1935 os quatro jovens chegaram na casa paroquial de *Sérignac-Péboudou* acompanhados de seus pais e o veículo que transportava suas bagagens e os víveres indispensáveis para a alimentação do grupo (GARCIA-MARRRODRIGA, 2002, p. 367).

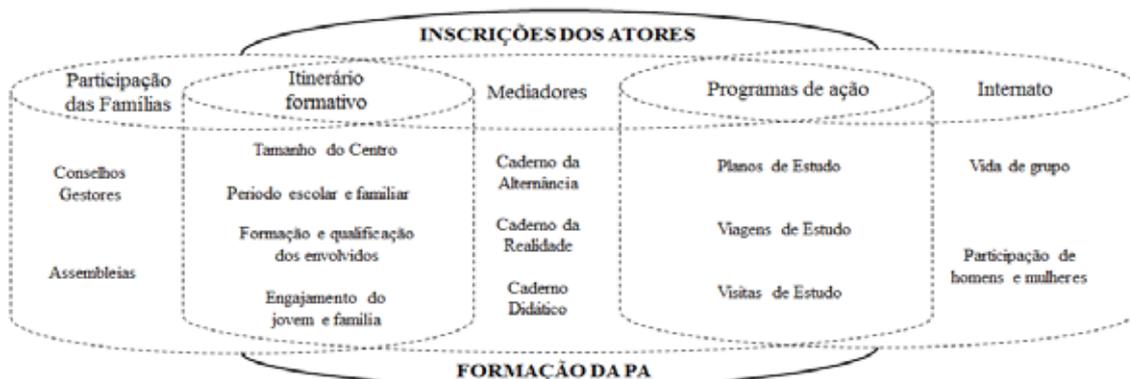
Esses aspectos foram se sedimentando de tal maneira dentro das ações, que ao acompanhar a rotina de uma escola na atualidade, é possível identificar essa mesma prática no Centro Educativo.

### Inscrições da Pedagogia da Alternância como Metodologia Educativa

Os registros mostram que no dia 17 de novembro de 1937 as atividades educativas tiveram início em *Lauzun*. Juntamente com o novo nome adotado (Casa Família dos Cursos Profissionais Agrícolas ou popularmente conhecida como Casa Família Rural de *Lauzun*), estavam definidas algumas de suas especificidades relevantes que justificaram sua rápida expansão: uma associação liderada pelos pais, pedagogia própria, missão quanto à formação integral dos jovens e preocupação com o desenvolvimento local (PUIG-CALVÓ, 2006).

É de se supor, nesse momento, que a nova escola estava instituída e, por isso, caminharia por conta própria a partir de então, ou seja, estava delegada aos seus monitores e, principalmente, a alguém na função de coordenador da escola a responsabilidade de dar continuidade às definições estabelecidas pelos idealizadores. A delegação teve limites muito estreitos e para assegurar que as especificidades até então estabelecidas tivessem realmente boas passagens (LAW, 2004), as formações dos grupos e novas táticas translativas continuaram sendo necessárias. A Figura 2 mostra as principais inscrições que foram realizadas para que fosse possível a translação da pedagogia da alternância.

Figura 2 – Principais inscrições que possibilitaram a translação da PA



Fonte: Elaborada pelos autores.

A primeira inscrição foi garantir a continuidade da participação das famílias, instituindo um Conselho Gestor com características específicas para gerenciar a escola. O Conselho assegurou a presença dos pais dos jovens estudantes e/ou das famílias envolvidas no processo de criação da escola. As decisões por meio de assembleias garantiram que os fatos controversos fossem resolvidos pela maioria dos participantes envolvidos. A escolha de um Conselho, e não de um simples diretor, para gerência do Centro, condicionou, em âmbito interno, que as decisões fossem sempre negociadas e participativas.

Além da gestão participativa, foram os próprios agricultores que desenvolveram os primeiros itinerários formativos, inclusive com as previsões do que discutir e estudar no período escolar. Houve, nesse aspecto, preocupações específicas sobre como garantir que as próximas ações pedagógicas também fossem definidas por eles e como fariam para acompanhar esse processo. Para os agricultores problematizadores – *problematization*, conforme Callon (1986) – a alternância de ir e vir dos jovens favorecia esse controle, pois facilitava a comunicação e a participação. Para fazer com que todas as famílias percebessem isso, Pedro Puig-Calvó (2006, p. 52) relata que em 26 de dezembro de 1937, “[...] todos foram convidados para participar de uma reunião na qual analisaram as primeiras semanas de funcionamento de sua escola, bem como trocaram pontos de vista sobre a adequação dos conteúdos formativos e as necessidades produtivas da comarca”. Em decorrência da necessidade de “controle”, foi decidido que os Centros Familiares não poderiam ser grandes e numerosos. A preocupação em não “perder o controle” do engajamento dos envolvidos foi uma preocupação base.

Uma primeira estratégia no delineamento da relação entre os dois ambientes formativos foi definir a quinzena escolar e a quinzena familiar. As quinzenas escolar e familiar são, respectivamente, “[...] o tempo-espaço escola, onde o jovem alternante vive um tempo de confronto entre o seu saber e [...] e o saber escolar [...] e o tempo-comunidade, considerado ponto de partida e de chegada de todo o processo de aprendizagem” (BURGHGRAVE, 2011, p. 142). O contato periódico do jovem com sua família, por meio desses espaços-tempos diferentes, permitiu o aprendizado também dos pais, bem como possibilitou que fosse avaliado o seu aprendizado pela realização de suas atividades na propriedade familiar.

Desde quando Abbé Granereau iniciou as atividades na Casa Paroquial, os períodos de alternância já permitiam que os jovens fossem atuar diretamente, sob coordenação e baseados em temas específicos, nas explorações agrícolas de seus pais ou de vizinhos. A alternância impediu as descontinuidades das ações dos jovens, tanto na escola como na propriedade familiar e, conseqüentemente, da família com relação ao Centro Educativo.

Além dessa estratégia, os problematizadores da pedagogia da alternância continuavam acreditando que precisavam efetivar um mútuo engajamento dos jovens com suas famílias para que fosse possível ocasionar mudanças nas propriedades familiares, de modo específico, e nas comunidades, de modo geral. Em entrevista, André Duffaure lembra a esse respeito que “houve, portanto, um obstáculo principal a superar: treinar pessoas em se comprometer de alguma forma com o ambiente familiar” (Entrevista 1). Acreditava-se que eram os jovens e suas famílias que deveriam assumir essa tarefa. Como fazer isso? Talvez a resposta tenha acontecido de maneira involuntária e natural, pois como destaca Latour (2000), nem sempre é possível supor que todos os fatos são

intencionais, a adesão de mediadores é que torna possível que as ações se materializem. Duffaure apresenta uma situação inusitada que pode ter contribuído para o surgimento de dois mediadores.

*Como montar os períodos na família e no centro? Em outras palavras, como estabelecer uma ligação entre o tempo gasto pelo jovem em sua família e períodos passados pelo jovem no centro? Sinergias logo surgiram. Quando nos lançamos a estudar o meio, isso incentivou a pesquisa por meio de *planos de estudos* e de *cadernos da exploração*. [...] O estudo do meio e os planos de estudo nos conduziram a oportunidades bastante notáveis: eles estabeleciam que os pais e mestres respondessem pelas atividades de estágio (Entrevista 1).*

Como relatado, o Plano de Estudo (PE) e o Caderno da Realidade (CR) surgiram como o primeiro programa de ação e mediador, respectivamente, para organizar as atividades que eram desenvolvidas tanto no período escolar como no familiar. Cada vez mais aperfeiçoados e cada vez mais reconhecidos por essa denominação, eles foram, desde as primeiras experiências em *Sérignac-Péboudou* e, posteriormente, em *Lauzun*, os elementos que integraram atividades pedagógicas com atividades produtivas. Dessa forma, o Plano de Estudo:

Se apresenta sob a forma de um guia de trabalho, com um tema a desenvolver. [...] A partir dos Planos de Estudos se consegue a materialização da formalização escrita e organizada do processo de experiências e conhecimentos da realidade do jovem e do seu meio social e profissional (PUIG-CALVÓ, 2006, p. 225).

Além do Plano de Estudo para assegurar a participação da família e do Caderno da Realidade para documentar e armazenar informações, outros mediadores foram necessários. Foi preciso visitar diferentes realidades para aprofundar as discussões iniciadas pelas famílias nos planos de estudos. Para isso, as Visitas de Estudos serviam para mediar essas experiências. A própria comunicação entre a família e o meio escolar precisou ser mais eficiente e para isso foi desenvolvido o Caderno da Alternância (CA). Os manuais acadêmicos não ofereciam os conteúdos adequados à metodologia usada. Em decorrência disso, Cadernos Didáticos (CD) foram produzidos e aperfeiçoados. Dessa maneira, diversos outros mediadores foram compondo a PA e se tornaram, em longo prazo, atores que asseguraram os princípios e procedimentos para a instituição e o desenvolvimento da PA em outras realidades.

Uma terceira estratégia foi desenvolvida para assegurar direção ao fluxo de movimento que estava sendo definido. A vida em grupo foi sendo notadamente uma estratégia para manter a família vinculada e participativa. Para Pedro Puig-Calvó (2006, p. 53), “a vida em comum, se usou desde o princípio como suporte da ação formativa que permite aos jovens firmar-se no seio de um grupo”. A enxada e a foice para as atividades agrícolas, e o pano e o rodo para as atividades domésticas se tornaram, no Centro Educativo, os instrumentos encarregados de assegurar participação igualitária entre os envolvidos: “Semelhante à forma como os pais são formados dentro da Associação, os jovens organizam as responsabilidades na vida interna da Escola Família” (GARCIA-MARRIRODRIGA, 2002, p. 375). A caneta e a enxada tornaram-se simbolicamente integrados. Isso fez do internato um dos elementos principais de formação dentro da proposta da pedagogia da alternância.

Dessa terceira estratégia decorre uma quarta já implicitamente evidenciada. As atividades “agrícolas” desenvolvidas pelos pais foram experienciadas na escola da mesma forma que as atividades “domésticas” das mães. Apesar da época histórica em que o início ocorreu, essa preocupação foi considerada relevante, como mostra esse relato: “Em 30 de novembro [de 1938], a Associação da MFR de Lauzun organizou sua primeira atividade na região: uma conferência para as mulheres. Já havia muitos meses que se considerava seriamente também iniciar uma escola para as meninas” (GRANEREAU, 2007, p. 108). Desde o início, tanto no período escolar como no período familiar, as meninas praticavam a agricultura e os meninos seriam também responsáveis pelas atividades domésticas. Essa estratégia assegurou um interesse essencialmente familiar, evitando a não participação pela desmotivação específica de um ou outro membro da família.

Uma última estratégia foi o recrutamento e manutenção de aliados externos. Desde 1935 que os agricultores lançavam mão das redes de contato do Sindicato Central de Iniciativa Rural para divulgarem suas ideias. Várias reportagens foram noticiadas em jornais locais. Não satisfeitos, em novembro de 1937 lançaram seu próprio jornal, o Jornal da Casa Familiar. Visando sempre a dar exterioridade às atividades, eles aproveitavam os eventos e lançavam publicidades de suas ações.

As inscrições locais e externas serviram para dar notoriedade às atividades e, principalmente, conseguir, cada vez mais, aliados para consecução das atividades pedagógicas e administrativas da Casa Familiar. Apesar da necessidade de manter a gerência do Centro de maneira autônoma, as famílias entenderam que precisavam contar com o apoio das instituições locais. Com a divulgação, essas instituições foram relacionadas para participar sem serem protagonistas e sem possibilidades de requerer, como foi o caso do Estado e da Igreja, influência nas decisões. Para tanto contaram com os meios de comunicação, mostrando como era possível alcançar a transformação social, assegurando que as próprias famílias eram as protagonistas desse processo. Aos “parceiros” cabia apostar na fórmula e patrociná-la, de uma maneira ou de outra. A forma como os ordenamentos foram formalizados, principalmente os jurídicos, garantiu o afastamento dessas instituições da direção da MFR.

Os resultados discutidos nesta seção mostram as continuidades, os deslocamentos e as transformações, ou seja, as translações na perspectiva da teoria do ator-rede. Essas transformações ocorreram por meio da atuação dos elementos heterogêneos (sociais e técnicos) envolvidos nos processos de iniciativas da pedagogia da alternância, como uma tecnologia social, os quais estavam intrinsecamente ligados à sua origem histórica. Isto corrobora a adequação sociotécnica defendida por Dagnino (2010) como um processo que busca promover uma adequação de um conhecimento científico e tecnológico integrado a um conjunto de aspectos sociais, econômicos e ambientais.

### **Associações Sociotécnicas da Pedagogia da Alternância**

A PA teve seus registros iniciais na França, na década de 30 do século 20, a partir de um conjunto de alianças (problematizações) entre diversos atores (cidadinos, pais, comerciantes e agricultores familiares) que buscavam transformações sociais para a agricultura familiar e a educação local. Esses atores, representados pelos porta-vozes Jean Peyrat, Abbé Granereau e Arsène Couvreur, definiram pontos de passagens obriga-

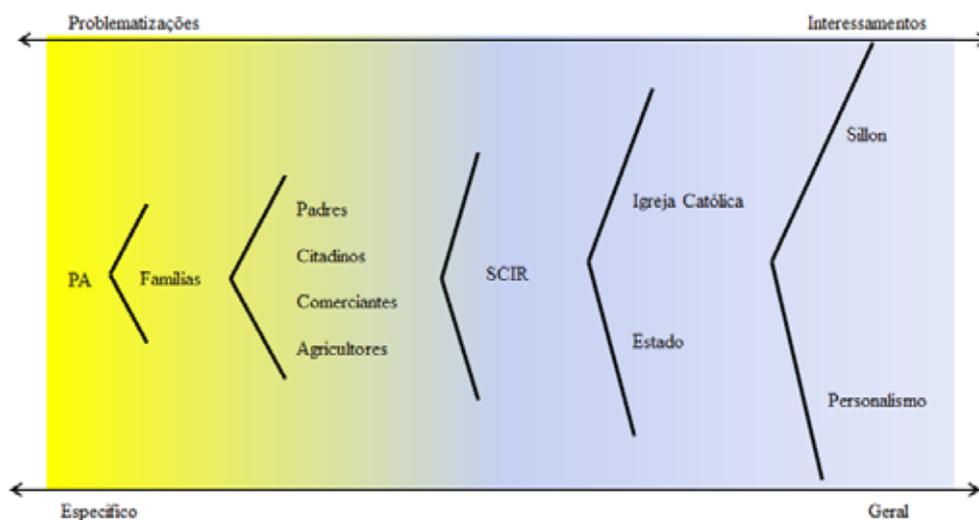
tórios para a educação de seus filhos e capacitação para melhoria do trabalho na agricultura familiar, o que resultou em uma tecnologia social transladada para o mundo todo.

Por meio de objetivos, tanto imediatos, como a educação dos jovens rurais (específico), como de longo prazo, como o desenvolvimento sustentável da região (geral), os atores iniciais, por meio do Sindicato Central de Iniciativa Rural e de outras organizações locais, regionais e até mesmo nacionais, problematizaram, interessaram e asseguraram as inscrições de muitos aliados que participaram das definições que delinearão, inicialmente, a PA. Os aliados que mais se destacaram foram as famílias, vinculadas e incentivadas a participar por meio do Sindicato Central de Iniciativa Rural, a Igreja Católica e o Estado.

As famílias foram os atores diretamente responsabilizados para assegurar as diretrizes gerais, definidas a partir das problematizações iniciais, e também para realizar a aplicação por meio da criação de Centros Educativos e definir as mudanças necessárias para assegurar a continuidade e aplicabilidade da PA em outras regiões, contextos e épocas. À Igreja e ao Estado foram designados pontos de passagens específicos, onde os mesmos foram incentivados a participar e assumir responsabilidades na execução dos Centros Educativos, sem a PA se tornar, todavia, uma metodologia educacional confessional católica ou pública, como se pressupõe a partir da responsabilização da Igreja Católica e do Estado, respectivamente.

Além da participação direta da Igreja e do Estado, as famílias, por meio do Sindicato Central de Iniciativa Rural e de outras articulações organizacionais, introduziram a PA sob a influência de dois movimentos sociais franceses de grande repercussão na década de 30: o Personalismo e o Movimento Democrata de *Sillon*. Esses movimentos foram relevantes para estimular as famílias e outros atores a instituir, manter e expandir a pedagogia da alternância. Enquanto o Movimento de *Sillon* influenciou a mobilização social das famílias agricultoras, o Personalismo contribuiu para que fossem delineadas as diretrizes pedagógicas da PA. A Figura 3 apresenta as problematizações específicas da PA aos movimentos gerais de *Sillon* e do personalismo, os principais âmbitos das problematizações e interessamentos que definiram o surgimento da pedagogia da alternância.

Figura 3 – Principais problematizadores e interessamentos de surgimento da PA

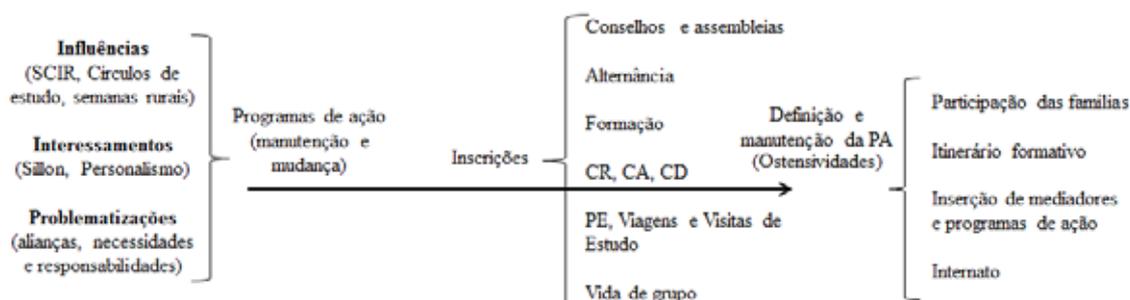


Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir das influências, interessamentos e problematizações iniciais, vários programas de ação foram transladados para dar sequência às definições iniciais e assegurar que os objetivos específicos e gerais dos atores envolvidos fossem alcançados (alguns de manutenção das ações realizadas, como assegurar a rotina formativa que havia sido criada, outros objetivando alterar os modos atuais educacionais e da agricultura familiar da região, como era a definição da formação técnica e profissional instalada). Esses programas de ação resultaram na pedagogia da alternância, como ela ficou posteriormente conhecida, com inscrições específicas como a participação das famílias, o itinerário formativo e a vida de grupo.

Desse modo, as inscrições que delinearão a pedagogia da alternância asseguraram a sua continuidade por meio de “procedimentos operacionais padrões”, sendo definida uma forma específica que assegurou que a pedagogia da alternância fosse identificada e conhecida por outras regiões e países. A Figura 4 mostra como essas inscrições possibilitaram que a PA fosse translada para além das relações e negociações iniciais.

Figura 4 – Inscrições que possibilitaram o transladar da PA



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao responder à questão inicial desse trabalho, então, foi possível perceber que a PA foi, inicialmente, um processo negociado por muitos atores com objetivos distintos e interessamentos diversos. Apesar disso, a participação das famílias, o apoio da Igreja Católica e do governo do Estado e um conjunto de inscrições, inclusive de atores não humanos, como foi o caso do Caderno da Realidade (CR), Caderno da Alternância (CA) e Cadernos Didáticos (CDs), definiram as possibilidades, tanto de execução local por meio de centrais de cálculo (LATOOUR, 2000) como a “Escola Campesina do SCIR [Sindicato Central de Iniciativa Rural]”, como sua expansão para outras regiões e, posteriormente, outros países.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visou a analisar como a pedagogia da alternância se consolidou na localidade em que surgiu e se tornou uma tecnologia social reconhecidamente geradora de transformações sociais. Teoricamente, foi adotada a teoria do ator-rede. Os procedimentos metodológicos basearam-se em fontes secundárias de dados documentais e entrevistas, com a análise dos dados sendo realizada por meio do conceito de translação.

Como resultado, verificou-se que a pedagogia da alternância foi, inicialmente, um processo negociado por muitos atores com objetivos distintos e interessamentos diversos. A participação das famílias, o apoio da Igreja Católica e do governo do Estado e um conjunto de inscrições, inclusive de atores não humanos, definiram as possibilidades, tanto de execução local como sua expansão para outras regiões e países.

As translações, como mostrado, de problematizações, interessamentos e pontos de passagens obrigatórios (CALLON, 1986) criados ao longo do desenvolvimento da PA não partiram, exclusivamente, de voluntarismos humanos, mas ocorreram por meio de constantes processos mediados também por atores não humanos. Atores como os Cadernos da Alternância e da Realidade e os Planos de Estudos, entre outros, tiveram papéis relevantes no delineamento do formato e em como a PA seria transladada para outras regiões e países. Esses atores, visivelmente, asseguram a permanência e continuidade da PA ao longo dos diferentes tempos e espaços analisados.

No Brasil, onde a PA tem sido estudada, principalmente, no âmbito pedagógico (TEIXEIRA; BERNARTT; TRINDADE, 2008), a realização de análises por meio de bases teórico-metodológicas como a teoria do ator-rede pode contribuir para a compreensão do papel que tecnologias sociais como a pedagogia da alternância têm para a consecução de políticas públicas no país. Além disso, realizar análises que permitem compreender os híbridos sociotécnicos (LAW, 1992) que perfazem as organizações e suas tecnologias pode ser uma agenda de pesquisa relevante para compreender o papel das tecnologias sociais e as diversas formas organizacionais que as caracterizam.

Especificamente sobre a PA, constata-se a necessidade de realização de estudos que levem em conta a formação da PA nas diferentes localidades em que ela está instalada no Brasil e quais foram os processos relevantes de sua sustentação ao longo do tempo. O estudo de diferentes realidades, como é o caso das Escolas Família Agrícola (EFAs), das Casas Familiares Rurais (CFRs) e outras designações, como as Escolas Comunitárias Rurais (ECR), pode ajudar na compreensão das multiplicidades de realidades que compreendem os Centros Familiares de Formação por Alternância no contexto nacional e como eles perfazem coletivamente esse ideário de pedagogia da alternância no país.

## REFERÊNCIAS

- BLOOR, D. *Conhecimento e imaginário social*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2009.
- BRAGA, C.; SUAREZ, M. Teoria Ator-Rede: novas perspectivas e contribuições para os estudos de consumo. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 2, p. 218-231, 2018.
- BURGHGRAVE, T. *Autoformação e participação no meio sócio-profissional: abordagem biográfica de dois agricultores do movimento das Escolas Famílias Agrícolas*. 2003. 220p. Dissertação (Mestrado Internacional em Ciências da Educação) – Universidade Nova Lisboa, Lisboa, 2003.
- BURGHGRAVE, T. *Vagabundos, não senhor: cidadãos brasileiros e planetários! Uma experiência educativa pioneira do Campo*. Orizona: Unefab, 2011.
- CALLON, M. El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico. In: DORMÈNECH, M.; TIRADO, F. J. *Sociología simétrica: ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1998. p. 143-170.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* London: Routledge, 1986. p. 196-223.
- CAMILLIS, P. K.; ANTONELLO, C. S. Da translação para o enactar: contribuições da Teoria Ator-Rede para a abordagem processual das organizações. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 1, p. 61, 2016.

- CERRETTO, C.; DOMENICO, S. M. R. Mudança e Teoria Ator-Rede: humanos e não humanos em controvérsias na implementação de um centro de serviços compartilhados. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 1, p. 83-115, 2016.
- CHARTIER, D. La spécificité des Maisons Familiales Rurales d'éducation et d'orientation. *Revue Française de Pédagogie*, v. 73, p. 23-30, 1985.
- DAGNINO, R. (org.). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. ed. Campinas: Kome-di, 2010.
- DAGNINO, R. P.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.
- DAGNINO, R.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. Sobre o marco analítico-conceitual da Tecnologia Social. In: DAGNINO, R. (org.). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. ed. Campinas: Kome-di, 2010. p. 71-112.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *A thousand plateaus: capitalism and schizophrenia*. Minneapolis: University Minnesota Press, 1987.
- DIAS, R. B.; NOVAES, H. T. Contribuições da economia da inovação para a reflexão acerca da tecnologia social. In: DAGNINO, R. (org.). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. ed. Campinas: Kome-di, 2010. p. 155-174.
- DOMÈNECH, M.; TIRADO, F. J. *Sociología simétrica: ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1998.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- FONSECA, R. Tecnologia e democracia. In: OTTERLOO, A. (org.). *Tecnologias sociais: caminhos para a sustentabilidade*. Brasília: Rede de Tecnologia Social, 2009. p. 145-153.
- GARCÍA-MARIRRODRIGA, R.; PUIG-CALVÓ, P. *Formação em alternância e desenvolvimento local: o movimento educativo dos CEFFA no mundo*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.
- GARCIA-MARIRRODRIGA, R. *La formación por alternancia en el medio rural: contexto e influencia de las MFR sobre el desarrollo local de Europa y los PVD. Modelo de planificación y aplicación al caso de Colombia*. 2002. 1033 p. Tese (Doutorado em Engenharia Agrônômica) – Universidade Politécnica de Madrid, Madrid, 2002.
- GARFINKEL, H. *Studies in ethnomethodology*. New Jersey: Prentice Hall, 1967.
- GIMONET, Jean-Claude. *Praticar e compreender a pedagogia da alternância dos CEFFAs*. Petropolis: Vozes, 2007.
- GRANEREAU, A. *Le livre de Lauzun: une histoire des premières maisons familiales rurales*. L'Harmattan, 2007.
- GREIMAS, A. J.; COURTÉS, J. *Dicionário de semiótica*. São Paulo: Cultrix, 1979.
- HEIDEGGER, M. *The question concerning technology: and other essays*. New York: Garland Publishing, 1977.
- HERRERA, H. O. La generación de tecnologías en las zonas rurales. In: DAGNINO, R. (org.) *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. ed. Campinas: Kome-di, 2010. p. 23-52.
- HUGHES, T. *Networks of power: electrification in Western Society, 1880-1930*. Londres: Johns Hopkins University Press, 1983.
- HUGHES, T. The evolution of large technological systems. In: BIJKER, W. E.; HUGHES, T. P.; PINCH, T. (ed.). *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1987. p. 51-82.
- LATOURET, B. (ed.). *Reset Modernity!* Cambridge: The MIT Press And ZKM, 2016.
- LATOURET, B. *A esperança de pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. São Paulo: Edusc, 2001.
- LATOURET, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 2000.
- LATOURET, B. *Down to Earth: Politics in the new climatic regime*. Nova Jersey, EUA: John Wiley & Sons, 2018.
- LATOURET, B. La tecnología es la sociedad hecha para que dure. In: DORMÈNECH, M.; TIRADO, F. J. *Sociología simétrica: ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1998. p. 109-142.
- LATOURET, B. On recalling ANT. In: LAW, J.; HASSARD, J. (ed.). *Actor-Network Theory and after*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 15-25.

- LATOUR, B. On technical mediation – philosophy, sociology, genealogy. *Common Knowledge*, v. 3, n. 2, p. 29-64, 1994.
- LATOUR, B. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. São Paulo: Edusc, 2004.
- LATOUR, B. *The pasteurization of France*. EUA: Harvard University Press, 1988.
- LATOUR, B.; CALLON, M. Unscrewing the big leviathan: how actor macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In: KNORR-CETINA, K.; CICOUREL, A. V. *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro and macro-sociologies*. Boston: Routledge & Kegan, 1981. p. 277-303.
- LATOUR, B.; YANEVA, A. Give me a gun and I will make all buildings move. *Ardeth*, n. 1, p. 102-111, 2018.
- LAW, J. *After method: mess in social science research*. New York: Routledge, 2004.
- LAW, J. Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. *Systemic Practice and Action Research*, v. 5, n. 4, p. 379-393, 1992.
- LAW, J. On the methods of long-distance control: vessel, navigation and the Portuguese rout to India. In: LAW, J. *Power action and believe: a new sociology of knowledge?* Heley: Routledge, 1986.
- LAW, J. *Actor-Network Theory and material semiotics*. Lancaster University, 2007. p. 1-21. Disponível em: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2007ANTandMaterialSemiotics.pdf>. Acesso em: 24 maio 2012.
- NOSELLA, P. *Uma nova educação para o meio rural: sistematização e problematização da experiência educacional das escolas da família agrícola do movimento de educação promocial do Espírito Santo*. 1977. 204f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1977.
- NOVÉ-JOSSERAND, F. *L'étonnante histoire des Maisons familiales rurales*. Paris: France-Empire, 1987.
- NUNES, J. A. et al. A emergência do sujeito participativo: interseções entre ciência, política e ontologia. *Sociologias*, v. 20, n. 48, p. 162-187, 2018.
- ORLIKOWSKI, W. J. Sociomaterial practices: exploring technology at work. *Organization Studies*, v. 28, p. 1.435-1.448, 2007.
- PUIG-CALVÓ, P. *Los centros de formación por alternancia: desarrollo de las personas y de su medio*. 2006, 389 p. Tese (Doutorado) – Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 2006.
- RAJÃO, R.; VURDUBAKIS, T. On the pragmatics of inscription: detecting deforestation in the Brazilian Amazon. *Theory, Culture & Society*, v. 30, n. 4, p. 151-157, 2013.
- SERRES, M. *Diálogo sobre a ciência, a cultura e o tempo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- SERRES, M. *Hermes: uma filosofia das ciências*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000. p. 435-454.
- TEIXEIRA, E. S.; BERNARTT, M. L.; TRINDADE, C. A. Estudos sobre pedagogia da alternância no Brasil: revisão de literatura e perspectiva para a pesquisa. *Educação e Pesquisa*, v. 34, n. 2, p. 227-242, 2008.
- THOMAS, H. E. Tecnologias para inclusão social e políticas públicas na América Latina. In: OTTERLOO, A. (org.). *Tecnologias sociais: caminhos para a sustentabilidade*. Brasília: Rede de Tecnologia Social, 2009. p. 25-82.
- THOMAS, H.; FRESSOLI, M. En Búsqueda de una Metodología para Investigar Tecnologías Sociales. In: DAGNINO, R. (org.). *Tecnología social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. ed. Campinas: Kome-di, 2010. p. 221-248.
- TONELLI, D. F. Origens e afiliações epistemológicas da Teoria Ator-Rede: implicações para a análise organizacional. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, p. 377-390, 2016.
- UNEFAB. União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil. *Formação em alternância e desenvolvimento sustentável*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA, 2., 2002. Brasília, DF: Cidade, 12 a 14 nov. 2002. p. 126-146.
- UNEFAB. União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil. *Pedagogia da alternância: alternância e desenvolvimento*. 2. ed. SEMINÁRIO INTERNACIONAL. SALVADOR, 1., 1999. Brasília, DF: Cidade, 3 a 5 nov. 1999. p. 64-72.
- VALADÃO, J. A. D.; ANDRADE, J. A. *Teoria do Ator-rede e adequação sociotécnica: uma tradução da pedagogia da alternância para rotinas e tecnologias sociais*. Curitiba: Appris, 2016.
- VALADÃO, J. A. D.; ANDRADE, J. A.; CORDEIRO NETO, J. R. Abordagens sociotécnicas e os estudos em Tecnologia Social. *Pretexto*, v. 15, p. 44-61, 2014.
- VALADÃO, J. A. D.; CORDEIRO NETO, J. R.; ANDRADE, J. A. Bases sociotécnicas de uma tecnologia social: o transladar da pedagogia da alternância em Rondônia. *Organizações & Sociedade*, v. 24, p. 89-114, 2017.

## Mulheres Rurais e Atividades não Agrícolas no Âmbito da Agricultura Familiar

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.250-265>

Recebido em: 16/5/2018

Aceito em: 19/3/2019

Rosani Marisa Spanevello<sup>1</sup>, Ana Maria Nunes Doege<sup>2</sup>,  
Laila Mayara Drebes<sup>3</sup>, Adriano Lago<sup>4</sup>

### RESUMO

O tema do estudo são as interconexões entre agricultura familiar, mulheres rurais e atividades não agrícolas. O objetivo foi analisar como acontece a inserção de mulheres rurais nas atividades não agrícolas no âmbito da agricultura familiar do município de Arvorezinha, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. De natureza qualitativa e delimitado como estudo de caso, a pesquisa envolveu a aplicação de formulários com 17 mulheres rurais inseridas em atividades não agrícolas. Diante de um contexto de desvalorização do trabalho feminino nas atividades agrícolas tradicionais, a inserção nas atividades não agrícolas se mostra como uma fonte econômica alternativa, acarretando, ao menos parcialmente, a independência financeira das mulheres rurais, além de resultar em melhorias de cunho sociocultural, ampliando o seu convívio social e a sua qualidade de vida. Dessa maneira, as atividades não agrícolas no âmbito da agricultura familiar são favoráveis à autonomização das mulheres rurais, considerando suas vantagens monetárias e não monetárias. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de estudos sobre o potencial destas atividades em ampliar as possibilidades de permanência das mulheres no meio rural, levando em consideração que são as principais migrantes rumo aos centros urbanos, muito em virtude da desvalorização da sua atuação como agricultoras.

**Palavras-chave:** Gênero. Agricultura familiar. Renda não agrícola.

### RURAL WOMEN AND NON-AGRICULTURAL ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF FAMILY FARMING

### ABSTRACT

The theme of the study are the interconnections between family farming, rural women and non-agricultural activities. The objective was to analyze the inclusion of rural women in non-agricultural activities in scope of the family agriculture of the municipality of Arvorezinha, state of Rio Grande do Sul, Brazil. Of qualitative nature and delineated as a case study, the study involved the application of forms with 17 rural women enrolled in non-agricultural activities. Faced with a context of devaluation of female labor in traditional agricultural activities, the insertion in non-agricultural activities shows itself as an alternative economic source, at least partially affecting the financial independence of rural women, in addition to resulting in socio-cultural improvements, enhancing their social life and their quality of life. In this way, non-agricultural activities within the family agriculture are favorable to the empowerment of rural women, considering their monetary and non-monetary advantages. In this sense, it is necessary to study the potential of these activities in expanding the possibilities for women to stay in rural areas, taking into consideration that they are the main migrants to urban centers, due to the devaluation of their work as farmers.

**Keywords:** Gender. Family farming. Non-farm income.

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [rspanevello@yahoo.com.br](mailto:rspanevello@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Graduada em Zootecnia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [anadoege@hotmail.com](mailto:anadoege@hotmail.com)

<sup>3</sup> Mestre e doutoranda em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [drebeslm@gmail.com](mailto:drebeslm@gmail.com)

<sup>4</sup> Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [adrianolago@yahoo.com.br](mailto:adrianolago@yahoo.com.br)

As atividades não agrícolas têm se tornado importante alternativa geradora de renda para a população que reside no meio rural, especialmente aquela pertencente à agricultura familiar. Os agricultores familiares e suas famílias têm sido atraídos cada vez mais para ocupar distintos postos de trabalho, além do agrícola, tais como turismo rural, agroindustrialização, comércio e prestação de serviços. As motivações para exercer outras atividades associadas ou não à agricultura estão diretamente relacionadas com o tamanho da propriedade, a capacidade de gerar renda, a valorização da agricultura, a penosidade do trabalho agrícola, o “saber-fazer” dos membros da família, a proximidade dos centros urbanos, as perspectivas dos filhos e filhas em permanecer no campo, entre outros.

Segundo Silva e Schneider (2010), a agricultura familiar brasileira é responsável por quase 77,0% dos postos de trabalho na agropecuária, posto que, no entanto, ainda é pouco conhecida a parcela desta proporção que se refere à contribuição das mulheres nas propriedades familiares de produção. Além disso, ante ao acelerado processo de migração causado por diversos fatores e que atinge os jovens rurais em geral, mas de modo especial as moças, a questão da persistência do caráter familiar destas propriedades emerge como um tema central a ser debatido no desenvolvimento rural brasileiro (SILVA; SCHNEIDER, 2010).

Inserido, portanto, no contexto da agricultura familiar e, em especial, da sua manutenção, encontra-se um fator de grande importância e que vem sendo abordado, a saber: o papel da mulher na reprodução da agricultura familiar. Dentro desta abordagem têm-se diversos fatores interligados que influenciam a permanência, ou não, da mulher no meio rural e, ainda, sua relação com a manutenção da agricultura familiar, bem como estratégias de melhoria da sua condição socioeconômica e incentivos à sua permanência.

Tendo em vista estas questões, este trabalho tem como proposta discutir o exercício das atividades não agrícolas desenvolvidas por mulheres rurais no âmbito da agricultura familiar. Conforme Brandão (2005), as atividades não agrícolas abrangem trabalhos nos ramos tradicionais da atividade industrial, como novas atividades que vêm se desenvolvendo no meio rural, tais como lazer, turismo, conservação da natureza, artesanato, comercialização, agroindustrialização, entre outras.

Segundo Silva e Schneider (2010), a grande maioria dos estudos referentes às mulheres rurais reforça seu papel dentro das propriedades, focalizando sua condição de trabalhadoras não remuneradas e pouco valorizadas. Ainda que estes estudos sejam relevantes para entender qual é o papel das mulheres no trabalho, na gestão das propriedades familiares e na reprodução socioeconômica das famílias rurais, torna-se necessário analisar o que acontece com as mulheres quando as mesmas desenvolvem atividades não agrícolas.

Nesse sentido, o objetivo central deste estudo é analisar a inserção das mulheres rurais em atividades não agrícolas no contexto da agricultura familiar do município de Arvorezinha, no Estado do Rio Grande do Sul, por meio da discussão do perfil destas mulheres rurais e de sua participação nas atividades agrícolas e não agrícolas, além das mudanças socioeconômicas geradas a partir da sua inserção nas atividades não agrícolas.

Em termos estruturais, o artigo aborda a revisão de literatura referente à desvalorização do trabalho das mulheres rurais na agricultura e sua inclusão em atividades não agrícolas, os procedimentos metodológicos adotados, os resultados e discussão, as principais conclusões e, por fim, as referências bibliográficas.

## **SOBRE A RELEVÂNCIA SOCIOECONÔMICA DO TRABALHO DAS MULHERES RURAIS E A ASCENSÃO DAS ATIVIDADES NÃO AGRÍCOLAS**

Segundo a FAO (2012), as mulheres são responsáveis por mais da metade da produção de alimentos que chegam às mesas em todo o mundo, e em países menos desenvolvidos há maior presença delas na economia agrícola – mais de 70,0% das mulheres economicamente ativas trabalham na agricultura. Na concepção de Cielo, Wenninkamp e Schmidt (2014), o papel da mulher nas atividades agrícolas não se restringe à produção e à comercialização de alimentos, posto que as mesmas atuam tanto no trabalho no campo quanto nas mais distintas funções. As mulheres são precursoras dentro das propriedades, assumindo os desafios impostos pela inovação tecnológica e colocando em prática saberes adquiridos com outras gerações, mesmo que sua qualificação profissional ainda seja muito baixa se comparada a países mais desenvolvidos.

Com relação às atividades realizadas pelas mulheres na produção agrícola, nota-se que em alguns setores elas marcam mais presença na mão de obra do que em outros. Melo e Di Sabbato (2006) mostraram que a participação das mulheres rurais brasileiras nas atividades agropecuárias é distinta. Segundo as autoras, na produção de aves e pequenos animais as mulheres representam 82% das pessoas ocupadas na atividade; na horticultura/fruticultura – constituem 46,6% do pessoal ocupado; na lavoura e pecuária representam, respectivamente, 26,9% e 14,3% nas atividades; já na silvicultura/exploração florestal, correspondem a 36,2% das pessoas ocupadas; enquanto na pesca/aquicultura, chegam a 13,8%; e na apicultura/sericultura em torno de 12%.

Ainda, a produção para autoconsumo<sup>5</sup> no meio rural brasileiro envolve um grande contingente de mulheres, constituindo cerca de 40% da ocupação feminina, enquanto a mesma ocupação demanda apenas 8,9% da mão de obra masculina nas atividades da agropecuária. De acordo com Brumer e Anjos (2008, p. 9), são identificadas como produção para o autoconsumo realizadas pelas mulheres “as tarefas de limpeza, preparo dos alimentos, cuidado das crianças, trabalhos da horta e do quintal (cuidado de pequenos animais e ordenha) e transformação artesanal de produtos alimentícios para consumo dos membros da família”.

Percebe-se que essa produção destinada ao autoconsumo não é considerada parte lucrativa, uma vez que não é destinada à comercialização e, portanto, é vista como um complemento apenas, ou até mesmo como um “aproveitamento” da mão de obra feminina na função de prover alimentação e bem-estar à família (MELO; DI SABBATO, 2006). Brumer e Anjos (2008, p. 9) também argumentam que o desempenho

<sup>5</sup> O trabalho para autoconsumo compreende todo o tipo de produção, bens, ferramentas de trabalho ou outros produtos, que são gerados no interior da unidade familiar e utilizados pelos seus membros para suprir as suas necessidades, entre as quais está a produção alimentar para o autoconsumo doméstico (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2007).

das mulheres “nessas atividades não é considerado como trabalho, uma vez que não se inclui no mercado de bens e serviços e, assim, não envolve a circulação de recursos monetários”.

A realidade suprarretratada, todavia, tem como pano de fundo a invisibilidade do trabalho da mulher rural, o qual nos remete à questão de gênero. Para Scott (1995, p. 8), o termo gênero tem como ponto de partida a compreensão das relações de poder entre homens e mulheres. Em seu conceito mais amplo, o termo gênero significa compreender que os papéis sociais distintos entre homens e mulheres não são determinados pela biologia, mas, sim, pela sociedade, não sendo iguais, ou seja, com supremacia dos homens sobre as mulheres (MENASCHE; BELÉM, 1998). Trazendo esta definição para o contexto das mulheres rurais, verifica-se a existência de uma naturalização da subordinação da mulher dentro das propriedades cuja raiz, conforme Herrera (2012, p. 3-4), “está relacionada com a relação hierárquica dentro das famílias rurais, cuja base material é a divisão sexual do trabalho. Esta diferenciação é determinada socialmente através de vivências, símbolos e representações, e se reproduz no cotidiano da dinâmica familiar, tais como a divisão sexual do trabalho”.

Brumer (2002) afirma que, apesar da importância das mulheres, suas atividades não costumam ser consideradas trabalho propriamente dito. Ou seja, a mulher desempenha seu papel no cuidado da casa, em prover o alimento para a família e, quando “lhe sobra um tempo”, ainda “ajuda” na produção. Conforme Brumer (2004), a divisão do trabalho por sexo na agricultura mostra que as mulheres – juntamente com as crianças e os jovens – ocupam posição subordinada e, geralmente, seu trabalho aparece como “ajuda”, mesmo quando trabalham tanto quanto os homens ou executam as mesmas atividades que eles. De acordo com Melo e Di Sabbato (2006), as próprias mulheres rurais apresentam dificuldades em reconhecer todos os trabalhos que realizam. Assim, costumam declarar jornadas de trabalho muito pequenas, pois comparam-se às trabalhadoras urbanas que precisam sair de casa para trabalhar, enquanto no campo essa questão não é claramente distinguida. Tal invisibilidade pode ser considerada uma das causas da migração de mulheres do meio rural para o urbano.

Nesse sentido, a visibilidade e o reconhecimento econômico e social do trabalho feminino no meio rural tem se dado por meio de outras formas para além do trabalho agrícola e doméstico, tais como as atividades não agrícolas. Para Ney e Hoffmann (2008), a ampliação das atividades não agrícolas é um importante componente do desenvolvimento da economia rural, posto que estas têm proporcionado novas oportunidades de trabalho para a população que reside no campo e ainda têm gerado alternativas de se obter remunerações mais elevadas aos agricultores que somente exercem atividades agrícolas. Os mesmos autores, recém-citados, concluem que, desta maneira, as atividades rurais não agrícolas têm constituído uma crescente parcela da renda rural.

Em décadas mais recentes, a agricultura familiar, segundo Silva (2009), tem apresentado uma tendência de combinar atividades não agrícolas e agrícolas no meio rural, tendência esta que se manifesta com certa expressão também no interior do Rio Grande do Sul. Brandão (2005), analisando os destinos de investimentos de agricultores familiares na região central do Rio Grande do Sul, verificou que 52% investiram em agroindústrias e 19% em artesanato. Ainda de acordo com Silva (2009), a realização de diversas atividades sempre esteve presente nas famílias rurais, quando, por exemplo, os

agricultores fabricavam seus próprios instrumentos ou confeccionavam demais artigos artesanais, como vestimentas e calçados. Ainda, no que diz respeito ao Estado do Rio Grande do Sul, há uma nítida tendência de crescimento das pessoas domiciliadas no meio rural entre os ocupados em atividades não agrícolas, que, em 1992, eram 297 mil e, em 2004, chegaram a 304 mil habitantes (SCHNEIDER *et al.*, 2006).

As atividades não agrícolas têm se apresentado com uma alternativa de trabalho para as mulheres. Segundo Schneider (2004), desde a década de 90 registrou-se um crescimento em todos os países da América Latina dos empregos em atividades não agrícolas. Este crescimento é mais expressivo no caso das mulheres, pois em nove países verifica-se uma variação de 65% a 93% de participação das mulheres no mercado de trabalho rural não agrícola. Ainda, conforme Schneider (2004), além da questão do trabalho agrícola e doméstico, tem se visualizado a discussão sobre o papel das mulheres nas atividades não agrícolas.

Para Silva (2009), o rendimento provindo de atividades não agrícolas tem caráter individual – ao contrário da renda agrícola, que é familiar – (mesmo que normalmente seja aplicado ao conjunto da família e da unidade de produção), podendo representar a independência financeira das jovens e das mulheres, cujo trabalho na propriedade tende a ser desvalorizado e não remunerado.

Consoante Paulilo (2004), para as mulheres o direito de tomada de decisão sobre a própria vida pode estar desvinculado de um salário individual, mas não do acesso a uma renda própria. Aí entra a discussão da importância da prática de atividades não agrícolas para mulheres residentes no meio rural. Quanto à divisão social do trabalho constituído na agricultura familiar, esta pode ser rompida ou fortemente alterada com a renda proveniente da ocupação das mulheres em atividade não agrícola (STADUTO *et al.*, 2008).

Para Staduto *et al.* (2008), várias atividades, que inicialmente são complementares, passam a ser componentes relevantes na renda da família, atividades estas que podem ser agrícolas assim como não agrícolas, dentre as quais citam-se: a agroindústria familiar rural, a produção de leite, o artesanato, o turismo e outros, que, em muitos casos, são inicialmente responsabilidade das mulheres. Os mesmos autores, em seu estudo sobre mulheres de famílias rurais do Estado do Paraná na agricultura familiar, destacaram a tendência de aumento do número de mulheres envolvidas em atividades exclusivamente não agrícolas, concluindo que estas atividades estão impedindo uma redução ainda maior no número de mulheres ocupadas no rural paranaense.

Com relação às motivações que levam as mulheres a praticarem atividades não agrícolas, essas podem ser diversas. Segundo Bharadwaj, Findeis e Chintawar. (2013), uma grande proporção de mulheres do meio rural norte-americano, ocupadas em atividades não agrícolas, demonstrou motivação financeira, o que sugere que estas trabalhadoras dão grande importância à manutenção da segurança financeira da fazenda: 57% das mulheres declararam motivações financeiras; 18% reportaram razões sociais; 16% declararam desejo de manter suas habilidades em prática; enquanto 9% apresentaram razões diversas. Ainda conforme as autoras, as diferentes motivações são afetadas por características individuais, familiares e pela situação financeira da propriedade (BHARADWAJ; FINDEIS; CHINTAWAR, 2013).

Ainda, quando se aborda a questão da prática de atividades não agrícolas no meio rural, é importante salientar que estas práticas normalmente trazem consequências benéficas à vida das mulheres principalmente. Segundo Lunardi (2012), o turismo rural, assim como outras atividades não agrícolas, tem se tornado uma opção viável de complementação de renda, como também uma estratégia de reprodução social, econômica e cultural das populações rurais.

Além disso, tal atividade permite a inserção no mercado de trabalho de atores que até então não desenvolviam atividade produtiva que gerasse renda monetária, como é o caso das mulheres e jovens que se encontravam em situação de ajuda na atividade produtiva – e passaram a ter autonomia financeira –, destacando que as mulheres se inseriram na organização social da propriedade e da comunidade local, o que possibilita a socialização destas, mudando a dinâmica social, econômica e cultural delas e também das famílias envolvidas. Do mesmo modo, a mulher é peça chave no desenvolvimento do turismo, e o resultado do seu trabalho é importante fator de valorização (econômica, social e política) das mulheres rurais envolvidas nestas atividades (LUNARDI, 2012).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para analisar a inserção das mulheres em atividades não agrícolas, o estudo foi desenvolvido em conformidade com o método qualitativo de investigação científica. Segundo Minayo (2012), o método qualitativo aplica-se ao estudo da história, das relações, representações, crenças, percepções e opiniões resultantes das interpretações que os seres humanos fazem a respeito de como constroem seus artefatos e a si mesmos, de como vivem, sentem e pensam. Este método permite desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, e propicia a construção de novas abordagens, assim como a revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação científica. Em conformidade com essa natureza, o delineamento utilizado foi o estudo de caso.

Conforme Gil (2011), este delineamento consiste em estudo empírico destacado por suas profundas e detalhadas imersões nas realidades sociais estudadas por meio da utilização de diversas técnicas de coleta de dados combinadas. Em termos amostrais, foi desenvolvido um estudo de caso único de meio geográfico (PIRES, 2010).

Nesse sentido, o meio geográfico selecionado foi o município de Arvorezinha, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, dada a expressividade da atuação das mulheres rurais em atividades não agrícolas e a acessibilidade das pesquisadoras ao município. No que se refere ao município de Arvorezinha – RS, está situado geograficamente na mesorregião Nordeste Rio-Grandense e microrregião Guaporé, a cerca de 210 km da capital do Estado. Em 2010, o total da população era de 10.255 habitantes, dos quais 38,5% eram rurais, divididos em 52,4% homens e 47,6%, mulheres (IBGE, 2010).

Em Arvorezinha (RS), os dados foram coletados durante o ano de 2016 mediante aplicação de formulários, cuja finalidade foi: 1) estabelecer o perfil das mulheres rurais inseridas em atividades não agrícolas; 2) identificar as atividades não agrícolas geradoras de renda praticadas por elas; 3) compreender os ganhos oriundos das atividades não agrícolas, tanto em termos econômicos quanto sociais e culturais. Nesse sentido, o formulário trouxe perguntas abertas e fechadas que tratavam da idade, escolaridade e

estado civil e do tamanho das propriedades das mulheres, dos tipos de atividades não agrícolas exercidas, da renda gerada por estas atividades e da sua destinação e possibilidade de identificar os benefícios gerados pela atividade não agrícola para as mulheres.

Diante do exposto, o público-alvo da pesquisa foi mulheres rurais que auferiam renda a partir da prática de atividades não agrícolas, dentro ou fora da propriedade rural. Os critérios de inclusão na pesquisa, isto é, de participação no formulário, foram: ser mulher; residir no meio rural do município de Arvorezinha; ter idade de 16 anos ou mais; praticar atividades não agrícolas geradoras de renda e aceitar livremente participar da pesquisa.

Embora respeitando os critérios mencionados, o estudo visou a abranger a maior diversidade possível de atividades não agrícolas, utilizando uma amostragem por conveniência, que, conforme Gil (2008), é destituída de rigor estatístico e é aplicada em estudos qualitativos exploratórios, posto que o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que eles representam, de alguma forma, o universo estudado. Nesse sentido, foram incluídas na amostra desde mulheres que faziam algum tipo de artesanato, doces, massas caseiras, como também trabalhavam em agroindústrias e indústrias ervateiras, exercendo atividades diversas dentro destas. No total, 17 mulheres constituíram a amostra do estudo.

Os dados coletados com a aplicação dos formulários semiestruturados com estas 17 mulheres rurais foram analisados de acordo com a metodologia de análise de conteúdo, envolvendo organização, sistematização e categorização dos dados oriundos dos formulários com base em um processo de descrição, inferência e interpretação destes dados (MINAYO, 2007). Vale ressaltar que, complementarmente, apesar da natureza qualitativa do estudo, utilizou-se estatística descritiva na análise de certas informações.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Perfil das Mulheres Rurais Inseridas em Atividades não Agrícolas

Com base nos formulários conduzidos, buscou-se, primeiramente, traçar o perfil destas mulheres rurais envolvidas com atividades não agrícolas em Arvorezinha – RS. Referente à idade, a mulher mais jovem participante da pesquisa apresentou 17 anos e a mais velha 65 anos de idade. Dentre as 17 mulheres rurais estudadas, 11,8% tinham menos de 20 anos no momento da pesquisa (2 mulheres), 41,2% apresentavam de 20 a 29 anos (7 mulheres), 29,3% tinham de 30 a 39 anos (5 mulheres), 5,9% apresentavam de 40 a 49 anos (1 mulher) e 11,8% de 60 a 69 anos (2 mulheres).

Diante disso, notou-se uma prevalência de mulheres rurais envolvidas em atividades não agrícolas na faixa etária dos 20 aos 29 anos. Este é um dado interessante, pois evidencia a potencialidade das atividades não agrícolas em fomentar a permanência das mulheres mais jovens nas áreas rurais, sendo estas o principal público de migrações rumo ao meio urbano. Não obstante, é um dado que destoa de estudos mais antigos sobre mulheres e atividades não agrícolas, pois Silva e Schneider (2010), em pesquisa conduzida no Rio Grande do Sul, notaram, de maneira geral, uma tendência de envelhecimento das mulheres rurais envolvidas com atividades não agrícolas.

Quanto ao estado civil, 52,9% das mulheres rurais encontravam-se casadas (9 mulheres) e 5,9% em união estável (1 mulher). As demais (7 mulheres) eram solteiras, representando 41,2% das mulheres rurais estudadas. Verificou-se que o número de filhos variou desde mulheres que não tinham filhos até mulheres com, no máximo, três filhos. O expressivo número de mulheres solteiras encontradas nas áreas rurais e envolvidas com atividades não agrícolas chama a atenção ao contrastar com os dados do estudo de Silva e Schneider (2010) que, analisando os municípios de Três Palmeiras e Veranópolis, ambos no Rio Grande do Sul, mostrou a predominância de mulheres casadas nas áreas rurais, tanto no âmbito das atividades tradicionais, vinculadas com o setor agropecuário, quanto nas atividades não agrícolas, evidenciando o casamento como um estímulo à permanência no meio rural, posto que, neste sentido, a solteirice incitaria à migração. Diante disso, em Arvorezinha (RS) este dado referente ao estado civil aponta para o potencial das atividades não agrícolas de fomentar a permanência de um público distinto de mulheres nas áreas rurais, isto é, mulheres mais jovens que ainda não constituíram família.

Referente ao nível de escolaridade, encontrou-se 41,2% de mulheres rurais cuja escolaridade era de Ensino Fundamental Incompleto (7 mulheres), mas, em contrapartida, 58,8% delas haviam concluído o Ensino Médio (10 mulheres). Em estudo conduzido no Rio Grande do Sul, Silva e Schneider (2010) haviam notado uma reduzida escolaridade entre as mulheres rurais, inclusive entre aquelas que praticavam atividades não agrícolas. Nesse sentido, em Arvorezinha (RS), considerando que muitas das mulheres rurais que desenvolvem atividades não agrícolas são jovens e solteiras, estas também apresentam um índice de escolaridade mais elevado.

As propriedades rurais destas mulheres, em termos de tamanho, variaram de 3 a 24 hectares, e destas somente uma propriedade rural apresentou mais que um módulo fiscal (que é de 20 hectares para o universo de análise). Em escala, 29,3% das mulheres rurais que realizavam atividades não agrícolas possuíam propriedades rurais que tinham até 5 hectares (5 mulheres), 35,4% possuíam propriedades de 6 a 10 hectares (6 mulheres), 17,7% de 11 a 15 hectares (3 mulheres), 11,8% possuíam propriedades rurais de 16 a 20 hectares (2 mulheres) e, como mencionado anteriormente, somente 5,8% possuíam mais de 20 hectares (1 mulher). Considerando esta realidade de pequenas propriedades rurais familiares, percebe-se a consonância com o estudo de Anjos e Caldas (2006), que notaram a importância de atividades não agrícolas especialmente em propriedades rurais, onde o seu tamanho reduzido atuava como um fator de restrição à produção agropecuária e, conseqüentemente, à renda e à reprodução social.

Em Arvorezinha (RS), nas propriedades rurais das mulheres estudadas, eram desenvolvidas diversas atividades agropecuárias de interesse econômico, como a produção de aves, de erva-mate, de fumo, de frutas, de lenha, de milho e de olerícolas. Dentre estas atividades, merece destaque a erva-mate, que esteve presente no caso de 52,9% das mulheres rurais estudadas, isto é, de 9 mulheres. A relevância deste produto agropecuário deve-se ao fato de o município de Arvorezinha (RS) estar entre os principais produtores de erva-mate do país, como destacado no estudo de Chechi e Schultz (2016).

Considerando a inserção das mulheres rurais nestas atividades agropecuárias, as mesmas se mostraram inseridas, se não em todas, na maioria das atividades de interesse econômico, isto é, geradoras de renda. Destarte, quando questionadas sobre seu papel nestas atividades, percebeu-se que as mulheres rurais consideravam sua mão de obra meramente como “ajuda”.

Isto sem contar as atividades domésticas exercidas, indicadoras de uma “dupla jornada de trabalho” (ou mesmo “tripla jornada”). Assim, além de “ajudar” nas atividades agropecuárias, elas ainda necessitavam realizar as atividades domésticas, como mostram os trabalhos de Brumer (2004) e Paulilo (2004). Entre as mulheres rurais estudadas, 100% afirmaram “fazer tudo” no que se refere às atividades domésticas, como a limpeza da casa, o cozimento dos alimentos, a higiene das vestimentas, entre outras. O fato de o trabalho das mulheres rurais nas atividades agropecuárias ser entendido como “ajuda”, entretanto, cria obstáculos ao seu reconhecimento como agricultoras, restringindo-as a donas de casa. Muito em virtude desse cenário, entre os jovens rurais, as jovens mulheres migram mais que os jovens homens.

Assim, vale destacar como em Arvorezinha (RS) algumas mulheres rurais declararam de maneira aliviada – sobretudo as atuantes no cultivo de fumo – como a sua inserção em atividades não agrícolas permitiu uma diminuição do tempo de “ajuda” nas atividades agropecuárias. Diante de tudo isso, é possível refletir sobre a importância destas atividades não agrícolas no reconhecimento das mulheres rurais como trabalhadoras.

Ainda assim notou-se, contudo, a subordinação das mulheres aos homens em certos aspectos, como na questão de contato com a assistência técnica, de comercialização e de investimento. Nenhuma das mulheres era encarregada – de maneira exclusiva – por essas questões, sendo estes encargos considerados masculinos. Em somente 11,8% dos casos as mulheres rurais tiveram atuação nestas tarefas, declarando executá-las conjuntamente com os maridos (duas mulheres). Em estudo sobre as mulheres rurais assentadas em Manoel Viana, no Rio Grande do Sul, Drebes e Bohner (2016) notaram cenário semelhante no âmbito das atividades agropecuárias conduzidas, quando somente uma das sete mulheres estudadas era considerada protagonista nos encargos vinculados com a gestão econômica da propriedade rural.

Outro modo de subordinação foi encontrado na remuneração das mulheres rurais pelas atividades agropecuárias desenvolvidas, pois esta se mostrou praticamente inexistente, indicando a dependência das mulheres de Arvorezinha (RS) em relação aos homens, considerados os “provedores da casa”. Entra aí a questão da dependência financeira, que, muitas vezes, é uma condicionante que motiva a inserção feminina em outras atividades geradoras de renda. Os sucintos relatos coletados nos formulários mostraram como este cenário incentivou a “fuga” de muitas mulheres rurais para as atividades não agrícolas em busca da autonomia financeira.

Silva (2009) propõe a hipótese de que atividades não agrícolas na agricultura familiar alteram as relações de gênero e as posições na hierarquia doméstica à medida que as mulheres têm acesso à renda fora do setor agropecuário e, por vezes, fora da própria propriedade rural. Nesse sentido, entre as mulheres rurais estudadas existiram

relatos de que as mesmas passaram a receber auxílio de outros membros da família nas atividades domésticas a partir do momento em que se envolveram com atividades não agrícolas.

### As Atividades Não Agrícolas das Mulheres Rurais

Todas as mulheres rurais estudadas mostram-se inseridas em atividades não agrícolas, sendo estas variáveis conforme o seu contexto de inserção. Entre as atividades não agrícolas desenvolvidas, chamaram atenção as atividades de industrialização caseira de produtos agropecuários, como aipim descascado, conservas e geleias, farináceos (como bolos e pães), massas, queijos, etc., presentes entre 23,5% das estudadas (4 mulheres). Nesse mesmo sentido, também 5,9% das mulheres dedicavam-se à fabricação e comercialização de artesanato, especificamente de chinelos e de bonecas (1 mulher). Por fim, 70,6% das mulheres estavam inseridas em outros trabalhos, envolvidas em agroindústrias, empresas de processamento de frutas e empresas ervateiras, considerando o caráter regional propício à produção da erva-mate (12 mulheres).

Diante disso, entendendo as atividades não agrícolas como um grande guarda-chuva teórico que, na prática, manifesta-se de maneiras variadas, utilizando as ideias de Schneider (2004, 2009) e Nascimento (2009), percebe-se que no contexto de Arvorezinha (RS), as mulheres rurais tendem a realizar atividades não agrícolas que podem ser definidas como para-agrícolas ou como pluriatividade.

As atividades para-agrícolas referem-se a beneficiamento, processamento e transformação da produção agropecuária (*in natura* ou de derivados) produzida dentro de uma propriedade rural ou, ainda, obtida (parcial ou totalmente) fora. Estas atividades para-agrícolas podem ter a finalidade de transformar a produção visando o consumo pelos próprios membros da família (autoconsumo) ou a comercialização externa. No meio rural, muitas mulheres costumam praticar atividades para-agrícolas, tais como artesanato e processamento de matérias-primas em produtos caseiros de diversos tipos. Essas práticas, muitas vezes, já se originam de um contexto cultural, sendo passadas de mãe para filha por diversas gerações, posto que não se pode ignorar a influência de tais atividades na vida destas mulheres, principalmente quando geram renda. No caso de Arvorezinha (RS), como suprademonstrado, 29,4% das mulheres rurais desenvolviam atividades não agrícolas neste formato (5 mulheres).

Já a pluriatividade refere-se a famílias rurais que conciliam, entre seus membros, atividades agrícolas e não agrícolas no interior ou fora do estabelecimento rural. Em Arvorezinha (RS) notou-se que 70,6% das mulheres rurais estudadas manifestaram sua inserção em atividades não agrícolas por meio da pluriatividade, pois combinaram o auxílio nas atividades agropecuárias com o desempenho de outras atividades, como as agroindústrias, empresas de processamento de frutas e empresas ervateiras (12 mulheres).

Referente aos motivos que conduziram as mulheres a iniciar as atividades não agrícolas, evidenciaram-se inúmeras motivações. A renda própria foi unanimidade, pois certas mulheres afirmaram isso mesmo declarando outras motivações em somatório. Isso mostra, por um lado, a complexidade e a diversidade dos motivos e, por outro, a importância para estas mulheres rurais de “*ter o seu próprio dinheirinho*” destinado

“para as suas coisas”. Para Silva (2013), uma das razões que faz com que as pessoas iniciem em atividades não agrícolas é justamente a necessidade de diversificação de renda, ocorrendo, normalmente, em indivíduos de domicílios relativamente mais pobres.

O tempo de participação em atividades não agrícolas das mulheres estudadas foi bastante variável, indo de menos de 1 ano até mais de 20 anos. As mulheres rurais que exerciam atividades não agrícolas há pouco tempo se mostraram animadas com os efeitos socioeconômicos positivos vindouros, enquanto as mulheres rurais, há muito inseridas nas atividades não agrícolas, discorreram concretamente sobre estes efeitos positivos em seus trabalhos e em suas vidas.

Outro dado interessante referiu-se à realização de investimento inicial e origem do recurso financeiro para o ingresso nas atividades não agrícolas. Em Arvorezinha (RS), entre as mulheres rurais estudadas, somente 23,5% (isto é, 4 mulheres) declararam ter feito investimento inicial na atividade, sendo este proveniente da própria família em 3 casos e de empréstimo do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) em 1 caso.

Nesse sentido, Silva (2013) relata que existem algumas limitações quanto à capacidade de ingresso nas atividades não agrícolas, tais como capital inicial, educação, garantias de acesso ao crédito e introdução ao mercado consumidor, destacando que, em razão disto, as políticas de desenvolvimento rural deveriam procurar ações favoráveis para que as famílias de pequenos agricultores tenham maior participação nas atividades não agrícolas. A mesma autora ainda observou que a promoção do crescimento das atividades não agrícolas pode ser incentivada pela flexibilização do processo de trabalho industrial, que também interessa à indústria por ser mais econômica. Assim a pluriatividade fixou-se permanentemente nas unidades familiares rurais, tendo em vista o novo ambiente social e econômico no meio rural.

### Os Ganhos Socioeconômicos das Atividades Não Agrícolas para as Mulheres Rurais

Com relação ao auxílio nas atividades não agrícolas, hegemonicamente as mulheres rurais estudadas recebiam auxílio de outras mulheres da família, como filha, mãe e/ou avó, sendo raros os relatos de auxílio vindo dos maridos e dos filhos. Estas últimas situações somente foram encontradas na ausência de outras mulheres que pudessem auxiliar no desenvolvimento das atividades não agrícolas. Em Arvorezinha (RS) notou-se, então, a emergência das atividades não agrícolas, principalmente as para-agrícolas, como um espaço de atuação e de protagonismo das mulheres rurais, semelhante às atividades domésticas, nas quais os homens raramente escolhem inserir-se. Referente ao tempo dedicado às atividades não agrícolas, este mostrou-se bastante variável, indo de mulheres que trabalhavam os sete dias da semana até mulheres que trabalhavam somente duas vezes por semana com estas atividades.

Sobre quem vende a produção não agrícola, obteve-se os seguintes resultados: empresa (10 mulheres, isto é, 58,7%); a própria entrevistada (3 mulheres, isto é, 17,7%); a entrevistada e a vó (1 mulher, ou seja, 5,9%); a entrevistada e o marido (1 mulher, equivalente a 5,9%); a filha da entrevistada (1 mulher, isto é, 5,9%) e a família inteira (1 mulher, equivalente a 5,9%).

Ainda, referente à renda gerada pelas atividades não agrícolas, mensurada em salários mínimos, notou-se que 1 entrevistada obtinha até meio salário (5,9%), 14 obtinham entre 1 e 2 salários (82,3%) e 2 obtinham 4 ou mais salários (11,8%). Ademais, comparando quanto a renda não agrícola representava no total familiar, verificou-se percentuais distintos, sendo a maioria de 10,0%, mas podendo chegar a 90,0%.

Quanto à destinação da renda provinda das atividades não agrícolas, as mulheres apresentam diferentes formas de aplicações, que vão desde o reinvestimento na melhoria ou ampliação da própria atividade, investimento pessoal, pagamentos de contas domésticas e contas de insumos agropecuários para a produção agrícola contraídas em nome do cônjuge, sendo poucos casos em que as mulheres apresentam apenas um destino para a renda não agrícola. No geral, o destino da renda apresenta a seguinte configuração: somente novos investimentos na própria atividade para ampliar a renda não agrícola (3 mulheres, 17,7%); novos investimentos na atividade e pagamento de contas domésticas (tais como conta de água, luz) (2 mulheres, 11,8%); gastos pessoais e auxílio nas contas da casa (se necessário) (2 mulheres, 11,8%); para seus gastos pessoais (incluindo compra de vestimenta, lazer, pagamento de estudos) (4 mulheres, 23,5%). As demais (6 mulheres, 35,2%) afirmam destinar a renda para a viabilidade socioeconômica diária do conjunto da família. Nestes casos, as mesmas destinam a renda para lazer, pagamento de contas domésticas e de produtos agropecuárias usados na produção agrícola, dos estudos dos filhos, na compra de materiais para a atividade não agrícola, entre outros.

O que se pode destacar é que, independentemente do valor financeiro da renda gerada, esta apresentou-se como algo significativo para as mulheres, em termos de esta renda proporcionar a elas autonomia. Mesmo o fato de poder usar o *“seu dinheiro”* para pagar uma conta de luz, ou qualquer outra conta, para as mesmas, tem um grande significado. talvez por não precisar se sujeitar à avaliação de outra pessoa, normalmente figura masculina, posto que, para eles, as *“coisas”* – bens ou serviços – a que está sendo destinada a renda, quase nunca têm o mesmo significado. Para eles, pode significar algo supérfluo, enquanto para elas significa muito – desde a questão de poder tomar a decisão do destino do recurso até a questão do que o bem significa. Além disso, pode-se afirmar que há o significado mais profundo de a mulher *“se sentir útil”* em poder pagar alguma conta ou comprar algum bem para a casa.

Quando abordada a questão dos efeitos do desenvolvimento das atividades não agrícolas, 100% das 17 mulheres rurais estudadas afirmaram que, com o desenvolvimento destas atividades, foi possível ampliar o seu espaço social de circulação e conhecer novas pessoas e novos espaços de convívio social. As mulheres rurais de Arvorezinha (RS), envolvidas em atividade não agrícolas, destacaram a sua participação em cursos e reuniões para aprimorar as atividades não agrícolas e a sua inserção em ações de lazer e em viagens, utilizando a renda proveniente de tais atividades. Nos termos das mulheres rurais estudadas, as atividades não agrícolas contribuíram para *“sair mais de casa”, “desenvolver interesse em aprender coisas novas”, “conhecer novas pessoas”, “frequentar mais cursos e reuniões”, “fazer viagens de lazer e participar de excursões”* e *“poder investir no que gosta”*.

Outra questão avaliou, ainda, o que as atividades proporcionam, significando, na percepção delas, alterações que afetaram de forma positiva a qualidade de vida destas mulheres no interior das famílias e das propriedades. Todas as 17 mulheres rurais estudadas, isto é, 100% delas, destacaram benefícios socioeconômicos oriundos das atividades não agrícolas, expressos em afirmações como: *“poder trabalhar menos nas atividades agrícolas”, “passar a ter ajuda dos filhos e marido nas atividades domésticas”, “passar a ter mais poder de decisão dentro da propriedade” e “maior valorização do seu trabalho em atividades não agrícolas pela família”*.

Para as mulheres que destacaram a maior valorização do seu trabalho em atividades não agrícolas pela família, percebe-se que estas atividades foram responsáveis pelo seu reconhecimento como trabalhadoras. Já as mulheres que reiteraram que passaram a receber auxílio dos filhos e do marido nas atividades domésticas, trouxeram à tona uma realidade de como as atividades não agrícolas contribuíram para um rompimento da divisão sexual do trabalho. Não obstante, visualizar familiares do sexo masculino realizando atividades que antes não realizavam fez com que as mulheres rurais percebessem melhoras subjetivas naquilo que entendem por *“bem-estar” e “qualidade de vida”*. Além disso, também houve relatos de mulheres rurais que entenderam a redução do tempo de ocupação nas atividades agrícolas como um benefício socioeconômico das atividades não agrícolas, pois expuseram questões de saúde relacionadas à utilização dos agrotóxicos. Para estas mulheres, as atividades não agrícolas funcionaram como um escape. Referente à questão de passar a possuir maior poder de decisão na propriedade rural, as mulheres rurais expressaram que, com o desenvolvimento das atividades não agrícolas, *“sua opinião passou a valer dentro de casa”*. Isso significa que as mulheres passaram a ser vistas sob outra perspectiva que não a de apenas uma trabalhadora, mas de uma gestora.

Os *“ganhos sociais”* das mulheres a partir da sua inserção em espaços ou ações que possibilitem a manifestação da sua autonomia no interior das propriedades, já foram estudados por distintos autores, especialmente quando as mulheres rurais são alvos de ações governamentais, como é o caso das políticas públicas e de movimentos organizativos coordenados por elas mesmas, que defendem a igualdade de gênero, de acesso à terra e à assistência técnica.

Brumer (2002, p. 74), em um estudo pioneiro sobre a inclusão das mulheres como beneficiárias da aposentadoria rural e do salário da licença-maternidade, afirmou que *“as mulheres passaram a ter uma conta e um cartão bancário em seus próprios nomes, recebendo seus benefícios regular e diretamente. O fato de receber diretamente em seus nomes permite que elas próprias decidam como gastá-lo, o que aumenta seu poder pessoal”*. Outro aspecto ressaltado por Brumer (2002) foi que as mulheres se tornaram provedoras e administradoras de um recurso regular ou mensal que serve para reproduzir economicamente a beneficiada, a família e a propriedade.

Também o trabalho de Spanevello *et al.* (2016), relativo às mulheres beneficiárias de políticas públicas de crédito, como o Pronaf Mulher, sugere que o acesso ao crédito não é exclusivamente voltado a investimentos em atividades específicas para as mulheres, sendo destinado em boa parte dos casos para atividades agrícolas desenvolvidas pelos homens nas propriedades. Segundo as autoras, no entanto, aumentou a inserção social feminina, pois as mulheres passaram a frequentar agências bancárias e ter mais

contato com outras pessoas, tendo em vista que, para que haja liberação do recurso em seus nomes, necessitam ir ao banco, além das melhorias da renda do conjunto da família.

Outro aspecto que pode ser considerado como benéfico é o fato de as mulheres fazerem o controle da renda gerada com as atividades não agrícolas. Percebe-se que a grande maioria (82,3%) das entrevistadas, isto é, 14 mulheres, controla a renda gerada a partir das atividades não agrícolas, enquanto as demais (17,7%) delas, ou seja, 3 mulheres, declararam ser o casal quem controla a renda gerada. Este cenário mostra uma perspectiva distinta do que geralmente apontam os estudos sobre o gerenciamento da renda em propriedades familiares, nas quais tende a ser o homem quem detém a conta e repassa dinheiro aos demais membros da família (esposa e filhos) quando os mesmos solicitam ou o marido acha conveniente (BRUMER, 2004; PAULILO, 2004). Ainda, conforme Silva (2009), ao contrário da renda agrícola, que é familiar, o rendimento provindo de atividades não agrícolas tem caráter individual – embora seja frequentemente aplicado para o conjunto da família e da unidade de produção – podendo representar a independência (ao menos financeira) dos jovens e das mulheres, cujo trabalho na propriedade tende a ser desvalorizado e não remunerado.

Como se pode observar, a geração de benefícios, ou a compreensão das mulheres estudadas do que sejam estes benefícios, não se limita a um fator apenas, considerando que são vários os impactos positivos gerados a partir do desenvolvimento das atividades não agrícolas. De um modo geral, entretanto, percebe-se que estas mulheres presenciaram uma melhoria de vida, ainda que não se traduza necessariamente em um aumento expressivo de sua renda. Nota-se que, para elas, os significados vão além do valor monetário, estando ligados aos fatores sociais – como a ampliação do seu ambiente de convívio – bem como da valorização do seu trabalho.

## CONCLUSÕES

As mulheres no meio rural brasileiro, nas últimas décadas, têm sido alvo de inúmeras ações voltadas a aumentar a sua inserção social e econômica, especialmente em seu meio. Entre as ações, estão a sua inclusão nas políticas públicas de crédito rural, assistência técnica e extensão rural, valorização dos direitos humanos e combate à violência contra a mulher. Em âmbito regional e local, outras ações também podem contribuir para aumentar a visibilidade das mulheres rurais, especialmente no exercício do trabalho ou das atividades não agrícolas.

Como resposta ao objetivo geral proposto neste artigo, verificou-se que as mulheres participam de distintas atividades não agrícolas, tanto nas atividades para-agrícolas quanto na pluriatividade, sendo a maioria jovens. Os resultados desta inserção nos permitem considerar que não se pode afirmar que as atividades não agrícolas alteraram, por inteiro ou para todas as entrevistadas, o papel subalterno destas na família e na propriedade. É preciso destacar, no entanto, os ganhos sociais e econômicos que este tipo de atividade agregou para grande parte das mulheres entrevistadas, tais como renda própria, com a perspectiva de poder decidir sobre o destino deste recurso (ainda que a soma não seja significativa), podendo, inclusive, ser destinado para lazer próprio. Com relação ainda à renda, outras questões foram apontadas: maior poder de decisão dentro da propriedade; maior valorização da atividade não agrícola (do seu trabalho) pela

família; passar a ter ajuda dos filhos e marido nas atividades domésticas; ampliação dos espaços sociais fora da propriedade; e maior liberdade, pois o trabalho é exercido fora do âmbito da propriedade. Para parte das entrevistadas, o exercício das atividades não agrícolas representa reduzir o tempo nas atividades agrícolas, o que é visto como positivo, especialmente para as mulheres que trabalhavam com a produção de tabaco, em razão do elevado uso dos agrotóxicos. Para estas entrevistadas, está em jogo também a questão da saúde. Em resumo, o significado dos ganhos para as mulheres estudadas vai além do valor monetário.

Em relação aos resultados destacados anteriormente, é preciso considerar que os apontamentos são limitados ao universo pesquisado. Torna-se necessário ampliar estudos relacionando à questão das mulheres com o trabalho não agrícola, para gerar resultados mais precisos quanto aos efeitos deste tipo de atividade sobre a sua autonomia, bem como verificar se este tipo de atividade pode contribuir para evitar o êxodo rural feminino.

## REFERÊNCIAS

- ANJOS, F. S.; CALDAS, N. V. Pluriatividade e sucessão hereditária na agricultura familiar. In: SCHNEIDER, S. (org.). *A diversidade da agricultura familiar*. 1. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 186-212.
- BHARADWAJ, L.; FINDEIS, J. L.; CHINTAWAR, S. Motivations to work off-farm among U.S. women. *The Journal of Socio-Economics*, v. 45, p. 71-77, ago. 2013. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1053535713000632>. Cited: 1º mar. 2018.
- BRANDÃO, J. B. *O financiamento de atividades rurais não agrícolas no programa RS Rural na Região Central do RS*. 2005. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, 2005.
- BRUMER, A. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 50-81, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7>. Acesso em: 1º mar. 2018.
- BRUMER, A.; ANJOS, G. Gênero e reprodução social na agricultura familiar. *Nera*, Presidente Prudente, n. 12, p. 6-17, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.mstemdados.org/sites/default/files/1396-4020-1-PB.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- BRUMER, A. Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. *Estudos feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 205-227, jan./abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21699>. Acesso em: 28 fev. 2018.
- CHECHI, L. A.; SHULTZ, G. A produção de erva-mate: um estudo da dinâmica produtiva nos Estados do Sul do Brasil. *Enciclopédia Biosfera*, Goiânia, v. 13, n. 23, p. 16-26, 2016. Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/enciclop/2016a/agrarias/a%20producao%20de%20erva.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2019.
- CIELO, I. D.; WENNINGKAMP, K. R.; SCHMIDT, C. M. A participação feminina no agronegócio: o caso da Coopavel – Cooperativa Agroindustrial de Cascavel. *Revista Capital Científico*, v. 12, n. 1, jan./mar. 2014. Disponível em: [www.spell.org.br/documentos/download/33094](http://www.spell.org.br/documentos/download/33094). Acesso em: 28 fev. 2018.
- DREBES, L. M.; BOHNER, T. O. L. E as mulheres rurais? O Projeto Quintais Sustentáveis analisado sob a perspectiva de gênero. *Revista IDEAS*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 160-198, 2016. Disponível em: <https://r1.ufrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/187/209>. Acesso em 1º fev. 2019.
- FAO. Food and Agriculture Organization. *Igualdade de gênero: garantir uma participação igual das mulheres e dos homens rurais no desenvolvimento*. 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/012/i0765pt/i0765pt10.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.
- HERRERA, K. M. Uma análise do trabalho da mulher rural através da perspectiva da multifuncionalidade agrícola. FAZENDO GÊNERO, 10. Desafios atuais do feminismo. 2012, Florianópolis, *Anais [...]*. Florianópolis, 2012. Disponível em: [http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373328660\\_ARQUIVO\\_ArtigoFazendogenerofinal.pdf](http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373328660_ARQUIVO_ArtigoFazendogenerofinal.pdf). Acesso em: 8. fev. 2019.
- IBGE. *IBGE Cidades@*. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2018.
- LUNARDI, R. *Mudanças nas relações de gênero no turismo rural*. Porto Alegre. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

- MELO, H. P.; DI SABBATO, A. Mulheres rurais – invisíveis e mal remuneradas. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília: ,2006.
- MENASCHE, R.; BELEM, R. C. Gênero e agricultura familiar: trabalho e vida na produção de leite do sul do Brasil. *Raízes*, Campina Grande, v. 17, n. 17, p. 135-142, 1998.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2007.
- MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- NASCIMENTO, C. A. A pluriatividade das famílias rurais no Nordeste e no Sul do Brasil: pobreza rural e políticas públicas. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 317-348, ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- NEY, M. G.; HOFFMANN, R. A Contribuição das atividades agrícolas e não agrícolas para a desigualdade de renda no Brasil rural. *Revista de Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 3, p. 365-393, jul./set. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502008000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000300002). Acesso em: 28 fev. 2018.
- PAULILO, M. I. S. Trabalho familiar: uma categoria esquecida de análise. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 229-252, jan./abr. 2004.
- PIRES, A. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- SCHNEIDER, S. A pluriatividade no meio rural brasileiro: características e perspectivas para investigação. In: GRAMMONT, H. C.; VALLE, L. M. (org.). *La pluriactividad en el campo latinoamericano*. Quito, Equador: Flacso. 2009.
- SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. A produção da autonomia: os “papéis” do autoconsumo na reprodução social dos agricultores familiares. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 89-122, 2007. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/sergio-schneider/gazolla-marcio-schneider-sergio-a-producao-da-autonomia-os-201cpapeis201d-do-autoconsumo-na-reproducao-social-dos-agricultores-familiares-revista-estudos-sociedade-e-agricultura-rio-de-janeiro-ufrrj-v-15-p-89-122-2007>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SCHNEIDER, S. As novas formas sociais do trabalho no meio rural: a pluriatividade e as atividades rurais não-agrícolas. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 3, p. 75-109, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/sergio-schneider/schneider-s-as-novas-formas-sociais-do-trabalho-no-meio-rural-a-pluriatividade-e-as-atividades-rurais-nao-agricolas-revista-redes-santa-cruz-do-sul-rs-v-9-n-3-p-75-109-2005>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- SCHNEIDER, S. et al. A pluriatividade e as condições de vida dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul. In: SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.
- SILVA, A. P. Atividades rurais não-agrícolas: pluriatividade e desigualdades socioeconômicas nas grandes regiões do Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, ,2013.
- SILVA, C. B. C. *Pluriatividade e relações de gênero na agricultura familiar do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ,2009.
- SILVA, C. B.; SCHNEIDER, S. Gênero, trabalho rural e pluratividade. In: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M. (org.). *Gênero e geração em contextos rurais*. Florianópolis: Mulheres, 2010.
- SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*. Porto Alegre, 20(2), p. 71-99, 1995.
- SPANVELLO, R, M. et al. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). *Polis*, Santiago, n. 44, p. 1-19, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/11963>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- STADUTO, J. A. R. et al. As ocupações e rendas das mulheres das famílias rurais paranaenses. SEMINÁRIO FAZENDO GÊNERO, 8., Florianópolis, 2008. *Anais [...]*. Florianópolis, Brasil: UFSC, 2008. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30336/000681823.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 fev. 2019.

## Turismo e Sustentabilidade Inter-Relações Entre Práticas Sustentáveis e Experiências Turísticas Memoráveis

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.266-281>

Recebido em: 26/8/2018

Aceito em: 19/3/2019

Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga<sup>1</sup>, Valéria Garlet<sup>2</sup>, Camila Pascotini Grellmann<sup>3</sup>

### RESUMO

O turismo potencializa a interação humana e a integração política, cultural e econômica, o que o torna importante para o desenvolvimento das sociedades e a promoção da sustentabilidade. Este trabalho teve como objetivo principal analisar a possível relação entre experiências turísticas memoráveis e práticas sustentáveis. Por meio de uma pesquisa quantitativa (método *survey*), questionários foram aplicados com 421 turistas, sendo possível identificar suas práticas sustentáveis e percepções sobre experiência turística memorável. A relação entre experiência turística memorável e práticas sustentáveis foi analisada por meio do coeficiente de correlação de *Pearson*, o qual identificou a correlação significativa entre quase todos os construtos. Observou-se, apenas, que não houve correlação significativa entre as práticas sustentáveis e a renovação. Das dimensões da experiência turística memorável, o conhecimento foi o que apresentou maior associação com as práticas sustentáveis. Constatou-se que quanto maior for a experiência turística memorável, mais tende a ocorrer práticas sustentáveis e vice-versa. Pode-se aí concluir que, a partir do momento em que uma empresa facilita experiências turísticas memoráveis, baseadas nos princípios da sustentabilidade, o turista poderá retornar a sua realidade com novos aprendizados, os quais poderão gerar mudanças de atitudes e contribuir para um mundo melhor. Espera-se, assim, que os resultados apresentados sirvam de contribuição não somente para o âmbito acadêmico, mas também aos gestores de organizações turísticas.

**Palavras-chave:** Práticas sustentáveis. Turismo. Experiências turísticas memoráveis.

### TOURISM AND SUSTAINABILITY: INTER-RELATIONS BETWEEN SUSTAINABLE PRACTICES AND MEMORABLE TOURISM EXPERIENCES

### ABSTRACT

Tourism enhances human interaction and political, cultural and economic integration, making it important for the development of societies and the promotion of sustainability. This work had as main objective to analyze the possible relation between memorable tourist experiences and sustainable practices. Through a quantitative research (survey method), questionnaires were applied with 421 tourists, being possible to identify their sustainable practices and perceptions about a memorable tourist experience. The relationship between memorable tourism experience and sustainable practices was analyzed using the Pearson correlation coefficient, which identified a significant correlation between almost all constructs. There was only no significant correlation between sustainable practices and renewal. From the dimensions of the memorable tourist experience, knowledge was the one that presented the greatest association with sustainable practices. It has been found that the greater the memorable tourist experience, the more sustainable practices are likely to occur and vice versa. It can be concluded that, once a company facilitates memorable tourist experiences, based on the principles of sustainability, tourists can return to their reality with new learning, which can generate changes of attitudes and contribute to a better world. It is hoped, therefore, that the results presented will contribute not only to the academic field, but also to the managers of tourist organizations.

**Keywords:** Sustainable practices. Tourism. Memorable tourist experiences.

<sup>1</sup> Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [luciagm@ufsm.br](mailto:luciagm@ufsm.br)

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Aluna de Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [valeriagarlet@yahoo.com.br](mailto:valeriagarlet@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). [camila@eusoufan.com.br](mailto:camila@eusoufan.com.br)

O turismo potencializa a interação humana e a integração política, cultural e econômica, o que o torna importante para o desenvolvimento das sociedades. Sua relação com a sustentabilidade é pertinente e necessária, de modo que a atividade turística venha a ser produtiva economicamente, justa socialmente e correta ambientalmente. Elkington (2001, p. 20) conceitua sustentabilidade como o “princípio de assegurar que nossas ações hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as gerações futuras”. A sustentabilidade turística, assim, pode ser vista como um modo de se fazer turismo satisfazendo as necessidades das pessoas envolvidas, de maneira a não comprometer as futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades (SWARBROOKE, 2000).

É importante ter consciência de que o crescimento econômico, por meio do turismo, precisa ser viável ao ambiente. Se mal gerida ou consumida, a atividade turística pode causar prejuízos irreversíveis. O consumo sustentável dos serviços turísticos minimiza impactos negativos ambientais e socioculturais e, ao mesmo tempo, promove benefícios econômicos para as comunidades locais e no entorno dos destinos. Para que o consumo sustentável faça parte do cotidiano das pessoas, no entanto, é necessário haver uma transformação social e cultural (JACKSON, 2005) e elaboração de estratégias de intervenção que influenciem os consumidores indiferentes ou pouco sensíveis às questões ambientais, para que eles também passem a agir de maneira a reduzir os impactos negativos de suas ações (RIBEIRO; VEIGA, 2011).

Para Silva e Monticelli (2016, p. 266), práticas sustentáveis “são aquelas que se realizam minimizando ou neutralizando os impactos sociais, culturais e de meio ambiente”. Segundo as autoras, as práticas de sustentabilidade são pouco valorizadas pelos viajantes, representando uma oportunidade de formulação de políticas públicas e de iniciativas das organizações que atuam no mercado do turismo para conscientizar a população. Assim, agrega valor ao seu negócio e promove, efetivamente, a sustentabilidade.

A experiência turística é destaque em países como: a Nova Zelândia, que se promove com esportes na natureza e práticas de turismo sustentável; a Espanha e o Caminho de Santiago de Compostela, com uma rota de aproximadamente 800 quilômetros a serem percorridos a pé, de bicicleta ou a cavalo; o Peru e Machu Picchu; a Bolívia e as comunidades no lago Titicaca; o México, que vende uma experiência memorável na península de Yucatán; entre outros.

Este estudo trata-se de uma pesquisa quantitativa baseada no método *survey*, que teve como objetivo analisar a possível relação entre experiências turísticas memoráveis e práticas sustentáveis. É importante estudar o turismo relacionando-o com a sustentabilidade, posto que, quando o turista sai do seu contexto e passa a viver experiências turísticas (ainda que não memoráveis, como o trabalho propõe), é possível que sejam adquiridos outros hábitos que não incluem práticas sustentáveis. O que se espera, portanto, é que o turismo, por meio das experiências turísticas memoráveis que ele proporciona, esteja alinhado com as práticas sustentáveis.

O trabalho é importante, pois apresenta tanto a turistas quanto a empresas de turismo uma realidade sobre essa relação turismo-sustentabilidade, que é fundamental, se considerarmos o potencial que o turismo exerce em todos os cantos do mundo e a fundamental necessidade de se pensar e exercer a sustentabilidade sempre, inclusive em momentos de lazer.

Esta pesquisa possui um caráter que integra a área do Turismo e da Administração, e se caracteriza por buscar apresentar contribuições às agências de turismo, organizações em geral, indivíduos, sociedade e meio ambiente. A partir do estudo da relação entre experiência turística memorável e sustentabilidade, tem-se o intuito de mostrar que as práticas sustentáveis dos turistas e das empresas de turismo devem convergir em prol do bem comum do planeta que começa a partir da sustentabilidade.

Desta forma, a lacuna que esta pesquisa busca preencher nos estudos acadêmicos está relacionada justamente ao fato de apresentar as inter-relações entre práticas sustentáveis e experiências turísticas. Quando se trata de estudar a importância do tema sustentabilidade, é fundamental relacioná-la com outros temas que a apresentem como palco ativo, uma vez que ela é intrínseca às áreas sociais, ambientais e econômicas.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Em agosto de 2016, o Ministério do Turismo do Brasil lançou o site *iniciativassustentaveis.turismo.gov.br*, contendo o Mapa da Sustentabilidade, um guia para consultas que promove e incentiva turistas a visitarem destinos que avançam na introdução de boas práticas para a sustentabilidade do turismo. Percebe-se que o turismo, como uma forma positiva de experiência, passou a fazer parte das políticas públicas de algumas regiões brasileiras, mostrando que a temática é interessante e que precisa ser discutida (BRASIL, 2016a).

O Ministério do Turismo (BRASIL, 2016b) parece estar atento à importância da sustentabilidade ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional. O governo salienta que, pela compreensão desses quatro princípios, é possível desenvolver ações favoráveis a todos (Quadro 1).

Quadro 1 – Práticas sustentáveis para prestadores de serviços turísticos sugeridas pelo Ministério do Turismo do Brasil com base nos princípios do desenvolvimento sustentável

Princípios do desenvolvimento sustentável	Descrição do princípio	Práticas sustentáveis
Sustentabilidade Ambiental	Controla os impactos ambientais e a conservação das áreas naturais e sua biodiversidade.	Uso racional da água Eficiência energética Gestão dos resíduos sólidos Redução do desperdício
Sustentabilidade Sociocultural	Assegura que o desenvolvimento preserve a cultura local e os valores morais da população, fortaleça a identidade da comunidade e contribua para o seu desenvolvimento.	Respeito à diversidade Incentivo ao turista a conhecer a cultura local Promoção de eventos culturais com a participação de artistas locais Valorização da gastronomia local Inclusão social Acessibilidade Proteção à infância

Princípios do desenvolvimento sustentável	Descrição do princípio	Práticas sustentáveis
Sustentabilidade Econômica	Estabelece que o desenvolvimento seja economicamente eficaz, garanta a equidade na distribuição dos benefícios e gere os recursos de modo que possam suportar as necessidades das gerações futuras.	Aquisição de produtos locais Contratação de mão de obra local Investimento em programas sociais, cursos de capacitação e projetos socioculturais
Sustentabilidade Político-institucional	Assegura a solidez e continuidade das parcerias e compromissos estabelecidos entre os diversos agentes e agências governamentais dos três níveis de governo e nas três esferas de poder, além dos atores situados no âmbito da sociedade civil.	Participação em entidades representativas Criação de programas e metas de sustentabilidade para incentivo aos colaboradores

Fonte: Adaptado de BRASIL (2016b).

Segundo Speier (*apud* CNC, 2014), o turismo apresenta uma abordagem multidimensional e integradora, uma conjugação de elementos para o desenvolvimento sustentável, ligados ao aspecto essencialmente humano.

No Brasil e no mundo percebe-se o esforço em orientar organizações e cidadãos a como pensar e realizar ações sustentáveis. Tanto organizações públicas e privadas, quanto comunidade local e turistas podem, a partir desses princípios, refletir sobre modos de agir mais favoráveis aos aspectos ambiental, social e econômico. Ressalta-se que as práticas de gestão sustentáveis podem ser aplicadas a todas as formas de turismo, em todos os tipos de destinos, bem como o turismo de massa e os diversos segmentos turísticos, de acordo com a Organização Mundial do Turismo – OMT (OMT, 2003).

Mesmo que a atividade turística não seja uma necessidade básica do ser humano, ela pode provocar sensações benéficas a quem a pratica, considerando que “as pessoas precisam vivenciar prazeres particularmente distintos, que envolvam diferentes sentidos, ou que se situem em uma escala diferente daquela com que se deparam em sua vida cotidiana” (URRY, 2001, p. 28).

Quando o turista compra uma viagem, adquire uma experiência que, segundo Swarbrooke e Horner (2002, p. 83), possui algumas fases bem-delineadas: “a fase de antecipação, antes do início da viagem; a fase de consumo, durante a viagem; e a fase da memória, após a viagem”. A partir da experiência profissional da pesquisadora, concorda-se com os autores e entende-se que viajar é um processo de expectativa, envolvimento e realização, em que “o caminho percorrido entre a origem e o destino já fazem parte da experiência turística” (VIANNA, 2011, p. 59).

Há muitas oportunidades para o Brasil seguir o caminho do turismo como experiência memorável. Segundo Carvalho (2005), não basta ser o país mais lindo do mundo; é preciso fortalecer o Destino Brasil e toda a cadeia produtiva do turismo. Por isso, cabe também ao meio acadêmico promover reflexões acerca do tema e suas implicações.

Para facilitar que a experiência se torne memorável (KIM, 2009), as empresas precisam desenvolver ações que incentivem a participação do cliente, além de criar ambientes que apoiem um tema a que suas ações ou seus serviços pertençam. Quando o turista se encontra em um ambiente favorável, imerso em uma atividade, a chance de ele recordar depois é muito maior do que simplesmente estar passivo ao que acontece.

Panosso Netto e Gaeta (2010, p. 26) propõem que “a experiência é essencial para a socialização, o aprendizado, a articulação profissional e a satisfação pessoal”, e que a experiência turística tende a marcar positivamente o indivíduo e é um processo intelectual de alargamento do conhecimento.

Kim (2009) apresenta as dimensões da experiência turística memorável: hedonismo (experiência de prazer ao usufruir do turismo), significância (viver uma experiência que tenha significado), novidade (a nova experiência promove sensação de novidade), conhecimento (novas informações, fatos ou experiências que o turista adquire), envolvimento (envolver-se fisicamente com a experiência turística), cultura local (aproveitar as situações típicas do destino turístico escolhido) e renovação (descansar).

## MÉTODO

Essa pesquisa pode ser classificada como descritiva com abordagem quantitativa (GIL, 2008; HAIR *et al.*, 2009), baseada em uma pesquisa bibliográfica e no método *survey*, este com aplicação de questionários com turistas.

A pesquisa teve como base uma amostragem não probabilística por conveniência (LOPES, 2016). A população foi composta por turistas que consideraram ter vivenciado uma experiência turística memorável. Ao acessar o questionário, o participante era orientado a responder as questões, desde que se incluísse nesse grupo de pessoas.

O convite para participar da pesquisa foi por meio de redes sociais e mensagem eletrônica. Hair *et al.* (2009) sugerem que o número mínimo de respondentes seja, pelo menos, cinco vezes o número de variáveis a serem analisadas. Sendo assim, o questionário foi composto por 64 variáveis e a amostra constituiu-se em um total de 421 respondentes.

Os dados foram coletados por meio da aplicação de um questionário estruturado conforme o modelo proposto por Aroeira, Dantas e Gosling (2016) e Silva e Monticelli (2016), incluindo questões baseadas nas concepções sobre turismo sustentável do Ministério do Turismo do Brasil. Assim, foi possível identificar as percepções dos turistas a partir das dimensões subjacentes da experiência turística memorável: hedonismo, envolvimento, novidade, cultura local, conhecimento, renovação e significância (KIM, 2009) e averiguar as práticas sustentáveis dos turistas durante as suas viagens. Para os dados quantitativos, a análise de dados foi realizada por meio da técnica de estatísticas descritivas e cruzamento de variáveis.

Tanto as questões específicas sobre práticas sustentáveis quanto as sobre experiência turística memorável, foram avaliadas por meio da escala *Likert* de 5 pontos sendo de “1 = discordo totalmente” a “5 = concordo totalmente”.

A fim de analisar as inter-relações entre os dois constructos, foi feito o teste de correlação de *Pearson*. A partir da pesquisa foi possível comparar alguns resultados identificados por Silva e Monticelli (2016) e Aroeira, Dantas e Gosling (2016). Todas as análises estatísticas foram realizadas com o auxílio do *Excel* e *software SPSS – Statistical Package for Social Sciences* – e o nível de significância considerado foi de 5%.

A uniformização dos dados foi utilizada para converter os dados obtidos pelas escalas ordinais para escalas de razão (LOPES, 2016), o que permitiu efetuar as análises e as comparações necessárias dos construtos com o coeficiente padrão de 0% a 100%. O método matemático utilizado considera a soma de todas as respostas captadas pelas variáveis de cada construto com base na Escala *Likert* de 5 pontos (valores de 1 a 5), conforme Equação (1):

$$P_c = 100 * \left( \frac{\sum \text{respostas} - \text{Mínimo}}{\text{Máximo} - \text{Mínimo}} \right) \quad (1)$$

onde:

c = construto analisado (Práticas Sustentáveis e Experiências Turísticas Memoráveis);

$\sum$ respostas = somatório das respostas de todas as variáveis do construto analisado;

Mínimo = menor soma possível das respostas;

Máximo = maior soma possível das respostas.

Esta pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa da instituição dos pesquisadores. Ela foi esclarecida a todos os indivíduos participantes e a confidencialidade e o sigilo da identidade destes estão garantidos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo trata da análise e discussão dos resultados com base nos objetivos do trabalho e na fundamentação teórica. Os resultados decorreram da análise de um grupo de turistas com o seguinte perfil (Quadro 2):

Quadro 2 – Perfil dos respondentes

Característica	Opções	Quantidade	%
<i>Estado onde reside</i>	Rio Grande do Sul	358	85,04
	São Paulo	25	5,94
	Santa Catarina	23	5,46
	Outros Estados	15	3,56
<i>Frequência com que viaja</i>	1x ou menos por ano	177	42,04
	2x por ano	158	37,53
	3x ou mais por ano	86	20,43
<i>Acompanhamento</i>	Família	276	65,56
	Cônjuge/namorado(a)	174	41,33
	Amigos	153	36,34
	Sozinho(a)	51	12,11
	Em grupo	41	9,74
	Colegas de trabalho	22	5,23

Característica	Opções	Quantidade	%
<i>Faixa etária</i>	13 a 18 anos	21	4,99
	19 a 24 anos	48	11,40
	25 a 30 anos	86	20,43
	31 a 36 anos	68	16,15
	37 a 42 anos	53	12,59
	43 a 48 anos	37	8,79
	49 a 54 anos	41	9,74
	55 a 60 anos	47	11,16
	61 a 66 anos	14	3,33
	67 a 72 anos	6	1,43
<i>Gênero</i>	Feminino	334	79,33
	Masculino	85	20,19
	Transgênero	2	0,48
<i>Estado civil</i>	Casado(a)	186	44,18
	Solteiro(a)	204	48,46
	Separado(a)	24	5,70
	Viúvo(a)	7	1,66
<i>Grau de escolaridade</i>	Pós-Graduação	221	52,49
	Ensino Superior Completo	115	27,32
	Ensino Superior Incompleto	60	14,25
<i>Grau de escolaridade</i>	Ensino Médio Completo	15	3,56
	Ensino Médio Incompleto	3	0,71
	Ensino Fundamental Completo	4	0,95
	Ensino Fundamental Incompleto	3	0,71
<i>Renda mensal</i>	Até R\$ 1.000,00	29	6,89
	De R\$ 1.001,00 a R\$ 3.000,00	106	25,18
	De R\$ 3.001,00 a R\$ 5.000,00	95	22,57
	De R\$ 5.001,00 a R\$ 8.000,00	90	21,38
	Acima de R\$ 8.000,00	101	23,99

Fonte: Dados da pesquisa.

Em razão de as pesquisadoras residirem em Santa Maria (RS), sendo uma delas gestora de uma agência de viagens, e a pesquisa ter sido baseada no envio dos questionários por meio de suas redes sociais, 255 pessoas (60,57%) que responderam à pesquisa moram na cidade. No que se refere à frequência com que o turista viaja, percebe-se que 57,96% dos respondentes viaja duas vezes ou mais por ano.

Quanto ao acompanhamento, os respondentes poderiam selecionar mais de uma opção de com quem costumam viajar. Esses dados mostram que apenas 51 respondentes costumam viajar sozinhos, ou seja, a maior parte viaja com familiares, cônjuges/namorado(a) e amigos, o que pode ser algo rentável para organizações turísticas, sobretudo para as agências de viagens.

Para realizar as divisões das faixas etárias foi realizado o cálculo conforme a fórmula de Sturges:  $k = 1 + 3,322(\log_{10} n)$ , onde:  $k$  = número de classes (10) e  $n$  = total de respondentes (421). A amplitude de cada classe é calculada como  $h = \text{máx.} - \text{mín.}/k$ . Neste caso:  $72-13/10=6$ .

No que se refere ao gênero, a pesquisa foi respondida predominantemente por mulheres (334), 85 respondentes são do gênero masculino e somente 2 pessoas consideram-se transgêneras.

No que concerne ao grau de escolaridade, 79,81% possui Pós-Graduação ou Ensino Superior completo. Assim, considera-se um alto nível de instrução por parte dos respondentes. Indo ao encontro desse resultado, em 2009 o Ministério do Turismo (BRASIL, 2009) realizou uma pesquisa sobre hábitos de consumo do turismo brasileiro e concluiu que, dos 1.479 consumidores que viajaram em 2007 e 2008 no Brasil, 51,3% possuía ensino superior.

à renda mensal, há um significativo equilíbrio entre as faixas de renda, representando que viajar é possível para as mais diversas classes sociais. Para Speier (*apud* CNC, 2014), o turismo é capaz de promover a aceleração econômica e o incremento nas áreas social, cultural e ambiental; é uma força para propulsionar a compreensão mútua, a cooperação entre os países e a melhoria da qualidade de vida, sobretudo das camadas carentes.

Com o intuito de verificar a confiabilidade do instrumento de pesquisa, utilizou-se o *Alpha de Cronbach* (Tabela 1). Os resultados deste índice variam entre 0 e 1, sendo o limite inferior aceitável igual a 0,60. Cabe destacar, entretanto, que quanto mais próximo a 1,00 maior é a consistência interna das variáveis que formam os fatores.

Tabela 1 – Análise de Confiabilidade: coeficiente Alpha de Cronbach

Construto	<i>alpha de cronbach</i>
Práticas sustentáveis	0,799
Experiência turística memorável (geral)	0,923
Hedonismo	0,806
Novidade	0,834
Cultura local	0,730
Conhecimento	0,759
Renovação	0,809
Significância	0,703
Envolvimento	0,810

Fonte: Dados da pesquisa.

Assim, pelos dados de confiabilidade apresentados, pode-se afirmar que os construtos foram suficientemente consistentes.

A partir da padronização dos dados, identificação da média padrão (de 0% a 100%) e intensidade do construto (Tabela 2), foi possível desenvolver a relação entre eles por meio da Correlação de *Pearson* (Tabela 3).

Tabela 2 – Média padrão e grau de intensidade dos construtos

Construto	Média Padrão %	Grau
Práticas Sustentáveis (PS)	67,23	ALTO
Experiência Turística Memorável (EM)	88,14	ALTO
Hedonismo (HED)	94,64	ALTO
Conhecimento (CON)	88,70	ALTO
Envolvimento (ENV)	88,28	ALTO
Novidade (NOV)	88,27	ALTO
Renovação (REN)	87,20	ALTO
Cultura Local (CL)	84,09	ALTO
Significância (SIG)	83,89	ALTO

Nota: Grau padronizado referente à intensidade média aferida.

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar cada construto, verificou-se que todos apresentaram um alto grau de intensidade, o que foi considerado satisfatório ao estudo. Acredita-se, no entanto, que a sustentabilidade pode ser mais bem praticada pelos turistas, pois a média padrão das práticas sustentáveis (67,23%) demonstrou-se mais baixa que a média padrão da experiência turística memorável (88,14%). Swarbrooke (2000) salienta que o turismo sustentável é economicamente viável e busca preservar os recursos dos quais o turismo dependerá no futuro (meio ambiente físico e a constituição social da comunidade local). O autor também ressalta que é preciso concentrar mais atenção às dimensões socioculturais do turismo, em busca da sustentabilidade.

Entre as dimensões da experiência turística memorável, os sentimentos de prazer durante o consumo de produtos turísticos foram os que mais se destacaram. Já a sensação de vivenciar algo de grande valor ou significado teve intensidade alta, porém, entre as dimensões, foi a que menos teve relevância. Corroborando com o presente estudo, a pesquisa de Aroeira, Dantas e Gosling (2016) validou a hipótese de que a experiência turística memorável influencia positivamente o hedonismo (sensação de prazer), porém rejeita a hipótese no caso de a experiência turística memorável influenciar positivamente a significância.

Tabela 3 – Correlação entre os construtos

HED		SIGNIFICÂNCIA (valor de p)								
		NOV	CL	CON	REN	SIG	ENV	EM	PS	
CORRELAÇÕES	HED	<b>1,0000</b>	p=0,00	p=,000	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=,000
	NOV	,5720	<b>1,0000</b>	p=,000	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=,023
	CL	,3232	,3486	<b>1,0000</b>	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=,000
	CON	,4452	,4309	,5914	<b>1,0000</b>	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=,000
	REN	,5161	,5536	,3831	,3708	<b>1,0000</b>	p=0,00	p=0,00	p=0,00	p=,072
	SIG	,4490	,6081	,4266	,4559	,6005	<b>1,0000</b>	p=0,00	p=0,00	p=0,00
	ENV	,5098	,5297	,3166	,4482	,4648	,6077	<b>1,0000</b>	p=0,00	p=0,00
	EM	,7148	,7967	,6390	,6956	,7775	,8124	,7404	<b>1,0000</b>	p=0,00
	PS	,1726	,1108	,2667	,2866	,0879	,2417	,1991	,2513	<b>1,0000</b>

Nota: Construtos: "HED" – Hedonismo; "NOV" – Novidade; "CL" – Cultura Local; "CON" – Conhecimento; "REN" – Renovação; "SIG" – Significância; "ENV" – Envolvimento; "EM" – Experiência Turística Memorável; "PS" – Práticas Sustentáveis.

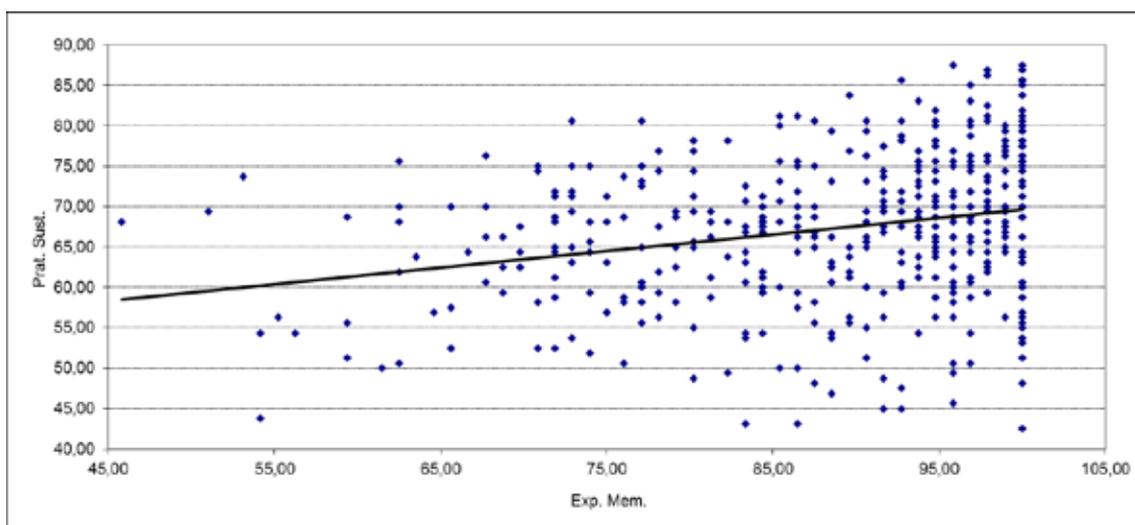
Fonte: Dados da pesquisa.

Os testes estatísticos realizados indicaram que, embora distintos entre si, a maioria dos construtos analisados demonstraram-se correlacionados. O padrão de correlação mínimo aceitável neste estudo foi de  $p \leq 0,05$  (significância). Pestana e Gageiro (2003) sugerem que as variações do coeficiente de correlação entre 0,01 e 0,39 são classificadas como associações baixas, entre 0,4 e 0,69 são associações moderadas e entre 0,7 e 1 são consideradas altas.

Apenas não houve correlação significativa entre os construtos práticas sustentáveis e renovação. Das dimensões da experiência turística memorável, o conhecimento foi o que apresentou maior associação com as práticas sustentáveis. As experiências provocadas pelas práticas turísticas sustentáveis podem tornar-se um modo de aprendizado e de amadurecimento pessoal e coletivo, uma vez que o conhecimento pode ser promovido por diferentes atores sociais de maneira tanto explícita quanto implícita (CUNHA, 2009).

Apesar de baixa correlação, ainda assim houve significância positiva entre práticas sustentáveis e experiência turística memorável. Isso quer dizer que a tendência é que quanto maior for a experiência turística memorável, mais tende a ocorrer práticas sustentáveis e vice-versa (Figura 1).

Figura 1 – Linha de tendência: Práticas Sustentáveis x Experiências Turísticas Memoráveis



Fonte: Dados da pesquisa.

A seguir é feita a análise de acordo com as características dos participantes.

### Análise de Diferenças

Esta seção apresenta testes buscando verificar diferenças de médias entre os construtos e a característica dos participantes do estudo. A homocedasticidade foi feita pelo teste de *Levene* e todos os resultados indicaram haver igualdade de variância, situação desejada para os teste-t e Anova (HAIR JR. *et al.*, 2009). A Tabela 4 apresenta a relação dos construtos com o gênero dos participantes.

Tabela 4 – Análise de médias dos construtos e gênero

Construto	Gênero	Média	Desvio Padrão	p-valor
PS	Feminino	3,6339	0,67717	0,992
	Masculino	3,6356	0,65690	
EM	Feminino	4,2944	0,42240	0,218
	Masculino	4,4694	0,51985	

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados mostraram que não houve diferença significativa das médias das respostas para a experiência turística memorável e para práticas sustentáveis entre homens e mulheres. Quando categorizados pelo estado civil, não houve diferença significativa das médias das respostas para práticas sustentáveis (Tabela 5).

Tabela 5 – Análise de médias dos construtos e estado civil

Construto	Estado Civil	Média	Desvio Padrão	p-valor
PS	Casado(a)	3,6642	0,67621	0,335
	Solteiro(a)	3,5831	0,67762	
	Separado(a)	3,7753	0,66411	
	Viúvo(a)	3,8686	0,78779	
EM	Casado(a)	4,5271	0,20632	0,017*
	Solteiro(a)	4,5352	0,19205	
	Separado(a)	4,4827	0,24821	
	Viúvo(a)	4,3513	0,23057	

Nota: \*A diferença média é significativa no nível 0,05.

Fonte: Dados da pesquisa.

Já para a experiência turística memorável houve diferença significativa entre os estados civis e, por isso, foi realizado o teste de Tukey (Tabela 6).

Tabela 6 – Teste de Tukey: comparações múltiplas para estado civil

E. Civil	E. Civil	p-valor
Casado(a)	Solteiro(a)	0,999
	Separado(a)	0,897
	Viúvo(a)	0,034*
Solteiro(a)	Separado(a)	0,842
	Viúvo(a)	0,024*
Separado(a)	Viúvo(a)	0,173

Nota: \*A diferença média é significativa no nível 0,05.

Fonte: Dados da pesquisa.

Assim, existe diferença significativa entre as médias das respostas para experiência turística memorável entre os estados civis casado e viúvo; solteiro e viúvo. Ao usar as médias como parâmetro de comparação, percebe-se que os casados e solteiros tendem a ter uma experiência mais memorável que os viúvos. Isso pode ser pelo fato de essas pessoas não se sentirem tão entusiasmadas em viajar, uma vez que perderam o

seu cônjuge. Independente do estado civil, e inclusive para melhorar situações de relacionamentos (ou a falta deles), o que pode interessar bastante em uma viagem turística é o objetivo que “consiste em descobrir a si mesmo, assumir sua história pessoal e, ainda, escolher os caminhos que restam para completar a sua existência” (PANOSSO NETTO; GAETA, 2010, p. 37).

Para facilitar a análise, os graus de escolaridade foram agrupados em Ensino Fundamental incompleto até Superior incompleto e Ensino Superior completo e Pós-Graduação (Tabela 7).

Tabela 7 – Análise de médias dos construtos e escolaridade

Construto	Escolaridade	Média	Desvio Padrão	p-valor
PS	Ensino Fundamental incompleto até Superior incompleto	3,5797	0,66869	0,662
	Ensino Superior completo e Pós-Graduação	3,6492	0,67500	
EM	Ensino Fundamental incompleto até Superior incompleto	4,5980	0,18023	0,106
	Ensino Superior completo e Pós-Graduação	4,5072	0,20110	

Fonte: Dados da pesquisa.

Para a categoria escolaridade não houve diferença significativa das médias das respostas para as práticas sustentáveis e experiência turística memorável.

Os agrupamentos das faixas etárias também se fizeram necessários a fim de otimizar a análise. Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), é considerado “jovem” o indivíduo com idade até 17 anos, “adulto” entre 18 e 59 anos e “idoso” a partir de 60 anos. A análise das médias dos construtos com a faixa etária é apresentada na Tabela 8.

Tabela 8 – Análise de médias dos construtos e faixa etária

Construto	Faixa Etária	Média	Desvio Padrão	p-valor
PS	Jovem	3,3569	0,67026	0,005*
	Adulto	3,6278	0,67645	
	Idoso	3,8922	0,69373	
EM	Jovem	4,5417	0,22292	0,010*
	Adulto	4,5358	0,19300	
	Idoso	4,3600	0,26402	

Nota: \*A diferença média é significativa no nível 0,05.

Fonte: Dados da pesquisa.

Tanto para práticas sustentáveis quanto para experiência turística memorável, houve diferença significativa das médias das respostas com relação à faixa etária. Os testes de *Tukey* (Tabela 9 e Tabela 10) mostram quem diferiu de quem entre os grupos.

Tabela 9 – Teste de Tukey: comparações múltiplas para faixa etária (PS)

F. Etária	F. Etária	p-valor
Jovem	Adulto	0,214
	Idoso	0,003*
Adulto	Idoso	0,230

Nota: \*A diferença média é significativa no nível 0,05.

Fonte: Dados da pesquisa.

Entre jovem e idoso houve diferença significativa das médias das respostas para as práticas sustentáveis. As pessoas com idade acima de 60 anos parecem realizar mais práticas sustentáveis que os jovens de até 17 anos.

Tabela 10 – Teste de Tukey: comparações múltiplas para faixa etária (EM)

F. Etária	F. Etária	p-valor
Jovem	Adulto	0,996
	Idoso	0,020*
Adulto	Idoso	0,026*

Nota: \*A diferença média é significativa no nível 0,05.

Fonte: Dados da pesquisa.

A diferença foi significativa se se comparar a experiência turística memorável dos participantes jovens com idosos e adultos com idosos. Apesar de existir uma intensidade alta para todas as faixas etárias, pela análise de médias percebe-se que a experiência turística tende a ser mais memorável para pessoas de até 60 anos de idade.

A categoria renda mensal também foi relacionada aos construtos, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Análise de médias dos construtos e renda mensal

Construto	Renda Mensal	Média	Desvio Padrão	p-valor
PS	Até R\$ 1.000,00	3,5486	0,70069	0,838
	De R\$ 1.001,00 a R\$ 3.000,00	3,5942	0,70565	
	De R\$ 3.001,00 a R\$ 5.000,00	3,6175	0,68412	
	De R\$ 5.001,00 a R\$ 8.000,00	3,6931	0,63202	
	Acima de R\$ 8.000,00	3,6656	0,67563	
EM	Até R\$ 1.000,00	4,5245	0,23913	0,600
	De R\$ 1.001,00 a R\$ 3.000,00	4,5024	0,21586	
	De R\$ 3.001,00 a R\$ 5.000,00	4,4816	0,19962	
	De R\$ 5.001,00 a R\$ 8.000,00	4,5635	0,18900	
	Acima de R\$ 8.000,00	4,5577	0,18768	

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados identificaram que não houve diferença significativa das médias das respostas para a experiência memorável e práticas sustentáveis quando categorizados pela renda mensal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caráter interdisciplinar do estudo buscou a integração do Turismo e da Administração com o objetivo de trazer contribuições às organizações, aos indivíduos e ao meio ambiente. A partir do momento em que são aprofundados os estudos relacionados à experiência turística e sustentabilidade, espera-se que as práticas dos indivíduos e das empresas turísticas, sobretudo agências de viagens e hotéis, possam repercutir de maneira favorável visando o bem comum da sociedade.

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a possível relação entre experiências turísticas memoráveis e práticas sustentáveis. Por meio da aplicação de questionários foi possível identificar práticas sustentáveis de 421 turistas e suas percepções sobre experiência turística memorável. No que se refere ao perfil dos participantes da pesquisa, tem-se: maioria do gênero feminino com Ensino Superior completo, residente no Rio Grande do Sul, que viajou duas vezes ou mais por ano e geralmente com acompanhante. Houve um equilíbrio entre as faixas etárias e a renda mensal. A maior parte dos respondentes ou é casado ou é solteiro, viajou por prazer, vivenciou uma experiência turística memorável em um país da América do Sul, se hospedou em hotéis até quatro estrelas e investiu valores que variaram de R\$ 1.000,00 a R\$ 7.000,00 na viagem memorável.

A relação entre experiência turística memorável e práticas sustentáveis foi analisada por meio do coeficiente de correlação de *Pearson*, que identificou correlação significativa entre quase todos os construtos (práticas sustentáveis, experiência turística memorável, hedonismo, novidade, cultura local, conhecimento, renovação, significância, envolvimento). Apenas não houve correlação significativa entre os construtos práticas sustentáveis e o construto renovação. Das dimensões da experiência turística memorável, o conhecimento foi o que apresentou maior associação com as práticas sustentáveis.

Mesmo que a associação tenha sido considerada baixa, ainda assim houve significância positiva entre práticas sustentáveis e experiência turística memorável. Isso quer dizer que a tendência é que quanto maior for a experiência turística memorável, mais tende a ocorrer práticas sustentáveis e vice-versa.

Alguns pontos importantes em relação ao perfil dos respondentes podem ser citados: a maioria viaja com outras pessoas (família, cônjuge, namorado(a), amigos), ou seja, a experiência turística memorável pode estar relacionada, em grande parte, com questões de interação com pessoas a que se tem afeto, promovendo laços e redes de amizade e amor, o que está ligado também com a sustentabilidade.

Sobre o grau de escolaridade, ao que parece, o alto grau de estudo também implica uma busca por viagens turísticas. Se pudermos considerar que o estudo, muitas vezes, não nos traz apenas respostas, mas também dúvidas e lacunas a serem preenchidas na vida humana, o turismo pode ser uma forma de, por meio do conhecimento de novos lugares, povos e culturas, identificar-se e reconhecer-se a si mesmo, como citam Panosso Netto e Gaeta (2010, p. 23): “a viagem não é apenas um deslocamento geográfico, cultural ou social, mas uma jornada interior, o que justifica ser uma experiência fundamental na vida das pessoas”.

Quanto à renda mensal, o que se percebeu é que se torna possível vivenciar experiências turísticas memoráveis com qualquer faixa de renda, uma vez que não é fundamental viajar para muito longe a fim de obter essas experiências: uma viagem a uma cidade vizinha (e se considerarmos barata) também é capaz de proporcionar uma experiência turística memorável. Isso implica diretamente na sustentabilidade, posto que se percebe a possibilidade de se vivenciar experiências positivas por todas as classes sociais, ou seja, a oportunidade de proporcionar o lazer, a cultura, o conhecimento, a aprendizagem, o divertimento – principalmente se levarmos em conta que estamos unindo a diversão com a educação – se mostra acessível a uma significativa parcela da sociedade.

Quando se fala de turismo, logo se associa com diversão, lazer, descanso, que são necessários a todos os seres humanos. Ao considerar a importância de atividades relacionadas à diversão para o ser humano, tem-se, mais profundamente, a promoção da felicidade e a satisfação com a vida. É preciso ser feliz, e o turismo contribui muito com isso.

Esta pesquisa também contribui com a ideia de que é possível que a atividade turística promova aprendizado, e esse aprendizado deve ser repassado, transmitido, utilizado no dia a dia. As práticas sustentáveis devem ser incorporadas não somente à rotina diária das pessoas, em suas casas ou no seu trabalho, mas também devem se tornar parte de uma cultura que preza pela competência sustentável, e isto pode ser alcançado principalmente por meio da aprendizagem, do conhecimento e da ampliação do escopo de atuação, ou seja, a família, a casa, o trabalho, os amigos, a rua em que se anda, o mercado que se frequenta, a cidade em que se vive, a cidade para a qual se viaja.

No âmbito econômico, este trabalho contribuiu para a identificação dos aspectos que tornam uma viagem mais memorável. Diante disso, empresas turísticas podem desenvolver estratégias para captar e manter clientes. De tal modo, geram renda não somente para si, mas também para todas as organizações que o turismo contempla de maneira direta ou indireta.

Nos âmbitos ambiental e social, a constatação das práticas sustentáveis, realizadas pelos turistas, possibilita que organizações públicas e privadas reflitam sobre como incentivar a preservação da natureza, a educação, a atenção à comunidade local e a valorização histórico-cultural. Por fim, estudos como este também beneficiam o turista e a própria destinação, considerando que as experiências poderão ser facilitadas a fim de se tornarem memoráveis e o destino mais sustentável para que a atividade turística possa continuar acontecendo.

## REFERÊNCIAS

- AROEIRA, T.; DANTAS, A. C.; GOSLING, M. de S. Experiência turística memorável, percepção cognitiva, reputação e lealdade ao destino: um modelo empírico. *Revista Turismo – Visão e Ação*, Balneário Camboriú, v. 18, n. 3, p. 584-610, set./dez. 2016. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rtva/article/viewFile/9194/5106>. Acesso em: 19 mar. 2017.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 25 mar. 2018.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm).

- BRASIL. Ministério do Turismo. *MTur apresenta mapa da sustentabilidade*. 2016a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/7010-minist%C3%A9rio-do-turismo-apresenta-ma-pa-da-sustentabilidade.html>. Acesso em: 21 jan. 2017.
- BRASIL. *Pesquisa de hábitos de consumo do turismo brasileiro*. 2009. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/13.11.09\\_Pesquisa\\_Hxbitos\\_2009.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/13.11.09_Pesquisa_Hxbitos_2009.pdf). Acesso em: 13 fev. 2018.
- BRASIL. *Turismo e sustentabilidade: orientações para prestadores de serviços turísticos*. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/images/pdf/06\\_06\\_2016\\_mtur\\_guiia\\_turismo\\_sustentabilidade.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/06_06_2016_mtur_guiia_turismo_sustentabilidade.pdf). Acesso em: 17 mar. 2017.
- CARVALHO, C. L. Breves histórias do turismo brasileiro. In: TRIGO, L. G. G. et al. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005.
- CNC. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. *Estudos em turismo: turismo e sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2014. Disponível em: [http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/estudos\\_em\\_turismo\\_turismo\\_e\\_sustentabilidade.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/estudos_em_turismo_turismo_e_sustentabilidade.pdf). Acesso em: 8 out. 2015.
- CUNHA, F. M. *Para além da participação: aprendizagem social na gestão de recursos hídricos*. 2009. 194f. Tese (Doutorado Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-17062011-172722/pt-br.php>. Acesso em: 13 set. 2015.
- ELKINGTON, J. *Canibais de garfo e faca*. São Paulo: Makron Books, 2001.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.
- HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Análise multivariada de dados*. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- JACKSON, T. Live Better by Consuming Less? Is There a “Double Dividend” in Sustainable Consumption? *Journal of Industrial Ecology*, v. 9, n. 1-2, p. 19-36, 2005. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1162/1088198054084734/epdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- KIM, J. H. *Development of a scale to measure memorable tourism experiences*. 2009. 141f. Tese (Doutorado de Filosofia em Comportamento de Lazer) – Indiana University. School of Health, Physical Education, and Recreation, Indiana, 2009. Disponível em: [https://scholarworks.iu.edu/dspace/bitstream/handle/2022/8786/Kim\\_indiana\\_0093A\\_10479.pdf?sequ](https://scholarworks.iu.edu/dspace/bitstream/handle/2022/8786/Kim_indiana_0093A_10479.pdf?sequ). Acesso em: 17 mar. 2017.
- LOPES, L. F. D. *Métodos quantitativos*. 1. ed. Santa Maria: UFSM, 2016.
- OMT. Organização Mundial do Turismo. *Guia de desenvolvimento do turismo sustentável*. Trad. Sandra Nertz. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- PANOSSO NETTO, A.; GAETA, C. *Turismo de experiência*. São Paulo: Senac, 2010.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. *Análise de dados para ciências sociais: a complementariedade do SPSS*. Lisboa: Silabo, 2003.
- RIBEIRO, J. A.; VEIGA, R. T. Proposição de uma escala de consumo sustentável. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, v. 46, n. 1, p. 45-60, jan./fev./mar. 2011. Disponível em: [http://200.232.30.99/download.asp?file=pg\\_45-60.pdf](http://200.232.30.99/download.asp?file=pg_45-60.pdf). Acesso em: 15 mar. 2017.
- SILVA, N. G.; MONTICELLI, J. M. O turismo sustentável na percepção do viajante Gaúcho. *Revista de Turismo Contemporâneo*, Natal, v. 4, n. 2, p. 262-285, jul./dez. 2016.
- SWARBROOKE, J. *Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental*. São Paulo: Aleph, 2000. Vol. 1.
- SWARBROOKE, J.; HORNER, S. *O comportamento do consumidor no turismo*. São Paulo: Aleph, 2002.
- URRY, J. *O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*. Trad. Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel; Sesc, 2001.
- VIANNA, S. L. G. *A competitividade e a qualidade de vida na destinação turística: análise quanto à sua correspondência*. 2011. 336f. Tese (Doutorado em Administração e Turismo) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2011. Disponível em: <https://siaiap39.univali.br/repositorio/bitstream/repositorio/2194/1/Silvio%20Luiz%20Goncalves%20Vianna.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

## O Perfil Migratório dos Egressos do Curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria, Campus Frederico Westphalen, como Fonte de Informação para a Avaliação Institucional e o Desenvolvimento Regional

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.282-299>

Recebido em: 6/10/2017

Aceito em: 19/3/2019

Carlos Augusto Linassi Regasson,<sup>1</sup> Vanderlei Rodrigues da Silva,<sup>2</sup> Ricardo Bauer Pilla<sup>3</sup>

### RESUMO

Este trabalho teve como objetivo levantar informações a respeito da migração profissional do discente egresso do curso de Agronomia da UFSM-FW como ferramenta de apoio na avaliação institucional e no desenvolvimento regional. Para cumprir o objetivo o levantamento de dados ocorreu por meio de um questionário estruturado *on-line* com o uso da plataforma “Google Formulários” e de endereço de e-mail. A comunicação com os egressos ocorreu por intermédio de redes sociais, principalmente o *Facebook*. Dos 243 formados entre 2011 e 2015, foram contatados 229 egressos e a taxa de retorno dos questionários foi de 72,43% (176 respostas). Os principais resultados demonstram que 88,07% dos egressos residiam na região Noroeste do Rio Grande do Sul e 53,41% estão atuando profissionalmente nesta região. Além disso, os principais motivos por terem escolhido cursar Agronomia estão relacionados com a localização geográfica do campus e com o interesse pela área agrícola e agropecuária. Já as principais razões que levaram à escolha do local de atuação profissional são a identificação com a área específica de trabalho e a remuneração. Diante dos resultados, a universidade e a região têm acesso a um maior conhecimento acerca dos profissionais da Agronomia, de forma que essas informações sirvam de ferramenta de apoio na tomada de decisão de melhorias do curso e mudanças pedagógicas, bem como no desenvolvimento da região por meio da inserção do engenheiro agrônomo.

**Palavras-chave:** Egressos. Desenvolvimento regional. Avaliação institucional.

### GRADUATES MIGRATORY PROFILE OF THE AGRONOMY COURSE OF UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, CAMPUS FREDERICO WESTPHALEN, AS AN INFORMATION TOOL TO INSTITUTIONAL EVALUATION AND REGIONAL DEVELOPMENT

### ABSTRACT

This paper was aimed at gathering information about professional migration of Agronomy graduates of the UFSM-FW as a support tool for institutional evaluation and regional development. To meet this aim, the data survey was made by an online structured questionnaire through “Google Forms” platform and by e-mail, given that the communication with the graduates was over the social media “Facebook”. From the 243 graduated students between 2011 and 2015, 229 have been contacted and the return rate was 72,43% (176 answers). Main results showed that most of the interviewees’ professional journey is related to the Northwest mesoregion of the state of Rio Grande do Sul, where 88,07% of the respondents come from and 53,41% of them work nowadays. Furthermore, the interests in the agronomic area along with the University campus’ geographic location are the main reasons why the graduates chose agronomy as an option for higher education degree. However, the major reasons that led to the selection of their workplaces are the identification with the specific job area and the monthly remuneration. Based on the results, the University and the region have access to a larger knowledge about agronomy professionals, so that this information may serve as a support tool in the decision-making for improvements in the course and for pedagogical changes as well as in the region development through the insertion of the agronomist.

**Keywords:** Graduates. Regional development. Institutional evaluation.

<sup>1</sup> Acadêmico do curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria campus Frederico Westphalen e bolsista SESu/MEC do grupo PET – Ciências Agrárias UFSM. [carloslinassi@gmail.com](mailto:carloslinassi@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Agronomia/Biodinâmica de Solos pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), campus Frederico Westphalen. Tutor do grupo PET Ciências Agrárias/UFSM. [vanderlei@ufsm.br](mailto:vanderlei@ufsm.br)

<sup>3</sup> Acadêmico do curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria campus Frederico Westphalen e bolsista SESu/MEC do grupo PET – Ciências Agrárias UFSM. [ricardobauerpilla@hotmail.com](mailto:ricardobauerpilla@hotmail.com)

Além de motivos socioeconômicos e culturais, a busca pela formação profissional por meio do ingresso no Ensino Superior é um dos motivos que levam à ocorrência da migração de uma parte da população brasileira, principalmente a população jovem. Para Hagen-Zanker (2008), migração significa o movimento permanente ou temporário de pessoas ou grupo de pessoas de uma localização geográfica para outra, baseando-se em diversas razões e motivos.

No decorrer do tempo as diferenças entre o campo e a cidade acentuaram-se, fazendo com que parte da população interiorana abandonasse a área rural em busca de trabalho e estudo em grandes centros urbanos (JARDIM; BARCELLOS, 2011). Além disso, Cunha e Baeninger (2005) relatam que ocorreu um decréscimo na migração para os grandes centros urbanos e um acréscimo nas migrações de curta distância, como as direcionadas para as cidades médias, formando assim novos fluxos migratórios, de modo que aconteça uma desconcentração populacional.

É perceptível que ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira, as regiões metropolitanas são as que recebem mais migrantes, em busca de maiores possibilidades de lazer, maior oferta de emprego e também de acesso à educação superior, sendo este último um fator que muitas vezes impossibilita o ingresso de cidadãos oriundos de regiões distantes. No decorrer deste século, porém, houve a expansão da educação superior brasileira em regiões interioranas por meio da criação e expansão de Instituições de Ensino Superior (IESs), levando ao estímulo do desenvolvimento das regiões por estas contempladas e buscando suprir as suas necessidades educacionais. Nesse sentido, as condições para o ingresso de estudantes que residem em áreas remotas e distantes dos grandes centros populacionais melhorou, de forma que estes conseguem permanecer próximos a sua cidade de origem e família e ao mesmo tempo cursar o Ensino Superior.

Uma das alternativas para verificar se a expansão da educação superior brasileira realmente está cumprindo com o seu papel social, é a avaliação e conhecimento do produto gerado pela Instituição de Ensino Superior (IES), ou seja, os alunos egressos. Desta forma, uma das finalidades das avaliações das atividades das IESs é manter a melhoria na qualidade e relevância das atividades desenvolvidas nos aspectos político, científico e social (BELLONI *et al.*, 1994). Já para Vianna (2004), a avaliação institucional possibilita que a universidade tenha conhecimento de suas necessidades e tem como objetivo servir de suporte informativo para seus planejamentos e ações.

Quando já inserido em atividades profissionais, a opinião do egresso é uma possibilidade de avaliação de cursos universitários, de forma que seja possível identificar as mudanças que ocorreram no ex-aluno diante das influências curriculares (MEIRA; KURCGAN, 2009). Os mesmos autores concluem que os processos avaliativos servem como agentes transformadores e que as percepções do egresso devem servir como um parâmetro efetivo na avaliação da instituição.

Para a promoção do desenvolvimento regional as cadeias produtivas são recursos econômicos enlaçados fundamentais, pois tais cadeias produtivas geram emprego, renda, e infraestrutura, entre outros benefícios (MADUREIRA, 2015). Porter (1993) afirma que os recursos humanos, que no caso deste trabalho são os egressos da universidade

no mercado de trabalho, são uma categoria de recursos que desperta o interesse ao desenvolvimento, de forma que não somente a quantidade seja relevante, mas também a qualidade, o vínculo regional e a contemporaneidade.

No Brasil, um dos estudos pioneiros acerca de egressos do Ensino Superior no mercado de trabalho foi realizado em 1982 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o qual concluiu que existia um nível de diversidade grande no que diz respeito a atributos individuais, região, curso realizado e situação profissional dos respondentes (PAUL, 1989). Atualmente, na área de avaliação institucional, Teixeira *et al.* (2015) analisaram a satisfação e a percepção dos egressos de um curso de Ciências Biológicas como um indicador de avaliação institucional, utilizando um questionário *on-line* que foi respondido por ex-alunos de Graduação presencial e a distância. Outro trabalho foi desenvolvido por Cislaghi *et al.* (2015) objetivando a introdução de um modelo de gestão de qualidade de cursos através mediante informações concebidas por egressos.

Entre as publicações mais recentes encontradas na área de egressos da Agronomia no Brasil, os objetivos estão relacionados à: avaliação das experiências profissionais e conhecimento do mercado de trabalho com suas demandas para assim identificar se o projeto pedagógico do curso está conectado com o exercício profissional (ROMÃO, 2013), e criar uma problematização acerca do projeto de vida e da trajetória socioprofissional do egresso, bem como observar semelhanças entre dois perfis de ex-alunos de décadas diferentes (SZOLLOSI, 2014). Em suma, na literatura não foram encontrados estudos que se referem às informações migratórias de egressos do Ensino Superior como contribuição/atuação no desenvolvimento regional e/ou na avaliação institucional.

Para a realização deste estudo foram levantadas questões que se referem à: De onde o egresso vem e por quê ele escolheu este curso? Para onde o egresso foi e por quê foi? A universidade está cumprindo com o seu papel de desenvolvimento regional? Analisando essas questões e as prováveis respostas, percebe-se que o acompanhamento migratório dos egressos de um curso propicia: a) subsídios informativos para possíveis alterações curriculares; b) o conhecimento de uma parte do impacto regional que a IES pode gerar e c) fornece informações para as autoridades e entidades ligadas aos planos de desenvolvimento regional.

Uma das missões que constam no Projeto Pedagógico do curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria *campus* Frederico Westphalen (UFSM-FW, 2006) é o desenvolvimento da região na qual está inserida. Assim, considerando a inserção de recursos humanos profissionais como um dos promotores do desenvolvimento regional, bem como a opinião dos egressos como ferramenta de avaliação para a instituição, o objetivo deste estudo foi buscar informações relacionadas ao acompanhamento migratório do ex-aluno da agronomia da UFSM-FW como forma de avaliação da instituição e do curso, bem como levantar subsídios informativos que agregam no desenvolvimento da região em que a instituição está inserida.

## REVISÃO TEÓRICA

### O Egresso na Avaliação Institucional

A avaliação institucional deve ser realizada de acordo com as decisões políticas e autônomas de cada instituição, porém deve ser direcionada à busca de conhecimento da situação das suas principais finalidades, as quais contemplam a melhoria do seu funcionamento e a sua responsabilidade social (DIAS SOBRINHO, 2003). O mesmo autor afirma também que a avaliação institucional deve ser de cunho global e contínua, para que assim ocorra a construção permanente da qualidade de forma que o máximo possível de elementos para ação e reflexão seja reunido, mas sem esquecer os rigores técnicos e científicos que irão garantir a credibilidade. Baggi e Lopes (2011, p. 358) salientam a importância da avaliação institucional para a IES:

A avaliação institucional, por participar ativamente da vida da instituição, é detentora de uma visão privilegiada da universidade e pode contribuir, sobremaneira, com os processos acadêmicos e administrativos, sendo um importante instrumento de correção de metas e objetivos.

Em estudo sobre a garantia da qualidade do ensino superior das IES na Finlândia, Kettunen (2008) afirma que a garantia da qualidade pode ser alcançada com o planejamento estratégico, pois este é tido como uma atividade gerencial essencial para alcançar o êxito nos resultados avaliativos.

O estudo de acompanhamento de egresso insere-se no contexto da avaliação institucional de maneira que os resultados sirvam para o planejamento e avaliação dos cursos no que diz respeito ao desempenho, respeitabilidade e prestígio externo da IES (LOUSADA; MARTINS, 2005). Colenci e Berti (2012) salientam que uma das formas de compreender, analisar e refletir as condições que regem um curso superior, bem como suas características no mercado de trabalho, é por meio do conhecimento da trajetória profissional do egresso. Da mesma forma, para Lousada e Martins (2005) o conhecimento do percurso acadêmico e profissional torna-se interessante, pois identifica os possíveis ajustes nas partes envolvidas junto ao sistema ofertado, bem como uma reflexão sobre a formação e as necessidades do mundo do trabalho.

A criação de um sistema de acompanhamento e a observação da trajetória dos ex-alunos serve como fonte de informações gerenciais, permitindo as tomadas de decisão sobre o planejamento de cursos, arranjos didático-pedagógicos e para que desenvolvam uma identidade profissional capaz de interagir e de atender às mutações do mercado de trabalho (LOUSADA; MARTINS, 2005)

Além disso, com a opinião dos discentes egressos é possível atuar na gestão de qualidade de cursos, baseando-se na forma como os serviços educativos foram prestados e o grau que estes ajudaram a atingir seus objetivos no mercado de trabalho, podendo-se assim adequar currículos aos requisitos do mercado, desenvolver conteúdo prático para os cursos e seminários e como apoio aos estudantes na realização de estágios e prática especializada (IVANA; DRĂGAN, 2014). Paul (1989, p. 10) salienta que:

Os resultados das pesquisas de egressos devem antes de tudo ser considerados como indicadores de avaliação externa, e devem conduzir a analisar a qualidade desses cursos (tanto através do desempenho acadêmico dos alunos quanto a respeito das características pedagógicas) e o espectro das carreiras abertas para os egressos do curso (para tentar medir a “transferabilidade” desenvolvida no curso). Na medida em que esses resultados podem e devem conduzir a esse tipo de análise, eles aparecem muito importantes.

É essencial para uma universidade ter conhecimento sobre se o seu sistema educacional está sendo executado e transmitido com qualidade, bem como saber se os resultados dos seus projetos de desenvolvimento pedagógico estão tendo reflexo positivo no mercado de trabalho e na vida dos seus formados. Assim, mediante avaliação destes parâmetros, mudanças nas estratégias que envolvem a administração do ensino, pesquisa e extensão podem ser adotadas, visando à melhoria da sua qualidade. A opinião do egresso tem caráter fundamental para esta avaliação, de forma que o levantamento de informações ocorre geralmente diretamente com o público-alvo, proporcionando um conhecimento mais aprofundado e confiável, pois analisa o indivíduo e o ambiente em sua volta.

### A Importância da IES no Desenvolvimento

O desenvolvimento pode ser considerado um dos conceitos mais fundamentais e complexos da sociedade, pois é analisado como um dos últimos objetivos da economia como ciência social, e não mais estudado isoladamente por meio dos aspectos e questões econômicas (GAMBI; CHAVES, 2017).

Oliveira (2002, p. 40) descreve que:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

A universidade possui vínculo com o setor de produção, sendo responsável por funções e tarefas as mais variadas, principalmente na contribuição para o desenvolvimento nacional não apenas econômico, mas também social, disponibilizando suporte científico e tecnológico (GOEBEL; MIURA, 2004). Por sua vez, o setor produtivo demanda recursos humanos preparados e tecnologia adequada, havendo, para isso, suporte a partir destas instituições de ensino, o que permite o sucesso do sistema de produção em meio às transformações e adequações exigidas pelos processos de globalização.

Referindo-se à importância do capital humano na difusão tecnológica e na qualidade da produtividade, Ávila e Machado (2015) salientam que a educação tem a capacidade de aperfeiçoar habilidades humanas para que ocorra uma melhoria nas técnicas empregadas, de forma que aumente a qualidade e produtividade de determinado bem ou serviço. Esses autores frisam que cada ocupação profissional no mercado de trabalho tem suas particularidades, de modo que há uma demanda diferente para cada área do conhecimento, ou seja, existem profissões que passam por frequentes mudanças tecnológicas, exigindo assim uma quantidade maior de capital humano.

As IESs desempenham papel fundamental no desenvolvimento regional, pois estimulam o fortalecimento das cadeias produtivas regionais, apoiando o fomento e desenvolvimento de projetos nas mais diversas áreas – social, ambiental, econômica, educacional e cultural – além de possuírem a capacidade de aprimorar habilidades e aptidões de seus graduandos, os quais tendem a atuar no desenvolvimento de ações locais e regionais. Gaspar (2013) destaca que o desenvolvimento das aptidões e das habilidades do trabalhador é essencial para o êxito econômico numa economia global cada vez mais integrada e competitiva e que o investimento em capital humano pode melhorar o padrão da vida familiar, vislumbrando novas oportunidades e investimentos, expandindo produtividade e aumentando potenciais rendas.

Não é apenas pelo seu principal papel, que é educar os indivíduos, que as IESs são reconhecidas como propulsoras do desenvolvimento regional, mas destaca-se a sua influência nos mais variados aspectos que ocorrerão na região (SMITH, 2006). O curso de Agronomia demonstra, historicamente, uma aproximação à racionalidade instrumental das propostas de inovação tecnológica associadas a modelos de crescimento econômico que colaboram para a manutenção de estruturas de dependência (econômica e cognitiva) e subordinação política de setores majoritários da agricultura. Isso causa a perda da consideração, do estudo e da compreensão da diversidade e da dinâmica cultural, social e econômica nos processos que incluem o desenvolvimento dos espaços rurais, os quais vão além dos processos biológicos e mecânicos de determinada região (BASSO; DELGADO; SILVA NETO, 2003). Assim, segundo Dias (2008), torna-se necessário o perfil de um agrônomo diretamente envolvido em operações de promoção do desenvolvimento, como agente ativo e inserido nos processos abrangidos.

A educação tem papel-chave no desenvolvimento de uma região, Estado ou nação, de forma que os profissionais ali inseridos contribuem para a melhoria tecnológica, o que leva a uma melhoria econômica, social, cultural e política. Assim, destaca-se a universidade como promotora e seguidora de seus princípios, gerando impacto e desenvolvimento na sociedade por meio do capital humano profissional que produz, de forma que atue e dinamize na formação de indivíduos críticos que passem a contribuir nos processos e relações, ou seja, idealiza-se a formação de cidadãos conscientes e pensadores, e não apenas recursos humanos preparados somente para a produção econômica, sem se importar com questões culturais, políticas, ambientais e de cunho social.

## METODOLOGIA

A abordagem metodológica define as particularidades pelas quais os rumos da pesquisa foram traçados, bem como seus objetos e atores. O presente estudo foi coordenado e executado pelos integrantes do Programa de Educação Tutorial (PET) – Ciências Agrárias, vinculado ao curso de Agronomia da UFSM-FW, no decorrer dos meses de maio a novembro de 2016.

## Classificação do Estudo

Caracteriza-se como uma pesquisa quantitativa por apresentar as particularidades dos sujeitos da pesquisa por intermédio de dados objetivos e numéricos. A partir de sucinto estudo e discussão do assunto, procurou-se gerar interrogativas e hipóteses sobre a trajetória dos sujeitos entrevistados, sendo deduzida uma lista de possíveis consequências e respostas, as quais foram analisadas quantitativamente.

O modelo de pesquisa quantitativa possibilita que o pesquisador formule hipóteses sobre os fenômenos e situações que se quer estudar, e a partir dessas hipóteses uma lista de consequências é deduzida, observando-se que na coleta de dados se verificará a ocorrência ou não das consequências e a aceitação ou não das hipóteses (DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008).

### Sujeitos e Local da Pesquisa

Os sujeitos da investigação foram os acadêmicos egressos do curso de Agronomia da UFSM-FW formados no período de 2011 a 2015. Neste período concluíram a Graduação em Agronomia 243 acadêmicos, os quais compuseram as cinco primeiras turmas deste curso no referido *campus*, tendo todos realizado o ingresso a partir do ano de 2006 em turmas de 60 acadêmicos, com ingresso no primeiro semestre do ano. A pesquisa foi realizada nas dependências da referida universidade, localizada no interior do município de Frederico Westphalen-RS, na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, e a 434 km de Porto Alegre-RS.

### Instrumentos, Procedimentos e Amostra

Para a realização da pesquisa utilizou-se um questionário estruturado *on-line*, baseado no método *survey*, e aplicado aos egressos via plataforma on-line “Google Formulários”. O método de pesquisa *survey* pode ser caracterizado pela coleta de informações com o propósito de produzir estatísticas sobre características e alguns aspectos de determinada amostra de uma população estudada (ALENCAR, 2000). Segundo Malhotra (2001), este método baseia-se na coleta de informações comportamentais, atitudes, percepções, características demográficas e de estilo de vida, obtidas a partir de perguntas elaboradas verbalmente, por escrito ou ainda por meio de computador, sendo geralmente utilizado um questionário estruturado, com perguntas fechadas, com a finalidade de obter um padrão no processo de coleta de dados.

A forma escolhida para contatar os egressos foi por meio da rede social Facebook e endereço de *e-mail*. Para possibilitar o levantamento dos dados tornava-se necessário ter conhecimento do nome dos 243 egressos. Assim, para buscar o perfil do ex-aluno na rede social, os seus nomes foram obtidos a partir de uma lista de formados fornecida pelo sistema de controle interno da UFSM-FW. Após a obtenção do endereço de perfil de cada egresso, estes foram contatados individualmente pelos pesquisadores, ressaltando-se que, num primeiro momento, foi enviado o convite e após o aceite deste o *link* do questionário era disponibilizado. Dos 243 egressos, foram contatados 229 (94,23% do total): 225 ex-alunos contatados por meio da rede social e quatro pelo endereço de *e-mail*. A taxa de retorno ou aceitabilidade de estudo foi de 72,43% (176 respostas).

Anteriormente à aplicação do questionário final foi realizado um pré-teste com 10 egressos a fim de aprimorar a estrutura do instrumento em relação à metodologia de aplicação, teor das perguntas, tempo para obtenção de respostas e demais fatores que pudessem estar em desacordo ou que poderiam ser melhorados. Foram elaborados dois questionários finais, um destinado aos egressos que optaram por continuar sua qualificação em programas de Pós-Graduação e outro para os demais egressos, sendo

necessários cerca de 10 minutos para o preenchimento de todas as respostas em cada questionário. Entre as informações solicitadas estavam o termo de compromisso, dados sociodemográficos, cidade de origem, cidade de atuação, etc.

Para tabulação dos dados utilizou-se os *softwares* ArcGis-ArcMap 10.3 (ARCINFO®, 2015) na elaboração das imagens e o Microsoft Excel (EXCEL®, 2007®) para elaboração de tabelas e quadros.

## RESULTADOS

Os resultados foram subdivididos em: sexo e idade; local de origem dos egressos e os motivos de terem escolhido a Agronomia; local de atuação dos egressos e os motivos da escolha e relação migratória entre o local de origem e o local de atuação. Utilizando os dados do IBGE (2013) foi levantado o Estado, mesorregião e microrregião a que cada cidade descrita nas respostas pertence. Os dados quantitativos amostrados foram apresentados em forma de mapas, tabelas e quadros e interpretados em forma de texto.

### Sexo e Idade dos Egressos

O sexo do egresso do curso de Agronomia da UFSM-FW é predominantemente masculino (Tabela 1), indo ao encontro de outros autores que analisaram o perfil do acadêmico de Agronomia em diferentes universidades brasileiras (FERNANDES; MAIA, 2016; SIMONETTI *et al.*, 2015; MACHADO, 2010; CAMPOS; PIÑOL, 2004), ou seja, a atratividade do curso é mais significativa para o sexo masculino.

Tabela 1 – Composição de gênero e faixa etária de ingressos no curso de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria, campus de Frederico Westphalen- RS no período de 2006 a 2011

FAIXA ETÁRIA (%)	Até 18 anos	19 a 22	23 a 30	30 ou mais	TOTAL
43,62	49,79	5,76	0,82	100,00	
Masculino	32,92	41,98	4,53	0,82	80,2
Feminino	10,70	7,82	1,23	0	19,8

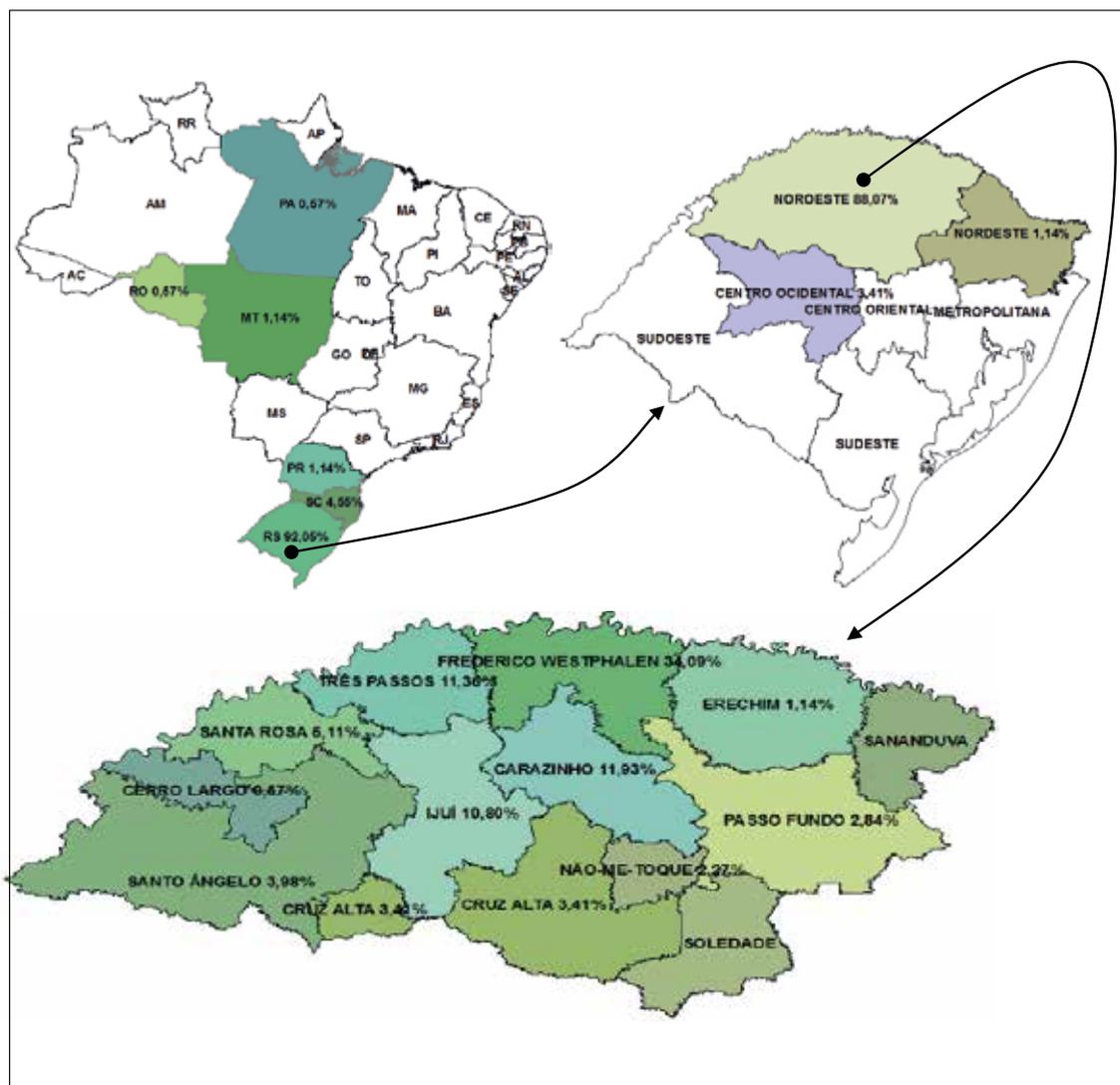
Fonte: Elaborada pelos autores.

A maioria dos egressos (93,42%) possuía idade de ingresso no curso inferior a 22 anos (Tabela 1). Destes, 43,62 % possuíam idade inferior ou igual a 18 anos, indicando que o perfil dos ingressantes foi composto por jovens recém-formados no Ensino Médio. Artuzo *et al.* (2012) verificaram que a maioria dos ingressantes no curso de Agronomia da UFSM-FW no ano de 2012 está na faixa etária de até 18 anos. De acordo com Brasil (2001), o ingresso do jovem na educação superior brasileira foi positivo em comparação aos outros países da América Latina, apresentando na época um total de 12% da população entre 18 e 24 anos.

**Local de Origem dos Egressos e Motivos para o Ingresso no Curso**

A naturalidade dos egressos do curso de Agronomia (Figura 1) demonstra que 92% são oriundos de municípios do Rio Grande do Sul, seguida por municípios de Santa Catarina (4,55%). Dividindo o Estado do RS em mesorregiões geopolíticas, nota-se que a maior porcentagem de naturalidade dos egressos é oriunda da mesorregião Noroeste (88,07% do total dos respondentes do questionário).

Figura 1 – Distribuição dos egressos de acordo com sua cidade de origem no Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul e na mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborada pelos autores.

Subdividindo-se a mesorregião Noroeste em microrregiões, verificou-se que 34,09% dos egressos são naturais da microrregião de Frederico Westphalen. Estes dados indicam que o curso de Agronomia da UFSM-FW possui uma importante inserção regional, devido principalmente à localização da instituição. Em um estudo realizado com egressos de três cursos de Graduação do mesmo *campus* da UFSM, Cocco *et al.* (2014) já verificaram que 90% dos egressos são gaúchos e que o *campus* possui uma atratividade acentuada para a população que reside em seu entorno.

Uma das justificativas que levaram à atratividade do público regional para o ingresso no curso foi a forma de entrada no Ensino Superior utilizada pela UFSM. Um percentual de 71% dos acadêmicos das cinco primeiras turmas de Agronomia ingressou na IES por meio da realização da prova presencial do vestibular da UFSM. É notoriamente sabido que o vestibular limita o acesso de estudantes de regiões mais afastadas dos locais de prova, apesar de a UFSM possuir um vestibular descentralizado, com as provas sendo aplicadas em várias cidades do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

Com relação aos motivos que estimularam o ingresso no Ensino Superior destaca-se a continuação dos estudos e/ou afinidade com a área agropecuária, com 72% das respostas, e a busca de novos conhecimentos, com 61% (Tabela 2). Um dos fatos que explicam a continuação ou afinidade na área agrônômica foi a realização de curso técnico agrícola/agropecuário antes do ingresso na universidade, que 43,75% dos egressos alegaram ter realizado. Também, quando o jovem tem contato com a agricultura ou vem do meio rural e decide partir para a vida acadêmica, os cursos de Ciências Agrárias são os preferidos devido à proximidade da área com a realidade e modo de vida do indivíduo. Com base nisso, outro resultado revela que o público-alvo deste estudo tem forte conexão com o meio rural, não só pelo fato de ter cursado Agronomia, mas por 63,07% terem residido no meio rural antes do ingresso no curso e 81,81% das famílias possuírem propriedade rural.

Tabela 2 – Motivação para a escolha de um curso superior dos egressos das cinco primeiras turmas de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria *campus* Frederico Westphalen

Motivação	Percentual <sup>1</sup>
Continuação dos estudos ou afinidade na área agrônômica	72,2
Busca de novos conhecimentos	61,4
Localização geográfica do <i>campus</i>	51,1
Abrangência do mercado de trabalho	34,7
Liberdade e/ou independência financeira	18,7
Facilidade de ingressar no curso (concorrência)	11,4
Outros	5,7

<sup>1</sup> Possibilidade de escolha de mais de uma alternativa.

Fonte: Elaborada pelos autores.

A localização geográfica do *campus*, motivo de ingresso de 51,14% dos ex-alunos, também merece destaque, pois fato é que a proximidade do local de estudo com o lugar de origem torna-se conveniente em aspectos financeiros e sociais (principalmente pela proximidade com entes queridos).

Baseando-se no Censo Demográfico de 2010, Bandeira *et al.* (2014) explicitam que a mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul (onde a IES está inserida) possui a segunda maior população do Estado, com 18,2% do total, e que a participação da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) é de 19,06%, o dobro da média estadual. Desta forma, no que tange a motivos econômicos, a mesorregião na qual o curso está inserido tem uma forte conexão e dependência da agricultura – a qual está presente em vários

eixos do comércio e tende a oferecer diversas oportunidades de emprego – estimulando assim o ingresso nos cursos de Ciências Agrárias, pois proporciona maiores chances de entrada no mercado de trabalho.

### Local de Atuação dos Egressos e os Motivos da Escolha

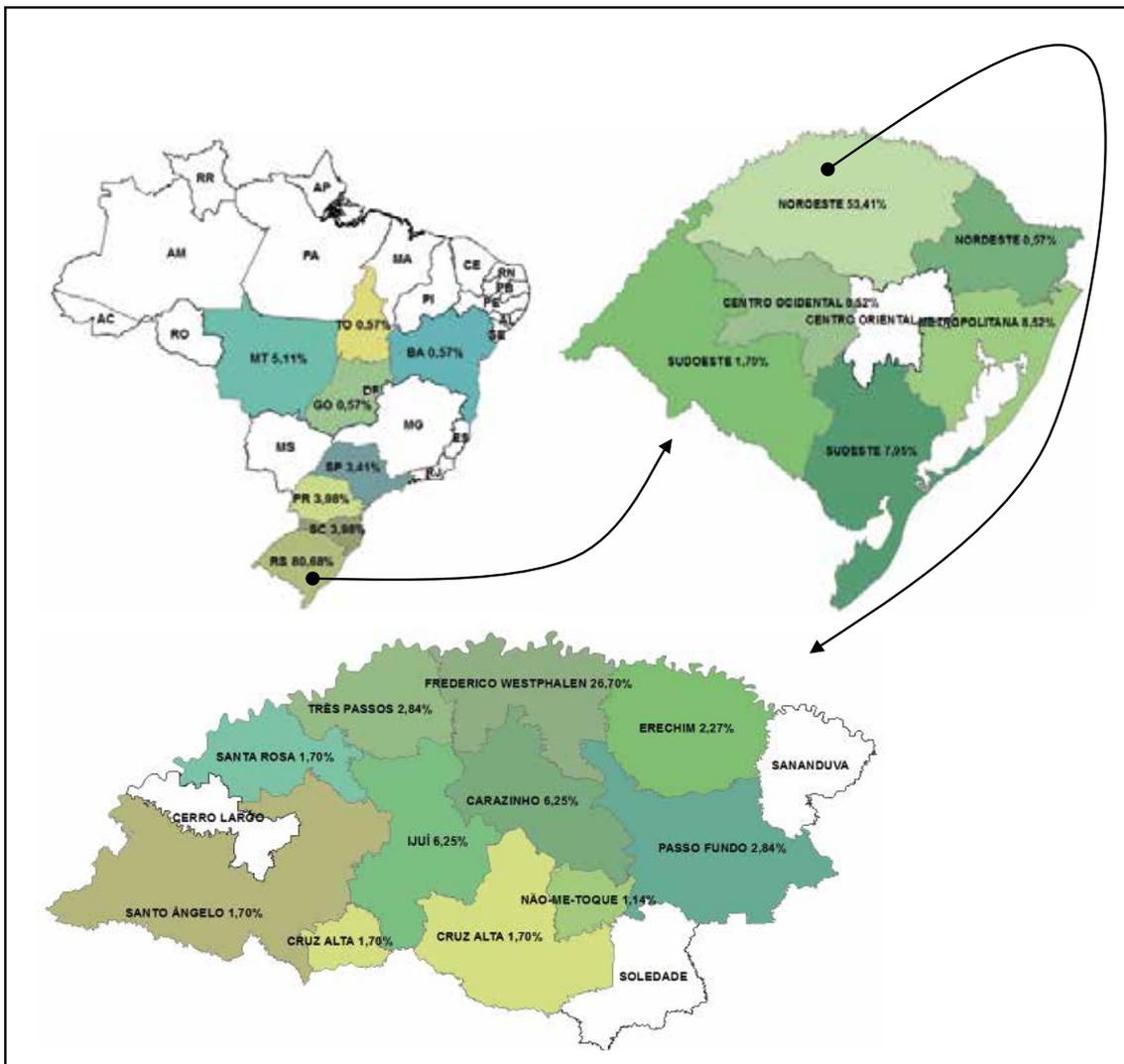
Sobre o local de moradia e atuação (Figura 2), a maioria também está presente no Rio Grande do Sul (80,68%), seguida pelo Mato Grosso (5,11%) e Paraná e Santa Catarina (3,98% cada). No âmbito internacional, 1,14% atua nos Estados Unidos. O Rio Grande do Sul é o Estado que apresenta a maior distribuição por mesorregiões, observando-se que a maioria está presente no Noroeste (53,41% do total), seguido pela mesorregião Centro Ocidental (8,52%). Dentro da mesorregião do Noroeste destaca-se novamente a microrregião de Frederico Westphalen com 26,70% do total, seguida por Carazinho e Ijuí, com 6,25%.

Indo ao encontro destes resultados, Cocco *et al.* (2014) destacam em sua pesquisa que 78% dos formados na UFSM-FW, em três diferentes cursos, estão atuando dentro do Estado do Rio Grande do Sul, demonstrando assim que a instituição tem como característica a permanência do egresso no Estado, fato que colabora para o desenvolvimento de diversas áreas do conhecimento e na qualidade profissional do meio.

Muitos são os fatores que podem explicar a decisão da escolha do local de trabalho. Exemplos destes fatores são: características individuais, valores e crenças, situações políticas e econômicas do país, convicções religiosas e políticas e influência da família e pares (SANTOS, 2005). Quando ocorre a passagem da universidade para o mercado de trabalho, naturalmente acontece a colocação neste mercado e também a independência do meio familiar. Estes fatores sugerem que a conclusão do curso universitário provoca uma reflexão individual que leva à reavaliação das escolhas feitas, da antecipação do que está por vir na vida pessoal e profissional e das experiências vividas durante a Graduação (TEIXEIRA; GOMES, 2004).

Como se percebe na Tabela 3, a área de interesse e a busca por novos conhecimentos (67,05% e 59,09% respectivamente) são os dois motivos com maior porcentagem no que se refere à escolha do local de trabalho. No momento de transição acadêmica para o mercado de trabalho ocorre o surgimento de preocupações acerca da escolha da área profissional, algo crucial para o futuro do egresso, possibilitando assim uma abertura para a investigação científica dos motivos de escolha (KALAKOSKI; NURMI, 1998).

Figura 2 – Local de moradia e atuação dos egressos no Brasil, Rio Grande do Sul e na mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 3 – Motivos do ingresso no mercado de trabalho e na Pós-Graduação dos egressos das cinco primeiras turmas de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria *campus* Frederico Westphalen

Motivos para a escolha do local de trabalho	Percentual <sup>1</sup>	Motivos para a escolha do local de trabalho	Percentual <sup>1</sup>
Área de interesse	67,1	Ajudar a desenvolver a minha região	22,7
Busca de novos conhecimentos	59,1	Incentivo familiar	16,5
Salário	38,6	Facilidade de acesso	11,9
Liberdade individual	36,9	Curiosidade	11,4
Proximidade familiar	34,7	Dedicação a pesquisa durante a graduação <sup>2</sup>	80,3
Abrangência do mercado de trabalho	29,6	Incentivo de professores <sup>2</sup>	52,5
Localização geográfica	27,3	Outros	9,7

<sup>1</sup> Possibilidade de escolha de mais de uma alternativa. <sup>2</sup> Resposta exclusiva dos egressos que optaram em seguir os estudos na Pós-Graduação.

Fonte: Elaborada pelos autores.

A família é considerada um dos maiores fatores que afetam a tomada de decisão do formado na escolha de uma profissão e, conseqüentemente, no local de trabalho, visto que esta decisão influencia na transformação da família (SANTOS, 2005). Logo após a formatura, ocasião em que se torna possível a inserção no mercado de trabalho, é alta a preferência por continuar a morar com os pais de forma que minimize o risco da independência financeira imediata (TEIXEIRA; GOMES, 2004). Desta forma, um dos porquês que interferiram na escolha no local de atuação dos egressos foi a proximidade e incentivo familiar, as quais são, respectivamente, motivo de 34,66% e 16,48% dos respondentes.

Além dos outros motivos relatados na Tabela 3, os relacionados à Pós-Graduação também merecem destaque, dado que 80,33% dos egressos que optaram por seguir na vida acadêmica por meio do ingresso em programas de Mestrado ou Doutorado alegaram que o fator que mais influenciou nesta escolha foi trabalhar com pesquisa durante a Graduação, bem como o incentivo dos professores (54,46%). Este último fato pode ser explicado devido à grande proximidade que os graduandos do curso têm com os docentes, diferente do que geralmente ocorre em grandes universidades, com um número significativo de alunos.

### Relação das Migrações

Como a mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul é a mais expressiva no que se refere ao local de origem dos egressos e locais de atuação (88,07%, e 53,41% do total da amostra, respectivamente), as relações entre “cidade de origem X cidade de atuação” são subdivididas nas microrregiões e as outras mesorregiões do Estado são apresentadas na sua totalidade (Tabela 4). Os resultados apresentados nesta tabela foram expostos considerando o total da amostra e não casos individuais, ou seja, não foi analisado se o mesmo indivíduo permaneceu na sua região de origem, mas sim quantos eram originários e quantos estão atuando.

Tabela 4 – Relação entre a origem e o local de atuação dos egressos das cinco primeiras turmas de Agronomia da Universidade Federal de Santa Maria *campus* Frederico Westphalen

MESORREGIÃO	ORIGEM <sup>1</sup> X ATUAÇÃO <sup>2</sup>		
	(n <sup>1</sup> )	(n <sup>2</sup> )	SALDO
<b>NOROESTE</b>	<b>154</b>	<b>94</b>	<b>-60</b>
Frederico Westphalen	60	47	-13
Carazinho	21	11	-10
Três Passos	20	5	-15
Ijuí	19	11	-8
Santa Rosa	9	3	-6
Santo Ângelo	7	3	-4
Cruz Alta	6	3	-3
Passo Fundo	5	5	0
Não-me-Toque	4	2	-2
Erechim	2	4	2
Cerro Largo	1	0	-1

<b>CENTO OCIDENTAL</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>9</b>
<b>NORDESTE</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>-1</b>
<b>METROPOLITANA</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
<b>SUDESTE</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
<b>SUDOESTE</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>OUTROS LOCAIS</b>	<b>15</b>	<b>34</b>	<b>19</b>
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>176</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na mesorregião Noroeste do RS permaneceram 94 engenheiros agrônomos formados pela UFSM, *campus* de Frederico Westphalen, atuando como profissionais nas mais diversas áreas, porém 60 profissionais deixaram a região para ir trabalhar em outras regiões do do RGS e do Brasil. Dentro da mesorregião Noroeste do RS, a microrregião de Frederico Westphalen é a que apresenta a maior quantidade de egressos originários (60) e também é a microrregião na qual os formados mais atuam profissionalmente (47). Com exceção da microrregião de Erechim, todas as outras pertencentes ao Noroeste apresentaram saldo negativo de egressos, ou seja, os profissionais migraram para outras regiões para trabalhar ou continuar seus estudos.

Historicamente o Noroeste gaúcho possui uma estrutura fundiária em que predominam pequenas e médias propriedades rurais (FILHO; SEVILLA; AVILA, 2012), porém perdeu parte desta população rural nas últimas décadas. O maior volume de perda foi por migrações internas, principalmente para a mesorregião Metropolitana de Porto Alegre e Nordeste (BANDEIRA *et al.*, 2014).

Considerando o número de egressos oriundos e os que estão atualmente atuando, as mesorregiões Metropolitana e Sudeste apresentaram um saldo positivo de 15 e 14 egressos respectivamente, ou seja, estas mesorregiões receberam mais profissionais da Agronomia em comparação à quantidade de ingressantes para o curso que ofertaram, demonstrando assim que ambas são regiões atrativas para os profissionais. Essa atratividade ocorre principalmente pelo fato da realização da Pós-Graduação, escolha de 61 dos 176 entrevistados. Como destaques na oferta de programas de Pós-Graduação nas áreas das Ciências Agrárias, a capital, Porto Alegre, pertencente à região Metropolitana, o município de Pelotas no Sudeste e Santa Maria no Centro Ocidental foram e são o destino de grande parte dos egressos que decidiram seguir na vida acadêmica (11, 13 e 7 respectivamente), diferente do que ocorre na região Noroeste, na qual a gama de ofertas de Pós-Graduação é menor e não tão ampla, contribuindo para a não permanência do ex-aluno na região. Assim, observando os dados apresentados, a mesorregião Noroeste (saldo negativo de 60 egressos) carece de atrativos e oportunidades para que o profissional da Agronomia permaneça e atue.

No estudo de Cocco *et al.* (2014) relacionado a egressos da mesma instituição (UFSM, *campus* de Frederico Westphalen), os resultados apontam que somente 30% dos ex-alunos retornaram a sua cidade de origem após a conclusão do curso, com esta constituindo uma informação que pode ser explicada por motivos de procura de novas

oportunidades de trabalho e também pela busca da formação continuada. Além destes, motivos econômicos, sociais e ambientais na sua grande esfera de abrangência também podem explicar o fenômeno de voltar ou não para a região de origem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela pesquisa realizada e como apresentado nos resultados, 80,68% dos egressos estão residindo e atuando no Rio Grande do Sul, e destes, 53,41% residem na região Noroeste do Estado, ressaltando-se que metade destes (26,70%) reside na microrregião de Frederico Westphalen. Aproximadamente a quarta parte dos egressos participantes deste estudo residem e atuam na mesma microrregião em que ocorreu a formação acadêmica, o que corrobora positivamente com uma das principais justificativas e objetivos de instalação deste curso de Graduação quando criado, que é facilitar o acesso à educação superior pública e gratuita, a qual tende a viabilizar o desenvolvimento regional. Considerando esse número de egressos atuando na microrregião Noroeste do Rio Grande do Sul, conclui-se que a missão do curso e da UFSM, *campus* de Frederico Westphalen, está sendo atendida no que se refere à mão de obra especializada e profissional atuando na região. Devido aos saldos migratórios negativos, no entanto, percebe-se que a mesorregião Noroeste não oferece oportunidades suficientes para a permanência dos ex-alunos, cabendo assim às autoridades da região reformular suas estratégias para que a oferta de trabalho no ramo da Agronomia seja mais atrativa que nas outras regiões.

Conhecendo os locais de atuação e os motivos que levaram à escolha do local de trabalho/aperfeiçoamento dos egressos, os dados levantados neste estudo podem auxiliar a IES a realizar avaliação dos processos de formação mediante o acompanhamento da trajetória dos ex-alunos, podendo ainda ser úteis como possíveis indicadores do desempenho do processo formativo do curso, a fim de analisar se seus objetivos estão sendo alcançados. Além disso, estes dados podem contribuir também para possíveis ajustes e adequações no Projeto Pedagógico do curso, assim como auxílio no entendimento das transformações que ocorrem no mercado de trabalho.

Conhecendo a trajetória e os motivos das escolhas dos ex-alunos, a Universidade e a sociedade em geral podem utilizar estas informações como ferramenta para planos estratégicos que visam ao desenvolvimento regional, principalmente no âmbito rural – visto que o curso e a região estão diretamente envolvidos com o meio rural – e nas ações da Universidade, facilitando assim, com a amostra de resultados, a comunicação com autoridades das regiões do Estado, principalmente na região em que o curso está inserido.

A partir do momento em que a Universidade cumpre com suas funções e objetivos de sua criação em determinada região, nota-se que há um efetivo estímulo e contribuição nos processos do desenvolvimento regional, interferindo direta e indiretamente nas estruturas sociais e econômicas locais. Da mesma forma, os valores e conceitos culturais, políticos e tecnológicos que a universidade oferece despertam na sociedade e nos sistemas de produção novos olhares e percepções, os quais sem a universidade não eram antes vislumbrados ou possuíam grandes carências, ou seja, a importância da Universidade no desenvolvimento regional deve ser tratada com uma visão holística.

Há necessidade de realização de maiores estudos e acompanhamento com este público, visto que as informações a respeito são escassas, o que limita comparações ou maiores fundamentos. Destaca-se a necessidade de pesquisa, a exemplo de pesquisas com questionário aberto, as quais poderiam abordar sobre percepções, motivações e críticas dos egressos em relação à IES e seu processo de formação. Além disso, sugere-se a continuação deste estudo com as outras turmas do curso, de modo que possa ocorrer uma comparação de dados.

Ademais, percebe-se que toda mudança ou melhoria de qualidade requer o levantamento de informações. Sendo assim, com base neste estudo, sugere-se também a criação de um sistema de acompanhamento dos egressos dos cursos da UFSM, baseando-se na metodologia aqui aplicada, visto que a taxa de retorno das respostas foi alta (72,43%) em comparação com outros trabalhos aqui citados. Dessa forma, pode haver um canal de comunicação com os egressos, fazendo com que as Instituições de Ensino Superior (IESs) tenham conhecimento sobre as percepções dos seus discentes egressos, assim como pareceres e críticas sobre a formação e qual a relação e aceitabilidade destes perante a sociedade e o mundo do trabalho, havendo assim uma base de dados para constante contribuição no desenvolvimento e ajustes de programas e projetos internos, bem como nas demais estratégias no plano de desenvolvimento gerencial da IES e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da região.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. *Introdução à metodologia de pesquisa social*. 2000. Tese (Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu” (Especialização) a Distância: Gestão Agroindustrial) – Ufla, Faepe, , ,2000.
- ARCGIS. ESRI. ArcGIS for Windows Version 10.3. Licence type ArcInfo. [S.l.]: ESRI – Environmental Systems Research Institute, 2015.
- ARTUZO, F. D.; JANDREY, W. F.; DREBES, L. M.; MARCHI, P. M.; DA SILVA, V. R. Perfil dos ingressantes do Ensino Superior do curso de Agronomia da UFSM *Campus Frederico Westphalen*. *Enciclopédia Biosfera*, Goiânia, GO, v. 8, n. 15, p. 2.528-2.540, 2012.
- ÁVILA, R. I.; MACHADO, A. M. *Transição demográfica brasileira: desafios e oportunidades na educação, no mercado de trabalho e na produtividade*. 2015. Disponível em: [http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/20150529transicao-demografica-brasileira\\_-desafios-e-oportunidades-na-educacao-no-mercado-de-trabalho-e-na-productividade.pdf](http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/20150529transicao-demografica-brasileira_-desafios-e-oportunidades-na-educacao-no-mercado-de-trabalho-e-na-productividade.pdf). Acesso em: 20 abr. 2017.
- BAGGI, C. A. S.; LOPES, D. A. Evasão e avaliação institucional no Ensino Superior: uma discussão bibliográfica. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 16, n. 2, 2011.
- BANDEIRA, M. D.; ZUANAZZI, P. T.; AGRANONIK, M.; RAUBER, V. Uma análise de fluxo migratório no Rio Grande do Sul e suas mesorregiões. *Indicadores Econômicos FEE*, 41(4), 2014.
- BASSO, D.; DELGADO, N.; SILVA NETO, B. O estudo de trajetórias de desenvolvimento rural: caracterização e comparação de diferentes abordagens. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, RS: Ed. Unijuí, v. 1, n. 1, p. 73-105, 2003.
- BELLONI, I.; BELLONI, J. A.; BORGES, M. M.; SOBRAL, D. J. Proposta de avaliação institucional da Universidade de Brasília. *Revista Educación Superior y Sociedad*, Caracas, Venezuela, v. 5, n. 1, p. 51-70, 1994.
- BRASIL. *Lei n.10.172, de 9 de janeiro de 2001: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 25 abr. 2017.
- CAMPOS, V. C.; PIÑOL, S. T. *Perfil dos alunos de agronomia no Sul do Estado de Mato Grosso*. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/35817/Val%C3%A9ria%20Cristina%20Campos%20-%20Perfil%20dos%20Alunos%20de%20Agronomia.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 20 abr. 2017.

- CISLAGHI, R.; NASSAR, S. M.; WILGES, B.; LEONARDI, J.; LONGO, D. H. Gestão de qualidade de cursos a partir da percepção de estudantes egressos. *Revista Renote – Novas Tecnologias na Educação*, Porto Alegre, RS, v. 13, n. 1, 2015.
- COCCO, R.; NUNES, G. L.; SANTOS, S. A.; KEMPKA, S. B. *Política de expansão e interiorização/regionalização do ensino público superior no Brasil: o caso da UFSM/Cesnors – uma perspectiva a partir do egresso*. 2014. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT2/GT2\\_Comunicacao/Ricardo\\_CoccoGT2\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Ricardo_CoccoGT2_integral.pdf). Acesso em: 10 abr. 2017.
- COLENCI, R.; BERTI, H. W. Formação profissional e inserção no mercado de trabalho: percepções de egressos de Graduação em Enfermagem. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, Botucatu, SP, v. 46, n. 1, p. 158-166, 2012.
- CUNHA, J. M. P.; BAENINGER, R. Cenários da migração no Brasil nos anos 90. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v. 18, n. 43, p. 87-101, 2005.
- DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, SC, v. 2, n. 4, p. 1-13, II Sem. 2008.
- DIAS, M. M. A formação do agrônomo como agente de promoção do desenvolvimento. *Revista Extensão Rural*, Santa Maria, RS, ano XV, p. 53-58, 2008.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior regulação e emancipação. *Avaliação*, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003.
- FERNANDES, A. J.; MAIA, S. G. C. Perfil dos acadêmicos do curso de Agronomia: um estudo de caso na fronteira Brasil-Paraguai. *Cadernos de Agroecologia*, v. 11, n. 2, 2016.
- FILHO, C. P. C.; SEVILLA, G. G.; AVILA, R. I. Faixa de fronteira do Rio Grande do Sul: economia, infraestrutura e gestão do território. *Textos Para Discussão FEE (107)*, Porto Alegre, out. 2012.
- GAMBI, T. F. R.; CHAVES, R. H. S. Ética do desenvolvimento como proposta de pesquisa interdisciplinar. *Revista Desenvolvimento em questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, ano 15, n. 39, p. 6-31, 2017.
- GASPAR, J. G. Educação e desenvolvimento: entre o nacional e o local. *Revista Tocantinense de Geografia*, v. 2, n. 2, 2013.
- GOEBEL, M. A.; MIURA, M. N. A universidade como fator de desenvolvimento: o caso do município de Toledo-PR. *Expectativa*, Unioeste – Campus de Toledo, vol. 3. p. 35-47, 2004.
- HAGEN-ZANKER, J. Why do people migrate? A review of the theoretical literature. Maastricht Graduate School of Governance. Maastricht, The Netherlands: *Working Paper 002*, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão Territorial do Brasil e Limites Territoriais*. 2013. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm).
- IVANA, D.; DRĂGAN, M. Challenges and Implications in Assessing Graduates' Satisfaction in an International Study Program. *Procedia Economics and Finance*, Sibiu, Romania, v. 16, p. 104-109, 2014.
- JARDIM, M. de L.; DE BARCELLOS, T. M. M. Migrações no Rio Grande do Sul. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, PR, n. 121, p. 133-147, 2011.
- KALAKOSKI, V.; NURMI, J. E. Identity and educational transitions: age differences in adolescent exploration and commitment related to education, occupation and family. *Journal of Research on Adolescence*, v. 8, n. 1, p. 29-47, 1998.
- KETTUNEN, J. A conceptual framework to help evaluate the quality of institutional performance. *Quality Assurance in Education*, vol. 16, Issue: 4, p. 322-332, 2008.
- LOUSADA, A. C. Z.; MARTINS, G. de A. Egressos como fonte de informação à gestão dos cursos de Ciências Contábeis. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, SP, v. 16, n. 37, p. 73-84, 2005.
- MACHADO, G. R. *Perfil do Egresso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – UFRGS, Porto Alegre, 2010.
- MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. *Revista Thêma et Scientia*, vol. 5, n. 2, p. 8-23, 2015.
- MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. e Alfredo Alves de Farias. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MEIRA, M. D. D.; KURCGAN, P. Avaliação de curso de graduação segundo egressos. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, SP, v. 43, n. 2, p. 481-485, 2009.
- MICROSOFT EXCEL. *Estatística descritiva*. WA, USA, 2007.
- OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, PR, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.
- PAUL, J. J. *Algumas reflexões sobre as relações entre o Ensino Superior e o mercado de trabalho no Brasil*. 1989. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8908.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

- PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- ROMÃO, A. L. *A percepção dos egressos do curso de agronomia da UFSC formados na última década em relação à sua formação acadêmica e ao mercado de trabalho*. 2013. Trabalho (Conclusão de Curso) – UFSC, Florianópolis, 2013.
- SANTOS, L. M. M. O papel da família e dos pares na escolha profissional. *Psicologia em Estudo*, Maringá, PR, v. 10, n. 1, p. 57-66, 2005.
- SIMONETTI, A. P. M.; CORTI, G.; BIANCHINI, E.; SCOPEL, E.; WITT, T. V.; FELDHAUS, W. Caracterização do perfil dos alunos ingressantes 2015 no Curso de Agronomia da Faculdade Assis Gurgacz – Cascavel – PR. *Revista Cultivando o Saber*, Cascavel, PR, v. 8, n. 4, p. 357-372, 2015.
- SMITH, B. *The economic impact of higher education on Houston: A case study of the university of Houston system*. University of Houston's Institute for regional. 2006. Available from: [http://www.uh.edu/economicstudy/Eco-Impact-Study\\_10-4-13\\_Revised.pdf](http://www.uh.edu/economicstudy/Eco-Impact-Study_10-4-13_Revised.pdf). Cited: 16 jan. 2019.
- SZOLLOSI, T. D. *Reflexões sobre a trajetória socioprofissional e o projeto de vida do egresso graduado em agronomia*. 2014. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – UTP, , 2014.
- TEIXEIRA, D. E.; RIBEIRO, L. C. S.; CASSIANO, K. M.; MASUDA, M. O.; BENCHIMOL, M. Avaliação institucional em Ciências Biológicas nas modalidades presencial e a distância: percepção dos egressos. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 159-180, 2015.
- TEIXEIRA, M. A. P.; GOMES, W. B.; Estou me formando... e agora? Reflexões e perspectivas de jovens formandos universitários. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, São Paulo, SP, v. 5, n. 1, p. 47-62, 2004.
- UFSM. *Projeto Pedagógico do Curso de Agronomia – UFSM, campus Frederico Westphalen*. 2006. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/frederico/index.php/servico/2-uncategorised/252-ppc-agronomia>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- VIANNA, H. M. Avaliação de cursos pelos alunos: considerações. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, SP, n. 29, p. 137-148, 2004.

## Reprodução de Discursos Racistas em Textos de Discentes do Instituto Federal Farroupilha – São Vicente do Sul/RS

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.300-311>

Recebido em: 21/9/2017

Aceito em: 19/3/2019

Laís Braga Costa,<sup>1</sup> Sirlei de Lourdes Lauxen,<sup>2</sup> Marcel Jardim Amaral<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente artigo tomou por base textos produzidos por alunos do Ensino Médio do Instituto Federal Farroupilha, Campus de São Vicente do Sul, na disciplina de Língua Portuguesa. A questão central da discussão está baseada na análise sobre a reprodução de discursos racistas trazidos pelos textos dos discentes. Por se tratar de uma pesquisa social, é de natureza qualitativa, conforme Minayo (2001). O texto discute a questão étnica no Brasil, a perspectiva política dos discursos e a realidade sociocultural da comunidade que compõe o IFFar. O aporte teórico foi constituído a partir de autores como Davis (2016), Freire (1996), Santos (2010), entre outros. Como conclusão apresenta-se a necessidade da discussão sobre racismo na escola para fomentar a empatia com os grupos étnicos não dominantes.

**Palavras-chave:** Discurso. Educação. Racismo.

### REPRODUCTION OF RACIST SPEECHES IN TEXTS OF STUDENTS OF THE INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA - SÃO VICENTE DO SUL/RS

### ABSTRACT

This article was based on texts produced by high school students of the Farroupilha Federal Institute, Campus of São Vicente do Sul, in the Portuguese language. The central issue of the discussion is based on the analysis of the reproduction of racist discourses brought by students' texts. Because it is a social research, it is qualitative in nature according to Minayo (2001). The text discusses the ethnic issue in Brazil, the political perspective of the speeches and the sociocultural reality of the community that compose the IFFar. The theoretical contribution was constituted from authors such as Davis (2016), Freire (1996), Santos (2010), among others. As a conclusion, the need to discuss racism in school to foster empathy with non-dominant ethnic groups is presented.

**Keywords:** Speech. Education. Racism.

<sup>1</sup> Mestre em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social (Unicruz). Bibliotecária no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul-RS. [lais.costa@iffarroupilha.edu.br](mailto:lais.costa@iffarroupilha.edu.br)

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade de Cruz Alta (Unicruz). [s.lauxen@unicruz.edu.br](mailto:s.lauxen@unicruz.edu.br)

<sup>3</sup> Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande-RS. Assistente Social da E.M.E.I. Casa da Criança Dr. Augusto Duprat, Rio Grande-RS. [amaral.marcel@yahoo.com](mailto:amaral.marcel@yahoo.com)

O desenvolvimento desta pesquisa-ação ocorreu no Instituto Federal Farroupilha – IFFar – Campus São Vicente do Sul, a partir de uma prática vivenciada em sala de aula, pensada conjuntamente pelo Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (Neabi), na disciplina de Língua Portuguesa, visando à abordagem do tema racismo com alunos do Ensino Médio.

A partir do tema alvo desta investigação, os alunos realizaram uma pesquisa bibliográfica sobre termos e expressões racistas da Língua Portuguesa; elaboraram um parágrafo crítico opinativo a respeito do tema racismo e produziram um texto dissertativo argumentando sobre esse tema. A partir das redações produzidas pelos alunos do primeiro ano do Ensino Médio foi possível analisar que há a presença de discursos que reafirmam o racismo. Observou-se que os discursos verbais presentes nos textos vão de encontro à teoria de democracia racial difundida pela hegemonia dominante. Justifica-se, portanto, a realização deste estudo sobre o tema racismo pelo fato de se tratar de uma instituição que atinge públicos que estão distantes dos grandes centros urbanos. Logo, encontra-se uma oportunidade de buscar compreender como é o posicionamento de parte do público interno da instituição sobre a questão étnico-racial.

## METODOLOGIA

Tendo em vista a dimensão social que se pretendeu atingir com este estudo, utilizou-se a análise qualitativa que, segundo Minayo (2001, p. 14),

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Os preceitos da pesquisa participante também foram norteadores para a construção metodológica deste trabalho, sobretudo por levar em consideração que “há na pesquisa participante um componente político que possibilita discutir a importância do processo de investigação tendo por perspectiva a intervenção na realidade social” (DEMO, 2000, p. 21).

Em se tratando de pesquisa participante, destaca-se que a atuação da pesquisadora Laís Braga Costa como membro no Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas – Neabi – no Iffar, foi o principal fator que despertou o interesse na investigação, pois a aproximação com o tema de pesquisa deu-se por meio das discussões e dos estudos realizados no âmbito institucional sobre ações que visam a promover a inclusão social de negros e negras do Iffar.

Durante o mês de novembro de 2016, no Campus São Vicente do Sul foram realizadas atividades alusivas ao mês da consciência negra. Entre as atividades, faz-se importante salientar a exposição de fotos de pessoas negras da cidade de São Vicente do Sul; duas sessões de filmes do cineclube do Campus voltadas para a temática afro e rodas de conversa na biblioteca do Instituto Federal Farroupilha, quando os participantes falaram sobre identidade negra e racismo. Realizou-se, ainda, durante a roda de conversa com temática de racismo, a análise de algumas revistas de ampla circulação sobre a representatividade do negro, tais como as revistas *Veja* e *Isto é*. O que o grupo constatou foi

uma ausência de modelos negros em fotos publicitárias e, nas poucas ocorrências de negros nas páginas das revistas, estas davam maior visibilidade a imagens associadas a matérias sobre futebol ou criminalidade.

Além disso, com o auxílio dos profissionais das áreas de Sociologia e de História, foi realizado um levantamento sobre os livros da biblioteca que abordam temas relacionados à negritude. Posteriormente, uma exposição foi montada em lugar de destaque na biblioteca, a fim de dar maior visibilidade às obras e, conseqüentemente, ao tema afro.

Nesse contexto de atividades pensadas conjuntamente com o Neabi, surgiu a ideia de realização, em sala de aula, de um trabalho que abordasse palavras e expressões da Língua Portuguesa que têm conotação racista. A atividade foi desenvolvida pela professora da disciplina para as turmas de primeiros anos do Ensino Médio, e consistia em realizar pesquisas sobre termos e expressões racistas da Língua Portuguesa, escolher uma expressão e escrever um parágrafo opinando criticamente a respeito, e por fim, elaborar uma redação sobre o tema racismo. Para a discussão neste artigo foram selecionadas 4 amostras de redações sobre racismo, de um total de 31 textos.

## A QUESTÃO RACIAL NO BRASIL

De acordo com Davis (2016), nos Estados Unidos há pelo menos dois aspectos no sistema de relações raciais que se diferenciam do Brasil: a segregação racial por lei, nos anos 60, e a regra de uma gota de sangue *one drop rule*, que estabelecia que os indivíduos que possuíssem uma gota de sangue negro eram considerados negros, independentemente da tonalidade da pele ou quaisquer outras características físicas.

As duas imposições, a segregação e a regra “uma gota de sangue”, foram criadas com o objetivo de reafirmar a supremacia branca, mas acabaram favorecendo uma unidade dos negros, acima das barreiras de classe e de diferenças de tonalidade da pele. Especialmente a regra de uma gota de sangue, embora bastante repressiva, acabou por unificar a comunidade negra, visto que na sociedade norte-americana não há o mesmo sistema de classificação racial que existe no Brasil, em que o reconhecimento da negritude passa pela cor da pele, o que é denominado e difundido pelos movimentos sociais como colorismo, ou ainda pigmentocracia, que se baseia na classificação dos diferentes tons de cor de pele.

A questão do colorismo possui grande impacto sobre a autodeclaração racial no Brasil, pois se reconhecer negro, na sociedade brasileira, passa em grande parte pela tonalidade escura da pele. Esse fato faz com que muitos negros de pele clara se autodeclarem brancos e, assim sendo, observa-se que muitos indivíduos negros acabam, por consequência disso, negando uma identidade negra e deixando de explicitar a herança sociocultural de sua ancestralidade.

Na sociedade brasileira, a partir da miscigenação dos povos e da suposta democracia racial, há o entendimento de que a negritude do povo brasileiro foi diluída em prol da convivência harmoniosa de todas as etnias. Logo, deixa-se de explicitar grande parte da influência negra na sociedade brasileira. Sendo assim, a discussão sobre racis-

mo é um tabu, pois parte-se da ideia de que todos os povos convivem em harmonia e que, portanto, o racismo no Brasil não existe, conforme exemplificam Soares; Braga e Costa (2002):

A escolha do Brasil como laboratório de civilização foi motivada principalmente pela crença difundida aqui e alhures de que nesta terra, em comparação com o contexto segregacionista norte-americano e o sul-africano, a democracia racial era um fato, fundamentado na miscigenação e na ausência de preconceito racial (p. 2).

A reflexão acerca da identidade negra e dos elementos sociais que corroboram para a explicitação do Brasil como um país racista é relevante para que se tenha presente que a construção de uma identidade sociocultural é parte de um processo coletivo e, assim sendo, as práticas cotidianas já impregnadas na sociedade brasileira contribuem para a manutenção do racismo. Atualmente, no Brasil e em outros países escravocratas, a situação dos homens negros envolve o encarceramento em massa. Em geral presume-se que esse seja um fenômeno masculino, porém ocorre que as mulheres desses presídios tornam-se as únicas responsáveis pelos filhos e pela manutenção da família em todos os aspectos, portanto não seria correto afirmar que isso afeta apenas o homem negro, uma vez que atinge estruturalmente a população negra como um todo.

Outra questão sobre a normalização da ordem social a partir do racismo estrutural da sociedade brasileira observa-se a partir dos dados de Cerqueira e Coelho (2014), os quais apresentam estatísticas descritivas sobre as características pessoais das vítimas de estupro e demonstram que 51% dos indivíduos que sofreram estupro eram de cor preta ou parda. Esse dado expõe a situação de vulnerabilidade vivida por esse grupo da população brasileira e que, assim como nos Estados Unidos, segundo observa Davis (2016), também é de origem escravocrata e traz em sua organização social consequências decorrentes do período de colonização.

A cultura do estupro, que deslegitima a condição da mulher como ser humano, é ainda mais severa com a população negra, constituindo este grupo o que mais tem sofrido com a violência sexual, que se mostra sistemática desde o tempo da escravidão. Na clássica obra de Gilberto Freyre (1984) intitulada *Casa-Grande & Senzala*, na qual é feito um resgate da formação histórica da sociedade brasileira, são várias as menções à objetificação da mulher escravizada pelos senhores da Casa-Grande. O estupro e os mitos em torno da depravação das negras da senzala revelam o sistema opressor da escravidão não somente no que diz respeito à questão da classe pela exploração de mão de obra, mas também do gênero e da raça, pois a inferioridade da mulher negra parte de princípios diferentes da subjugação da mulher branca. A violência sexual, a cultura do estupro e da violação do corpo negro ficam evidentes em Freyre (1984) quando o autor traz à tona a questão de saúde pública do final do século 19 (que envolvia a contaminação de sífilis, por meio do contágio sexual), quando comenta sobre a lenda de que os homens se curariam da sífilis se fizessem “sexo” com uma negrinha virgem.

Davis (2016) critica a visão da esquerda ortodoxa que afirma que classe é o centro da discussão das opressões. Segundo a autora, classe é um ponto importante a ser discutido, porém não se pode deixar de considerar a indissociação entre gênero e raça. Logo, não é possível pensar nessas categorias de forma isolada, por exemplo; o racismo impede a mobilidade social da população negra, o que acaba por gerar uma massa de negros pobres.

## REPRESENTAÇÕES SOCIOCULTURAIS NO ENTORNO DO IFFAR CAMPUS SÃO VICENTE DO SUL

Para que se possa ter maior clareza a respeito da diversidade sociocultural, no âmbito desta pesquisa, é necessário que se tenha presente de que forma se organiza o cenário que compreende a comunidade acadêmica do IFFar Campus São Vicente do Sul. Atendo-se às regiões Centro-Oeste e Vale do Jaguari, das quais é oriunda a maioria do público da instituição, observa-se que há uma diversidade cultural que é marcante nessas populações.

Nesse sentido, pode-se citar a influência da cultura alemã em cidades como São Vicente do Sul e Mata, da cultura italiana em Jaguari e Santiago e das etnias indígena e negra nas cidades de Cacequi, São Pedro do Sul e São Vicente do Sul. Além disso, o cenário que reflete o entorno do Campus São Vicente do Sul apresenta características que permitem afirmar que a comunidade interna e externa da instituição sofre uma forte influência das tradições gaúchas, por meio de representações culturais como rodeios, músicas e danças tradicionalistas, competições de laço em vaca parada e lida campeira.

Especificamente sobre a cidade de São Vicente do Sul observa-se que a localidade tem vocação agrária, destacando-se na pecuária com a produção de bovinos. Também há, na região, a presença de grandes latifúndios. Contrapondo-se a isso, a cidade possui um baixo índice de desenvolvimento econômico, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010), revelando uma desigualdade social significativa entre a população. A periferia do Campus São Vicente do Sul evidencia a vulnerabilidade social de parte da população vicentina. Os dados da situação social da população podem ser observados a partir da seguinte pesquisa:

Tabela 1 – Renda, pobreza e desigualdade no município de São Vicente do Sul

	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	371,04	527,85	614,13
% de extremamente pobres	22,01	10,99	4,07
% de pobres	50,30	31,45	12,20
Índice de Gini	0,68	0,66	0,52

Fonte: PNUD, 2010.

Culturalmente, na cidade de São Vicente do Sul, a realização de festas é um ato bastante marcante, tanto que elas já se tornaram tradicionais na região Centro-Oeste do Rio Grande do Sul, como o carnaval de rua da cidade, que se destaca pela grande participação dos públicos das cidades vizinhas, e a Feira de Comércio da Batata-Doce – Fecobat – que enfatiza o título da cidade de “Terra doce do centro-oeste gaúcho” e dá destaque para o comércio regional e, ainda, com a oferta de apresentações artísticas regionais e nacionais. Por fim, destaca-se a realização dos bailes de *Kerbs*, festa típica de origem germânica, tradicional no município de São Vicente do Sul, no mês de outubro, há mais de 50 anos. Durante a semana da festa são apresentados blocos com a vestimenta típica da cultura alemã, há a eleição da Corte do evento e a realização de bailes.

Dado o contexto sociocultural da região em que se situa o IFFar Campus São Vicente do Sul, este reflete-se sobre a identidade dos atores sociais que formam a comunidade acadêmica. Estes atores sociais que formam a comunidade acadêmica do IFFar estão expostos a experiências multiculturalistas que põem em diálogo tradições culturais, como se percebe em São Vicente do Sul, onde há a manutenção de uma festa tipicamente alemã que se realiza em uma cidade que tem uma representação não branca significativa entre os munícipes.

Logo, a realização de um evento, há mais de 50 anos com grande popularidade entre os vicentinos, representa a historicidade dessa população, pois embora a representação de famílias de origem alemã ocorra mais no município de Mata, de onde se atribui a influência germânica na cidade, visto que até 1964 o município de Mata pertencia a São Vicente do Sul, pode-se afirmar que a tradição germânica está presente culturalmente na cidade e que é parte da identidade sociocultural da população.

O fato de os bailes de Kerbs possuírem tanta tradição em São Vicente do Sul, em um primeiro momento pode causar estranheza, visto que, pautando o que dispõe o senso comum, não se observa na cidade o estereótipo dos imigrantes alemães. Esse fato demonstra que a identidade de um grupo social passa por uma construção histórica, social e política, de modo que uma festa típica da cultura alemã pode arraigar-se em uma cidade que não possui significativa colonização desta etnia, indo ao encontro do que afirmam Gehlen e Radomsky (2015) sobre os atores sociais. Segundo eles, são os valores culturais que predominam na dimensão da identidade social ou sociocultural. Portanto somos complexos, unos e múltiplos ao mesmo tempo.

Considera-se importante a contextualização da influência cultural dos sujeitos que compõem a comunidade do IFFar Campus São Vicente do Sul, pois são elementos fundamentais para se pensar o discurso encontrado nos textos dos alunos de primeiro do Ensino Médio, com os quais se pretende pautar uma discussão sobre racismo, e que permitem compreender como é o posicionamento de parte do público interno sobre tal tema.

## A PERSPECTIVA POLÍTICA DA ANÁLISE DE TEXTOS

Para a utilização de textos sobre o tema racismo como base para a discussão deste artigo recorre-se à linguista Antunes (2007), que em sua obra defende o texto como objeto de estudo para língua materna em sala de aula, e o discurso como uma ferramenta política. Baseando-se em seu livro *Análise de textos*, a autora aponta algumas possibilidades de como analisar textos sem reduzi-los a um simples instrumento para garimpar palavras que sejam substantivos, adjetivos, etc., pois, assim sendo, o entendimento do texto não ocorre. A autora enfatiza que a análise de texto tem caráter bem mais amplo e relevante do que a perspectiva morfologia-gramática.

Quanto à posição política do discurso, Antunes (2007) defende que todo exercício da linguagem se faz por meio de textos, pois qualquer pessoa quando fala ou escreve está produzindo um texto. Por este motivo não existe socialmente a atividade de formar frases soltas, portanto o elemento no qual a língua se realiza é o texto, ele é o elemento concreto da realização da linguagem, seja ele oral, escrito, multimodal ou qualquer outra modalidade. Neste sentido, as finalidades da análise de textos são muitas e ultrapas-

sam a simples procura das categorias gramaticais e sobretudo vão além da simples identificação dos erros. A luta pela linguagem correta é também uma luta pela manutenção de um poder reduzido aos grupos que têm a possibilidade de se escolarizar.

Durante muito tempo se confundiu língua com gramática, mas a língua é mais do que apenas a gramática. Segundo Antunes (2007), são elementos a serem analisados em um texto o universo de referências utilizadas, o viés literário, jornalístico, político, de que lugar o autor do texto está falando, sobre o que é o texto, qual a finalidade, o que vai defender, refutar ou informar, qual a relação com outros textos.

...somente na cadeia do texto é que podemos decidir sobre o que é mais adequado, sobre o que deixa o trecho mais claro: se substituir a palavra por um pronome, por um sinônimo ou, simplesmente, repeti-la. Fora do texto quase tudo é adequado. Ou melhor quase tudo são apenas conjecturas. No texto é que as coisas se submetem a regularidades e restrições (ANTUNES, 2007, p. 90).

Além disso, a autora destaca a importância das relações entre frases e parágrafos e do uso de conjunções, preposições, locuções conjuntivas, locuções adverbiais, uma vez que são ferramentas que provocam diferentes efeitos no texto, pois ao usar “no entanto”, “além disso”, “aliás”, “portanto”, “mas”, “embora”, “por outro lado”, “ainda que”, “em segundo lugar”, o que de fato importa não é o nome gramatical que essas expressões possuem, mas sim o sentido e o efeito que elas causam no texto. Corroborando com isso a afirmação da autora ao alertar que “a gramática, sozinha, é incapaz de preencher as necessidades interacionais de quem fala, escuta, lê ou escreve textos (ANTUNES, 2007, p. 51)”. Outra questão importante mencionada por Antunes (2007) é a adequação vocabular, pois cada palavra tem um sentido particular, portanto é significativo no texto a escolha pelo uso de uma palavra mais branda, de eufemismos ou hipérboles, etc., porque cada palavra produz um efeito.

Sendo assim, a perspectiva política da análise de textos, adotada neste artigo, parte da premissa de que o discurso é uma prática social, e por esse motivo viabiliza que se analise de que forma as pessoas influenciam na construção da sociedade na qual se encontram, mediante práticas que contribuem para solucionar ou manter as opressões.

## ANÁLISE DO CORPUS

Para Lélia Gonzales e Carlos Hasenbalg (1982), existem espaços e lugares que são naturais aos negros e aos não negros. Nesta concepção, o “critério ainda na contemporaneidade tem sido simetricamente o mesmo: a divisão racial do espaço” (p. 15). Na sequência serão analisados quatro textos nos quais, de modo geral, observa-se que o racismo é adjetivado como “reverso” e que há a concepção de vitimização do negro. Nota-se ainda a crítica notória ao Dia da Consciência Negra, bem como à valorização e/ou exaltação de um dia voltado à “consciência humana”, além da invisibilidade do crime de racismo no Brasil.

### *Texto 1: Luta por igualdade*

Ainda hoje em dia o tema racismo vem sendo muito discutido. Eles, os negros, sofrem preconceito quase que diariamente, mas também eles praticam, não da de dizer que apenas sofrem.

Na questão das cotas mesmo, pra quê cotas? Não querem igualdade? Que comece por aí. Dizem ser tão inteligentes, então pra quê precisam de cotas, eles mesmos fazem racismo com eles próprios na minha opinião.

Fora que se chamar uma pessoa de negra ou coisa assim posso até ser processada enquanto eu posso ser chamada de “branquela”, sem que isso seja considerado racismo, ironia não?

Não sou a favor do racismo mas também não concordo com certas atitudes deles. Devem sim buscar igualdade, mas o que acontece em alguns casos não é bem isso.

Observa-se que o Texto 1 fala sobre um argumento bastante comum quando se discute sobre as desigualdades étnico-raciais, que é o racismo reverso. Esse tipo de argumentação é bastante difundida em discussões na Internet e é pautada na ideia de que negros e brancos encontram-se em um patamar de igualdade quando se trata de discriminação por cor de pele. Logo, deixa-se de considerar os privilégios sociais proporcionados pelo tom de pele branca.

O argumento do racismo reverso é uma consequência da ideia de democracia racial difundida no Brasil, pois invisibiliza a restrição aos espaços de poder vivenciados pelas pessoas negras. Nota-se que no Texto 1 são relatadas situações cotidianas que envolvem comentários sobre tons de pele negra e branca, como se a opressão sobre os tons de pele tivesse o mesmo peso. As pessoas de pele branca não são oprimidas por causa da cor, e o fato de um branco ser chamado de “branquelo” não dificultará a ele a ascensão social, porque são os brancos que ocupam os lugares de privilégio, a representatividade nos espaços de poder é branca, o padrão de beleza é branco, a cultura com maior *status* social é a branca.

Discursos que demonstram a falta de reconhecimento do privilégio branco foram recorrentes nos textos dos alunos. Cabe destacar que no Brasil não existiu perseguição político-cultural voltada para a população branca, e sim para com as etnias negra e indígena, logo, observa-se que a concepção de racismo reverso trata-se de uma ferramenta que faz reafirmar a prática sociocultural do racismo.

Além da injustiça vivida por pessoas negras desde a escravização até os tempos atuais, com a discriminação racial nos diferentes espaços e com a aniquilação do corpo negro, soma-se a isso discursos injustos, que não consideram a historicidade da origem das opressões raciais. O mesmo tipo de argumentação está presente também no texto a seguir:

### *Texto 2: Todos humanos*

A história sempre relatou o índio como escravo, criado com a liderança de um branco. Assim os índios não tiveram como expandir-se ou mesmo elevar sua condição de vida.

Nem todo negro é ladrão, todos temos os mesmos direitos e deveres, as mesmas leis, mas se é assim por que a maioria deles estão na cadeia?

É a classe social que faz com que o negro, muitas vezes, tenha algumas vantagens, mas como eles vivem em lugares com pouca condição de vida essa vantagem não se torna a favor deles.

Geralmente a família deles leva um histórico ruim, pais separados, mãe que não sabe educar corretamente, eles pensam que nunca conseguirão chegar em uma faculdade, fazendo com que eles não se esforcem para isso.

O Texto 2 apresenta, no segundo parágrafo, a afirmação de que nem todo negro é ladrão, partindo do princípio de que existe o senso comum de se associar a imagem do negro à criminalidade. Esse estereótipo presente na escrita do aluno deixa claro mais uma situação discriminatória para com a etnia negra.

No terceiro parágrafo o aluno refere-se a vantagens que os negros têm, o que mais uma vez, assim como no Texto 1, remete à invisibilização da luta dos negros pela equiparação de direitos sociais negados a essa população em consequência da origem escravocrata do Brasil. No trecho final o aluno apresenta um estereótipo de família negra e atribui ao negro a característica de falta de esforço como justificativa para a pouca ascensão social, mais especificamente o não acesso ao Ensino Superior.

### *Texto 3: Preto ou branco? Cinza!*

Um assunto complexo e expor a ideia não sei nem por onde começar, então começo refletindo meu título que demonstra uma cor neutra como deveríamos ser diante de pessoas negras, brancas, de etnias diferentes, nada muda nossa capacidade de ser alguém na vida.

Erramos ao nomear essa semana como a da consciência negra, devemos começar por mais que seja tarde e tudo mais, mas tentar mudar essa história, ela já enraizou sim, mas nunca é tarde para correr atrás assim como no amor, pecamos muito, mas uma boa conversa muda tudo, todos somos capazes de fazer o que bem entendermos. [...]

O terceiro texto apresenta já no título a premissa da democracia racial, e no decorrer da escrita recorre ao discurso da neutralidade. Segundo Freire (1996), toda neutralidade afirmada é uma opção escondida, logo, o discurso neutro é uma forma de colaborar com a opressão dos grupos que mais sofrem com o peso da desigualdade social.

Cabe salientar que a análise dos textos realizadas neste artigo baseia-se no aspecto sociocultural presente nos discursos dos alunos e que, portanto, as reflexões voltam-se a procurar compreender de que forma os discursos reproduzidos pelos atores sociais com os quais se realiza este trabalho reafirmam a prática do racismo. Observa-se que o discurso de neutralidade presente no terceiro texto reforça a ideia de que é desnecessária a discussão sobre a opressão de raça, visto que todas as pessoas são iguais.

Não há, porém, ainda no Brasil igualdade de oportunidade para negros e brancos, logo, uma postura neutra diante desse tema é uma forma de contribuir para a manutenção da injustiça social. A afirmação de Santos (2000) ao destacar que “as pessoas e grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (p. 47), ilustra a necessidade de que se pense na igualdade entre as pessoas, porém sem desconsiderar as peculiaridades que constituem a historicidade dos indivíduos.

### *Texto 4: A branquise*

Existem vários casos de racismo no mundo todo. Este problema é um dos maiores, depois da homofobia, pois ele vem de anos e anos, passado de geração em geração, numa forma de superioridade. Campanhas e campanhas são feitas anualmente, como uma forma para diminuir.

Bilhões de pessoas no universo, várias etnias e cores e os negros por terem sido escravos devem sofrer preconceito até hoje? Na história apresenta-se fatos de brancos escravos, ou seja, isso não é motivo para tanto preconceito

O país tenta recompensar essas pessoas por tanto tempo de escravidão, porém estão tão preocupados com isso que deixam de exercer os direitos dos brancos e pardos, pela grande preocupação. Negros e brancos são iguais, sentem o mesmo que sentimos, fazem tudo que fazemos, não existe diferença, por isso acho que devemos ter direitos iguais.

Brancos, não somos superiores a ninguém, não temos o direito de humilhar ou baixar ninguém. Por ele ser de outra cor ele não é diferente, ele é igual. Não temos o direito de escolha de cor, mas temos o direito de escolha de pensamentos.

Esse texto menciona a homofobia como sendo um problema maior do que o racismo. Sobre isso cabe, mais uma vez, a reflexão acerca dos prejuízos do mito da convivência harmoniosa entre todas as etnias na sociedade brasileira, pois torna-se incomum vermos veiculadas na mídia hegemônica notícias sobre crime de racismo, a menos que alguma figura pública seja alvo de comentários racistas ou de injúria racial.

Crimes de maior gravidade, porém, como o extermínio da população negra periférica nos grandes centros urbanos, não são associados ao racismo, assim como a maior vulnerabilidade das mulheres negras para crimes de violência sexual também não é noticiada como consequência de opressão ligada à raça. Esse fato contribui para que se tenha a sensação de que o racismo não acarreta consequências graves para além da violência psicológica.

No terceiro parágrafo está presente a questão dos direitos conquistados arduamente pela população negra como sendo uma injustiça para com a população branca. O acesso dos negros aos espaços de poder repercute socialmente como uma ameaça à hegemonia branca.

Sobre a ascensão da população negra ter um sentido de ameaça aos direitos dos brancos, um exemplo trazido por Davis (2016), ocorrido no movimento sufragista nos Estados Unidos, relata que os argumentos que as mulheres brancas utilizaram para ter direito ao voto foi que, caso as brancas não votassem, os direitos dos brancos estariam ameaçados. Isso porque com a conquista do direito ao voto pelos homens negros, estes poderiam ter número suficiente para eleger representantes que defendessem os direitos dos negros; logo, isso seria uma ameaça à supremacia branca.

A discussão sobre o racismo dentro do movimento feminista norte-americano, que, segundo Davis (2016), pecou em considerar o grupo “mulheres” como sendo homogêneo e universal, é útil para refletir sobre a diferença da emancipação da mulher branca e a emancipação da mulher negra. Para a mulher branca, emancipação consistia em ter os mesmos direitos dos homens brancos, porém ainda a partir de uma organização social que reproduzia a opressão com outros grupos. Já a emancipação das mulheres negras possuía um peso mais radical, no sentido de se pensar um outro modelo de sociedade, sem que se reproduza a lógica de alguns privilegiados como opressores.

Entende-se que um dos pontos centrais para o debate sobre a questão racial seja de fato pensar sobre um novo modelo de sociedade, pois pensar a emancipação social dos grupos oprimidos segundo a mesma perspectiva do opressor gera um entendimento de que a única lógica possível para as relações sociais precisa estar baseada na do-

minação e na exploração. Assim sendo, quando um grupo não hegemônico conquista direitos, por mínimos que sejam, os privilegiados pelo sistema capitalista entendem que passaram a ser explorados, pois a ideia de dominação está tão arraigada culturalmente que é impensável, para a maioria, um sistema de sociedade que não vise à dominação e à exploração e sim à igualdade de oportunidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como intuito principal analisar os textos dos discentes das turmas de primeiros anos do Ensino Médio do IFFar Campus São Vicente do Sul a partir da temática do racismo e, nesse contexto, buscar compreender qual é o posicionamento de parte do público interno da instituição sobre as desigualdades étnico-raciais. Observou-se, a partir dos textos produzidos pelos alunos, que os discursos encontrados nas produções textuais reafirmam a ideia do discurso dominante. Muitas das abordagens feitas pelos alunos são a reprodução idêntica de discursos veiculados pela mídia hegemônica, por exemplo, a não necessidade de cotas raciais para ingresso no Ensino Superior, a vitimização dos negros e a vinculação da imagem dos negros à criminalidade.

Conforme afirma Freire (1996, p. 112), “se a educação não pode tudo, alguma coisa fundamental ela pode, se a educação não é a chave das transformações sociais, não é também simplesmente reprodutora da ideologia dominante”, logo, entende-se que a reprodução do discurso dominante entre os alunos deve ser um motivo de inquietação para os educadores do Instituto Federal Farroupilha, pois alerta para a necessidade de desconstrução de conceitos preestabelecidos sobre racismo.

A escola é um ambiente propício para este fim, e assim sendo, o conhecimento acerca das aceções dos alunos sobre as relações étnico-raciais é uma ferramenta que pode auxiliar a instituição como um todo para o fortalecimento de ações que contribuam para uma prática educativa antirracista. Sobretudo porque, conforme já explicitado, as representações socioculturais do entorno do IFFar Campus São Vicente do Sul são constituídas a partir de influências eurocentradas, o que não contribui para o desenvolvimento de empatia e solidariedade para com outras etnias.

É importante que se discuta novas formas de pensar a sociedade que não estejam calcadas no paradigma estabelecido pelo capitalismo, segundo o qual para se ter privilégios sociais é necessário ser homem, branco, heterossexual, cisgênero, rico, magro. Aqueles que não se encaixam nessas exigências têm direitos fundamentais negados e são oprimidos por um padrão social que não contempla a pluralidade humana em todas as suas condições de existência.

A discussão feita neste artigo, a partir de textos de discentes, leva à reflexão sobre o potencial dos discursos para a reprodução de opressões, seja por meio de falas ofensivas ou do silenciamento dos grupos não dominantes. Por consequência do debate sobre a questão étnica pautado por brancos, difundiu-se a ideia de uma democracia racial no Brasil, onde todos os povos são iguais. O silenciamento do povo negro e o apagamento da identidade negra originaram um mal-estar social em torno da temática racismo, e por conta disso não se admite que o Brasil é um país racista e que a situação da população negra brasileira é desigual em vários aspectos sociais.

Por não haver um reconhecimento do Brasil como um país racista, os debates sobre cotas raciais, legalização do aborto, descriminalização das drogas, redução da maioridade penal, ocorrem de forma simplista. As argumentações rasas acerca dos problemas citados não levam em consideração que a manutenção do *status quo* oprime e aniquila a população negra. As cotas raciais, por exemplo, não oprimem os brancos e sim oportunizaram que após mais de 120 anos da abolição da escravidão no Brasil, houvesse um olhar específico para essa população, à qual foi negado o acesso à escolarização, algo que não aconteceu com a população branca.

Enfim, o racismo é causa de morte, de exclusão e de injustiça e a reafirmação dessa prática é tão naturalizada na cultura brasileira que é comum ser difundida por meio dos discursos. As práticas diárias que invisibilizam a discriminação por raça estão envoltas em atitudes cotidianas bem-intencionadas, que defendem a neutralidade diante do debate racial, a igualdade de legislação para brancos e negros, pois todas as pessoas têm a mesma capacidade, porém são essas atitudes rotineiras que fortalecem o racismo estrutural, velado, existente na cultura brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, I. *Análise de textos: fundamentos e práticas*. São Paulo: Parábola, 2007.
- CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. *Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar)*. Brasília: Ipea, 2014. (Nota técnica. Vol. 11). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140327\\_notatecnicadiest11.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf). Acesso em: 9 out. 2016.
- DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. 35. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*. 23. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1984.
- GEHLEN, Ivaldo; RADOMSKY, Guilherme F. W. Atores sociais e identidades socioculturais. In: MEIRELLES, Mauro; MOCELIN, Daniel Gustavo; RAIZER, Leandro (org.). *Atores sociais, diversidade e identidade*. Porto Alegre: Cirkula, 2015. p. 19-36.
- GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.
- MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP. Fundação João Pinheiro. *Atlas do desenvolvimento humano: São Vicente do Sul, RS*. 2010. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sao-vice-do-sul\\_rs](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-vice-do-sul_rs). Acesso em: 5 nov. 2016.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Identidades: estudos de cultura e poder*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- SOARES, Eliane Veras; BRAGA, Maria Lúcia de Santana; COSTA, Diogo Valença da. O dilema racial brasileiro: de Roger Bastide a Florestan Fernandes ou da explicação teórica à proposição política. *Sociedade e Cultura*, Goiânia (GO): UFG, v. 5, n. 1, p. 35-52, jan./jun. 2002.

## O Uso de Recursos Estratégicos na Produção de Orgânicos

### O Caso dos Produtores da Feira Ecológica de Passo Fundo-RS

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.312-333>

Recebido em: 19/6/2018

Aceito em: 19/3/2019

Ana Claudia Machado Padilha,<sup>1</sup> Jordana Eidelwein,<sup>2</sup> Antônio Genésio Vasconcelos Neto,<sup>3</sup>  
Adriana Carvalho Pinto Vieira,<sup>4</sup> Marcelino de Souza<sup>5</sup>

#### RESUMO

A pesquisa tem como objetivo identificar os recursos estratégicos tangíveis e intangíveis utilizados na produção de orgânicos por agricultores da Feira Ecológica de Passo Fundo-RS. Em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa exploratória e qualitativa, tendo como população-alvo os produtores de orgânicos da Feira Ecológica de Passo Fundo. Foram pesquisados seis produtores, utilizando o critério de saturação, a partir de critérios de seleção que responderam ao questionário, elaborado a partir da literatura da Visão Baseada em Recursos (VBR). As respostas foram analisadas utilizando a técnica de análise de conteúdo. Como resultados significativos pode-se destacar que os recursos tangíveis e intangíveis são elementos fundamentais para o sucesso da atividade de produção de orgânicos, com destaque especial para a instituição cooperativa, com a função de congregar os produtores, viabilizar o canal de comercialização e, especialmente, oferecer mecanismos de certificação da produção orgânica.

**Palavras-chave:** Visão baseada em recursos. Produção orgânica. Agricultura familiar.

#### THE USE OF STRATEGIC RESOURCES IN THE PRODUCTION OF ORGANICS: THE CASE OF THE PRODUCERS OF THE ECOLOGICAL FAIR OF PASSO FUNDO-RS

#### ABSTRACT

The research aims to identify the tangible and intangible resources that are configured as strategic in the organic production of the farmers of the Passo Fundo-RS Ecological Fair. Methodologically, an exploratory and qualitative research was carried out, with the target population being the organic producers of the Passo Fundo Ecological Fair, six producers were surveyed using the saturation criterion based on selection criteria that answered the questionnaire, from the Resource Based View (RBV) literature that were analyzed using the content analysis technique. As significant results, it can be highlighted that tangible and intangible resources are fundamental elements for the success of the organic production activity, with special emphasis on the cooperative institution that has the function of assembling the producers, making feasible the commercialization channel and, especially, to offer certification mechanisms for organic production.

**Keywords:** Resource based view. Organic production. Family farming.

<sup>1</sup> Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Universidade de Passo Fundo (UPF). [anapadilha@upf.br](mailto:anapadilha@upf.br)

<sup>2</sup> Graduada em Administração pela Universidade de Passo Fundo (UPF). [adm.jordana@gmail.com](mailto:adm.jordana@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Analista da Embrapa Agroindústria Tropical, Fortaleza. [genesio.vasconcelos@embrapa.br](mailto:genesio.vasconcelos@embrapa.br)

<sup>4</sup> Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora colaboradora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). [dricpvieira@gmail.com](mailto:dricpvieira@gmail.com)

<sup>5</sup> Doutor em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [marcelino.souza@uol.com.br](mailto:marcelino.souza@uol.com.br)

A tendência mundial de aumento da demanda em busca de produtos e serviços que contribuem para a saúde e o bem-estar é acompanhada pelo crescimento do mercado de produtos naturais e orgânicos. Este crescimento e transformação de mercado estão predominantemente associados aos valores de sustentabilidade, saúde, legitimidade, certificação e segurança ambiental (DIAS *et al.*, 2015).

No Brasil, a agricultura orgânica teve início na década de 70 do século 20, mas apenas em 1980 as técnicas foram difundidas no campo e, a partir de 1992, após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), os produtos orgânicos adquiriram expressividade comercial, conquistando espaço em supermercados e feiras livres, atraindo um maior número de consumidores (PEREIRA *et al.*, 2008).

Como consequência da demanda por alimentos orgânicos percebe-se oportunidades de criação de novos negócios para os diversos segmentos da agropecuária nacional. O mercado global de orgânicos movimenta cerca de US\$ 72 bilhões/ano (SANTOS, 2015). Segundo a Sociedade Nacional da Agricultura – SNA (2014), o crescimento do mercado no Brasil de produtos saudáveis vem crescendo nos últimos dois anos, na porcentagem de 30% a 40%.

De acordo com Pereira *et al.* (2008), os produtos orgânicos são aqueles, de origem vegetal ou animal, livres de agrotóxicos ou qualquer outro tipo de produtos químicos utilizados no seu processo de produção, produzidos mediante técnicas de cultivo que primam pelo estabelecimento do equilíbrio ecológico no sistema agrícola. Segundo os autores, essa é uma tendência mundial, que ocorre também no Brasil, impulsionada pelo crescimento do consumo de alimentos produzidos com menos agrotóxicos e não agressivos ao meio ambiente. Nota-se, portanto, que a agricultura orgânica engloba práticas alternativas, excluindo qualquer adição de produtos químicos ou agrotóxicos na produção agrícola (ZEMOLIN, 2012).

No Brasil, a regulação e a normatização dos serviços agropecuários são realizadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Além disso, este órgão também é responsável pela gestão das políticas públicas que estimulam a agropecuária, pelo fomento do agronegócio, bem como a cultura e comercialização dos produtos orgânicos no Brasil. Em 23 de dezembro de 2003 foi aprovada a Lei nº 10.831, que dispõe sobre agricultura e produtos orgânicos:

Art. 1º – Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.

Apenas em 27 de dezembro de 2007, no entanto, com a publicação do Decreto nº 6.323, ocorreu a regulamentação da referida lei (BRASIL, 2007). Assim, para ser considerado um produto orgânico, sua produção deve atender à Lei nº 10.831, de 23 de dezem-

bro de 2003 e ao Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007, na íntegra, em todas as fases de seu ciclo produtivo, processamento (quando for o caso) e comercial. Além destes instrumentos legais, o Mapa (2009) acresce que o produto orgânico deve ser produzido em um ambiente de produção orgânica. Ou seja, deve ser cultivado com base nos princípios ecológicos, caracterizados por observar o uso responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais, respeitando as relações sociais e culturais.

Isso posto, para que um produto seja considerado “orgânico”, os produtores devem atender aos preceitos desta norma, além da necessidade de obtenção de certificação para tal.

Nesse contexto, os pequenos proprietários rurais, que a exploram com os recursos disponíveis na propriedade rural, especialmente a mão de obra familiar (Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006), veem a agricultura orgânica como um meio de promoção e desenvolvimento econômico e social, bem como uma alternativa de agregação de valor aos produtos que são comercializados em diferentes pontos de venda.

Na cidade de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul, há relatos de iniciativas de comercialização de produtos orgânicos em feiras livres a partir de 1998. Essas iniciativas foram motivadas pela percepção da insustentabilidade dos sistemas convencionais de produção, o aumento do consumo de alimentos ecologicamente corretos, somadas à organização de pequenos agricultores. Atualmente, a Feira de Produtos Orgânicos de Passo Fundo ocorre semanalmente e é promovida pela Cooperativa Mista e de Trabalho Alternativa Ltda. (Coonalter), com apoio da Cáritas Brasileira e do Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap).

Com relação aos recursos, a literatura da administração tem contribuído com uma profusão de modelos teóricos que se dedicam a explicar a importância dos recursos no desenvolvimento e consecução das estratégias nas organizações. Entre estes modelos, a teoria selecionada foi a Visão Baseada em Recursos – VBR (*Resource-Based View – RBV*), a qual fornece um quadro geral de como os recursos são identificados e alavancados por uma empresa para criar vantagem competitiva e sucesso no longo prazo (BARNEY, 1991).

De acordo com Barney e Hesterly (2011), a VBR é um modelo de desempenho com foco nos recursos e nas capacidades controlados por uma empresa como fonte de vantagem competitiva. Nesta teoria, os recursos são definidos como ativos tangíveis e intangíveis que estejam sob controle da empresa e que podem ser utilizados na criação e efetivação de estratégias.

A VBR procura explicar as fontes do sucesso organizacional no longo prazo (BARNEY, 1991; PETERAF, 1993; WERNERFELT, 1984). Sob o pressuposto de que as empresas (organizações) são fundamentalmente heterogêneas em termos de recursos e capacidades, a VBR postula que o sucesso financeiro no longo prazo é fruto da adoção eficiente e efetiva de recursos (PETERAF, 1993). Tais recursos podem ser tangíveis ou intangíveis (BARNEY, 1991) e podem ter diversas fontes de origem (HOOLEY; BRODERICK; MÖLLER, 1998). Para que um recurso contribua para a criação de uma vantagem competitiva sustentável, no entanto, deve ser valioso, raro, inimitável e não substituível (BARNEY, 1991).

Nas palavras de Barney (1991), as organizações possuem recursos que estão distribuídos através de todos os seus ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos, informações, conhecimentos, entre outros itens que ela controla. Além disso, os recursos precisam ser aptos para que a organização aperfeiçoe suas estratégias de modo a otimizar sua eficiência e efetividade. Este referencial teórico, no entanto, foi desenvolvido, principalmente, para indústrias. Um dos desafios apresentados para esta pesquisa foi a utilização destes conceitos para o ambiente de produtores rurais familiares, que possuem níveis organizacionais bastante diferentes das organizações formais de médio e grande porte.

A partir destas ponderações, o objetivo da pesquisa é identificar os recursos tangíveis e intangíveis que se configuram como estratégicos na produção de orgânicos dos produtores da Feira Ecológica de Passo Fundo-RS. Para alcançar o objetivo proposto foi realizada uma pesquisa de caráter exploratório (MALHOTRA, 2001) com abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso (GODOY, 1995). A população-alvo foi formada por 34 unidades de produção familiares, oriundas de sete municípios da região de Passo Fundo, que se dedicam à produção e comercialização de produtos orgânicos na Feira Ecológica de Passo Fundo. A seleção dos participantes da pesquisa, num total de seis representantes de unidades familiares, orientou-se pelo critério ponto de saturação, momento em que novos participantes passaram a fornecer informações muito semelhantes às dadas pelos outros participantes. Por se tratar de um grupo homogêneo foram estabelecidos critérios de seleção, tais como serem produtores de alimentos orgânicos, produtores da agricultura familiar, utilizarem mão de obra familiar na produção, serem associados a alguma cooperativa de produtores de orgânicos e que comercializassem seus produtos na Feira Ecológica de Passo Fundo. A VBR ofereceu elementos teóricos que orientaram a elaboração das categorias de análise centradas nos recursos, bem como orientou a elaboração do instrumento de coleta de dados aplicado aos selecionados em setembro de 2016. De posse dos dados coletados, procedeu-se à transcrição e tabulação, que foram organizadas a partir das categorias de análise. A técnica selecionada para as análises foi a de conteúdo (BARDIN, 1997).

Como justificativa, considera-se interessante a oportunidade de investigação de uso dos recursos estratégicos nas atividades de produção rural familiar, especialmente por ser possível verificar as formas como estes atores identificam, mobilizam e utilizam tais recursos que conferem às unidades familiares o sustento nas áreas rurais e, principalmente, como estes produtores encontram nichos de mercado específicos ao comercializarem seus produtos em um mercado permeado pela oferta e concorrência expressiva. Essas questões unem-se à dinâmica da produção e consumo de orgânicos que têm alcançado crescimento consecutivo numa perspectiva global, nacional e local.

## **AGRICULTURA FAMILIAR E PRODUÇÃO ORGÂNICA**

O universo da agricultura familiar é caracterizado como heterogêneo, seja em termos de disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003). É uma forma particular de organização de trabalho e de produção, que se reproduz a partir de distintas estratégias produtivas agrícolas e não agrícolas, em consonância com os contextos social e econômico nos quais se insere. Além disso, apresenta formas sociais de trabalho e de produ-

ção que são condicionadas por fatores internos relacionados ao modo concreto como as famílias gerenciam seus recursos produtivos (terra, capital, tecnologia, entre outros), tomam decisões de investimento e dispêndio, alocam o trabalho de seus integrantes e aderem aos valores culturais do grupo a que pertencem (SCHNEIDER, 2016).

Na América Latina a agricultura familiar tem ampliado o reconhecimento sobre as potencialidades dessa categoria social para o desenvolvimento econômico de vários países da região (CEPAL; FAO; IICA, 2013). Pelo fato de esta atividade utilizar mão de obra familiar local, ela gera ocupação e renda no meio rural, além de responder por, aproximadamente, 77% do abastecimento alimentar, especialmente em âmbito local e regional (D'ODORICO *et al.*, 2014), o que amplia sua relevância para o desenvolvimento desta parcela da sociedade.

De acordo com o Mapa (BRASIL, 2015a), a agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros. Dos 5,1 milhões de estabelecimentos agropecuários existentes, mais de 4,3 milhões são caracterizados como estabelecimentos familiares, representando 84,4% da totalidade dos estabelecimentos agrícolas do país. Além disso, possuem 74% do total de pessoas que exercem algum tipo de atividade rural, o que representa, aproximadamente, 12,3 milhões de trabalhadores (GRANDO, 2011).

Rabaiolli e Miorin (2012) destacam novos valores para as atividades da agricultura familiar, entre eles o incentivo e a valorização do desenvolvimento de práticas reconhecidas como sustentáveis, sejam no âmbito da produção agrícola da terra produtiva, ou de sustentação da família, o que decorre na manutenção da propriedade como fonte de renda. Esta perspectiva corrobora com o entendimento de que as práticas agrícolas se modernizaram em conjunto com os benefícios para a população (PEREIRA *et al.*, 2008). Trouxeram à tona, no entanto, além de questionamentos sociais e econômicos, preocupações quanto aos impactos ambientais destas modernas técnicas, ressaltando o uso indiscriminado de insumos químicos.

Partindo destas ponderações, nota-se que a agricultura orgânica passou a ter destaque, principalmente em razão da crescente demanda da população, preocupada com aspectos ambientais, sociais e de sua própria saúde. Na concepção de Vriesman *et al.* (2012), os agricultores familiares devem observar a agricultura orgânica como uma oportunidade de desenvolvimento em seus mais diversos âmbitos. Para Moraes e Oliveira (2017), o papel da agricultura orgânica – que compreende desde a produção, o processamento, a distribuição, até o consumo – é o de garantir a sustentabilidade e a saúde dos ecossistemas e organismos que a compõe.

Barbosa e Sousa (2012) pesquisaram as características socioeconômicas dos produtores orgânicos no Brasil e apresentaram algumas variáveis descritivas deste segmento. De acordo com os autores, os produtores orgânicos são, predominantemente, proprietários de suas terras, possuem áreas entre 5 e 50 hectares, acesso limitado à assistência técnica rural (Ater) e reduzida participação em organizações sociais. Dados de 2015 apontaram que, dos 11.084 produtores cadastrados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos gerenciados pelo Mapa, o Rio Grande do Sul liderava o *ranking*, com um total de 1.554, seguido de São Paulo, com 1.438, Paraná, com 1.414 e Santa Catarina com 999 produtores (BRASIL, 2015b).

De acordo com o Instituto de Promoção do Desenvolvimento – IPD (2011), o mercado consumidor reconhece os produtos orgânicos como produtos saudáveis, sem a presença de agrotóxicos, apesar desta isenção nem sempre ser verdadeira, uma vez que a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, não coloca esta prática como obrigatória. Segundo o IPD, o perfil do consumidor de produtos orgânicos é, em sua maioria, formado por pessoas de classe média, com maior nível de escolaridade, geralmente com formação superior, menos sensíveis aos preços atribuídos aos produtos orgânicos, com maior nível de preocupação com a segurança e a qualidade alimentar que lhes é ofertada. De acordo com Dias *et al.* (2016), os consumidores vêm se tornando mais conscientes quanto ao consumo de alimentos e ao poder de escolha e compra que possuem, ao passo que dispositivos de proteção de seus direitos também evoluem. Também foram criados mecanismos para assegurar a confiança e estabelecer um elo de confiança entre consumidores e produtores/vendedores de produtos orgânicos. Entre esses mecanismos pode-se citar as certificações de produtos orgânicos.

A legislação brasileira de produtos orgânicos, notadamente a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, e o Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007, presume diferentes sistemas de certificação para produtos orgânicos. Os processos de certificação são desenvolvidos com o objetivo de assegurar que tais produtos foram produzidos obedecendo aos requerimentos do tipo de produção em que se encaixam, assim como para que a qualidade e sanidade de determinado alimento também sejam garantidas. Em complemento, para o consumidor, além do certificado de produção, alguns outros aspectos associados são levados em consideração no momento do consumo e podem impactar na percepção de valor e credibilidade dos produtos, como o local de comercialização ou as características do produtor (DIAS *et al.*, 2016).

No Brasil, a certificação, que serve como garantia de conformidade orgânica, apresenta-se sob a forma de selo afixado ou impresso no rótulo ou na embalagem do produto. Cabe ao Mapa acompanhar e fiscalizar os organismos de certificação que, mediante prévia habilitação, fazem a certificação da produção orgânica e sempre devem atualizar as informações dos produtores para alimentar o cadastro nacional de produtores orgânicos. Já no exterior, a *International Federation of Organic Agriculture Movements* – Ifoam – definida como a federação que congrega os diversos movimentos internacionais relacionados à agricultura orgânica, é o órgão que credencia as certificadoras (ORGANICSNET, 2016).

As feiras livres orgânicas, existentes em vários municípios brasileiros, realizam vendas diretas ao consumidor e assumem grande importância para o fortalecimento da agricultura familiar, pois estes representam mais de 80% dos produtores orgânicos no Brasil (IBGE, 2006). O Brasil aparece como a quinta maior potência mundial em agricultura orgânica (ORGANICSNET, 2016). Pereira *et al.* (2008) e Fortes (2009) apontaram que 70% da produção estava direcionada ao mercado externo. O Brasil exporta sua produção de alimentos orgânicos para mais de 76 países. Os principais produtos exportados são açúcar, mel, oleaginosas, frutas e castanhas (BRASIL, 2015b). Apesar da diversidade de produção em diferentes regiões do Brasil, o setor de produção orgânica ainda é pequeno, enfrentando gargalos nos elos de produção, comercialização e institucionalização (PEREIRA *et al.*, 2008).

Tendo em vista estes elementos apresentados em torno da agricultura familiar e da produção de orgânicos no Brasil, a próxima discussão centra-se na VBR, que explica os recursos estratégicos necessários à produção que, neste caso, se aplica no contexto de pesquisa mencionado conforme objetivo delimitado.

## A VISÃO BASEADA EM RECURSOS (VBR)

O estudo dos recursos da firma foi inicialmente discutido em 1959, por Edith Penrose, em *The Theory of the Growth of the Firm* (PENROSE, 2009). Este estudo concluiu que os processos de crescimento de empresas se caracterizam pela existência de oportunidades externas e internas, decorrentes dos seus recursos. Além disso, tem-se a premissa de que as empresas obtêm vantagem aproveitando imperfeições do mercado e que, ao criar produtos únicos, as empresas também desenvolvem capacidades únicas, ou recursos.

Nessa dimensão, Kor e Mahoney (2004) defendem a tese de Penrose, sustentando sua importância para o desenvolvimento da corrente teórica, que mais tarde foi chamada Visão Baseada em Recursos (*Resource Based View*). Quando a empresa pode ser vista a partir de suas capacidades e recursos, significa que possui características da VBR que, segundo Castro Jr. *et al.* (2015), ocorre de dentro para fora da organização.

Depois de Penrose (2009), Wernerfelt (1894) tomou como ponto de partida os recursos de uma empresa, em vez de dar enfoque aos produtos, e se propôs a analisar as empresas a partir de novas perspectivas para a estratégia empresarial. Para Wernerfelt (1894) e Barney (1991), recurso em uma empresa é qualquer coisa que possa ser pensada como sendo uma força ou fraqueza. São todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da empresa, informações e conhecimentos que estão sob o seu poder de decisão. Os autores acreditam que é por meio dos recursos que a empresa procura distinguir-se de seus competidores, pois leva em consideração, também, todo o processo de interação entre eles e os efeitos que produzem na organização.

Não basta, no entanto, apenas ter os recursos. É necessário saber suas potencialidades e ter habilidade para utilizá-los de forma que tragam resultados que diferenciem a empresa das concorrentes. Nesta linha, Grant (1991) afirma que não é apenas a estratégia que vai garantir sucesso para uma organização, mas sim a identificação de potencialidades e habilidades da empresa que vão conferir a ela sua permanência no mercado. Estas potencialidades e habilidades são as vantagens competitivas da empresa diante das concorrentes. Da mesma forma, autores como Subramani e Venkataraman (2003) e Hitt, Ireland e Hoskisson (2011) não consideram os fatores tradicionais como fontes de vantagem competitiva eminente, tais como custo da mão de obra, acesso a matérias-primas, recursos financeiros, mercados regulamentados ou protegidos. A explicação para esta perspectiva é que as vantagens competitivas criadas a partir de fatores comuns podem ser suplantadas por concorrentes por meio de estratégias comuns e pelo próprio movimento de acomodação dos recursos nos mercados, à medida que se tornam comuns para todos os competidores.

Nesse contexto, Grant (1991) identifica as vantagens competitivas por meio da manutenção de recursos próprios não imitáveis, pois são estes que garantirão que a empresa permaneça atuando pelo maior tempo possível, sendo mais competitiva no mercado. Begley e Boyd (2003) consideram que as empresas têm de ter recursos e ca-

pacidades que permitam entender e reagir adequadamente diante da competitividade, esta influenciada por culturas sociais exclusivas e fatores específicos do contexto no qual estão inseridas. Hitt, Ireland e Hoskisson (2011, p. 15), definem recursos como

[...] insumos (*inputs*) do processo produtivo da empresa, tais como equipamentos importantes, as habilidades de cada funcionário, patentes, finanças e gestores talentosos. Normalmente os recursos de uma empresa são divididos em três categorias: físicas, humanas e capital organizacional. [...] os recursos são de natureza tangível ou intangível.

Na direção dos aspectos relacionados à gestão de recursos, a VBR pressupõe uma forma de obter melhores desempenhos. Algumas pesquisas foram desenvolvidas procurando confirmar esta associação e verificar seu real impacto no desempenho de organizações. Como exemplo, Wernerfelt (1984), Castro Jr. *et al.* (2015), Barney (1991) e Peteraf (1993), contribuíram para o desenvolvimento e popularização da VBR, aliando-a à competitividade estratégica.

Vale destacar que todas as pesquisas que embasaram o desenvolvimento destes aspectos teóricos foram desenvolvidas tendo como foco grandes empresas, principalmente indústrias, com atuação em mercados amplos que, em muitos casos, transpõem as barreiras geográficas dos países. Além disso, estas empresas, devido aos seus portes, possuem estruturas organizacionais amplas e com funções definidas para os gestores, atuantes em diversos níveis institucionais. Esta, no entanto, não é a realidade encontrada nas pequenas unidades agrícolas familiares alvos desta pesquisa. Assim, para efeitos deste estudo, estas unidades serão consideradas organizações empresariais, que buscam obter melhores resultados financeiros por meio da diferenciação no uso dos recursos disponíveis. Com isso, consegue-se utilizar os conceitos da VBR também para estas pequenas unidades familiares agrícolas.

A seguir serão apresentados os dois grandes tipos de recursos das empresas, que foram classificados em tangíveis e intangíveis. Esta abordagem busca aproximar mais os conceitos da realidade das empresas, ao classificá-los e trazer exemplos práticos e perceptíveis dos diferentes recursos disponíveis.

### Recursos Tangíveis

Conforme Grant (1991), Smith, Collins e Clark (2005) e Winter (2005), os recursos tangíveis podem ser vistos, quantificados e avaliados com clareza. Como exemplos cita-se os recursos humanos, financeiros, equipamentos de produção, fábricas e até mesmo estruturas formais de apresentação de relatórios. Por meio de demonstrações financeiras é possível estipular e demonstrar o valor de recursos tangíveis, no entanto este valor não representa totalmente o valor de todos os ativos, pois ignoram alguns recursos intangíveis (SUBRAMANI; VENKATRAMAN, 2001).

Hitt, Ireland e Hoskisson (2011) apresentam quatro tipos de recursos tangíveis (financeiros, organizacionais, físicos e tecnológicos), conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Recursos Tangíveis

Recursos Tangíveis	Características
Financeiros	– A capacidade de empréstimo da empresa – A capacidade da empresa de gerar recursos internamente
Organizacionais	– A estrutura formal de apresentação de relatórios da empresa e seus sistemas formais de planejamento, controle e coordenação
Físicos	– A sofisticação e localização da fábrica e dos equipamentos de uma empresa – Acesso a matérias-primas
Tecnológicos	– Ações de tecnologia, tais como patentes, marcas registradas, direitos autorais e segredos comerciais

Fonte: Adaptado de HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011, p. 74.

Entende-se que estes recursos tangíveis também podem ser verificados no contexto das pequenas unidades de produção rural da agricultura familiar, no entanto o conceito de alguns destes recursos deve ser adaptado. Por exemplo, no que diz respeito ao recurso tangível “físico”, a “fábrica” pode ser entendida como sendo o próprio espaço agrícola de produção rural, que transforma os insumos (sementes, por exemplo) em produtos (grãos ou frutos, por exemplo) que serão comercializados nas feiras. Este processo de equiparação do meio rural a uma fábrica é compreensível na medida em que os referidos agricultores não são extrativistas. Ao contrário, agem de forma ativa na produção agrícola, visando à obtenção de produtos, de forma cíclica (safras), para a comercialização nas feiras específicas. Nesse mesmo sentido, os “equipamentos”, por exemplo, podem ser entendidos como os implementos agrícolas, mesmo que rudimentares, utilizados no processo produtivo e nos tratamentos culturais, que favorecem a obtenção dos produtos a serem comercializados. Este mesmo raciocínio aplica-se aos recursos tecnológicos. Dado o tipo de atividade das pequenas unidades de produção da agricultura familiar, as ações de tecnologia, além da tecnologia disponível e acessada pelos produtores, pode-se encontrar também aquelas geradas por eles, que possuem direitos autorais e segredos comerciais. Ou seja, a forma como cada organização vai atuar no âmbito da produção agrícola e da sua comercialização torna estes recursos diferenciadores para a obtenção de resultados que não são comuns aos demais competidores.

### Recursos Intangíveis

Os recursos intangíveis não permitem ser diretamente observados e podem ser difíceis de serem analisados por concorrentes. Como exemplos cita-se o conhecimento, a cultura organizacional, a reputação da empresa, as habilidades tecnológicas ou gerenciais que não estão registradas e os relacionamentos entre clientes, fornecedores, colaboradores, entre outros (GRANT, 1991).

Ainda, para autores como Smith, Collins e Clark (2005) e Winter (2005), os recursos intangíveis abrangem os ativos que comumente estão “profundamente enraizados no histórico da empresa e foram acumulados com o tempo”. Além dos exemplos citados por Grant (1991), os autores acreditam que, entre os recursos intangíveis, esteja também a maneira peculiar de como empregados trabalham juntos, a habilidade de

inovação, as capacidades científicas da empresa, a sua reputação devido aos seus bens e serviços e como ela interage com as pessoas, sejam elas clientes, funcionários ou fornecedores.

De acordo com Song *et al.* (2005) e Schroeder, Bates e Junntila (2002), os ativos do processo produtivo são tangíveis, mas muitos dos processos que utilizam esses ativos são intangíveis. Assim, o conhecimento adquirido e possíveis processos ímpares associados aos recursos tangíveis, como equipamentos de manufatura, podem ter características intangíveis específicas, por exemplo, processos de controle de qualidade, processos de manufatura exclusivos e tecnologia, desenvolvidos no decorrer do tempo que criam vantagem competitiva.

Ireland, Hitt e Vaidyanath (2002) explicam ainda que outro benefício dos recursos intangíveis é que seu uso pode ser alavancado, ao contrário dos recursos tangíveis. Os autores utilizam como exemplo o compartilhamento de conhecimentos entre funcionários. Este processo não diminui o valor do conhecimento. Desta forma, Hitt, Ireland e Hoskisson (2011) apresentam três tipos de recursos intangíveis, humanos, de inovações e os que são ligados à reputação da empresa (Quadro 2).

Quadro 2 – Recursos Intangíveis

Recursos Intangíveis	Características
Humanos	<ul style="list-style-type: none"><li>- Conhecimento</li><li>- Confiança</li><li>- Capacitações gerenciais</li><li>- Rotinas organizacionais</li></ul>
De Inovações	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ideias</li><li>- Capacitações científicas</li><li>- Capacitações de inovar</li></ul>
Relacionados à Reputação	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reputação para com os clientes</li><li>- Marca</li><li>- Percepções de qualidade, durabilidade e confiabilidade no produto</li><li>- Reputação para os fornecedores</li><li>- Para interações e relações eficientes, eficazes, de suporte e mutuamente benéficas</li></ul>

Fonte: Adaptado de HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011, p. 74.

Partindo da premissa de que os recursos podem configurar-se tanto tangíveis como intangíveis, a próxima seção apresenta a discussão dos resultados a partir dos dados coletados nas entrevistas realizadas com os produtores de produtos orgânicos.

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No início da década de 80 do século 20, um grupo de pessoas, percebendo a insustentabilidade dos sistemas convencionais de produção e consumo, começou a repensar e se reorganizar quanto à forma de produção agrícola e o comércio da cidade. O grupo de agricultores sempre idealizou realizar uma feira ecológica na cidade de Passo Fundo, até que em 1997 a Cáritas Diocesana e a Cooperativa Mista e de Trabalho Alternativa Ltda. (Coonalter), assessoradas pelo Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), organizaram um encontro para discutir a comercialização dos produtos. Deste

grupo de trabalho, formado por representantes das regiões e de entidades presentes, nasceu o Fórum de Agroecologia, com o apoio conjunto da Coonalter, Cetap, Cáritas, Pastoral Rural e Grupo Ecológico Sentinela dos Pampas (Gesp).

Além dos princípios agroecológicos, os ideais do cooperativismo e da economia popular solidária fazem parte do dia a dia dos agricultores. A responsabilidade técnica pelos produtos comercializados na feira é do Cetap, com sede na cidade de Passo Fundo. A certificação da produção ecológica é de forma participativa, feita pelos próprios produtores, consumidores e técnicos. Cabe mencionar que, se tratando da certificação dos produtos orgânicos, esta é realizada de maneira participativa, sob o apoio e orientação da Coonalter, da Cáritas e do Cetap, os quais se vinculam à Rede Ecovida de Agroecologia, fundada em 1998, funcionando de maneira descentralizada, que se baseia na formação de núcleos regionais, adotando a “certificação participativa”. Seu trabalho desenvolve-se na dimensão pedagógica, em que agricultores, técnicos e consumidores, alcançam credibilidade e seriedade em todas as etapas do processo de produção. Esse modelo de certificação de produção orgânica contrapõe-se ao modelo mais comum, que é realizado por meio de auditoria por inspeção externa.

Na sequência, a Tabela 1 apresenta o panorama das famílias que comercializam seus produtos na Feira Ecológica no município de Passo Fundo.

**Tabela 1 – Composição de Feirantes da Feira Ecológica de Passo Fundo**

Grupos	Município	Nº de famílias	Nº de trabalhadores familiares
Santo Antônio	Santo Antônio do Palma	8	35
Cristo Rei	Santo Antônio do Palma e Vila Maria	10	23
São João da Urtiga	São João da Urtiga	5	15
Ecoterra	Três Arroios	6	20
Sabores da Terra	São Domingos do Sul	1	6
Sagra Italiana	São Domingos do Sul	4	25
TOTAL	7	34	124

Fonte: Dados do estudo (2016).

Os dados expressos na Tabela 1 apresentam a repercussão da produção dos agricultores familiares que, somente neste ponto de venda, Feira Ecológica de Passo Fundo, congrega todos os sábados pela manhã um total de 5 municípios, 34 famílias produtoras que somam 124 trabalhadores nestas unidades de produção familiar.

### **Caracterização dos Entrevistados e das Propriedades Rurais**

Com o intuito de preservar a identificação dos participantes da pesquisa, foi atribuída identificação numérica individual (1, 2, 3, 4, 5 e 6), com o objetivo de diferenciar as respostas no momento da análise. A etapa a seguir dedica-se à caracterização das unidades de produção, indicando a localização, ano de início da produção orgânica, área destinada e a participação da produção de orgânicos comparada à área total (Tabela 2).

Tabela 2 – Especificidades das Propriedades Estudadas

Respon- -dentes	Município	Início da produção orgânica	Área total (em ha)	Área de produ- ção orgânica (em ha)	Área de produção orgânica compara- da à área total (em %)
1	São Domingos do Sul	1996	23	8	34,8
2	São Domingos do Sul	2002	11	3	27,3
3	Santo Antônio do Palma	1996	25	12	48
4	Santo Antônio do Palma	2003	6,5	3,5	53,85
5	São João da Urtiga	2007	19	3	15,79
6	Três Arroios	2013	14	2	14,29

Fonte: Pesquisa de Campo (2016).

Em todas as propriedades a iniciativa para o desenvolvimento da produção de orgânicos foi coletiva. Seu desenvolvimento ancorou-se na organização de grupos de produtores locais e regionais, cultivo de produtos saudáveis e busca por uma fonte de renda extra que posteriormente, em alguns casos, consolidou-se como a principal renda da unidade familiar. Informação importante identificada entre os entrevistados relaciona-se ao período de transição da terra, ou seja, a área antes utilizada para agricultura convencional pode levar até quatro anos para tornar-se apta para a produção de alimentos orgânicos, o que gera a aplicação de conhecimento específico do manejo de área a ser cultivada com a produção de orgânicos, bem como as decisões e recursos, tanto tangíveis quanto intangíveis, nesta etapa de gestão.

Em se tratando da percepção dos produtores com relação à exigência dos consumidores, o Quadro 3 traz um resumo da etapa qualitativa que buscou contemplar estes elementos, entendidos como importantes para melhor conhecimento do setor pesquisado.

Quadro 3 – Percepção dos produtores quanto à exigência do consumidor dos produtos da Feira

Respondentes	Percepção
1	Quem é mais consciente e já entende o que é produto orgânico não se importa e não reclama, tanto do produto, quanto em termos de aparência. Mas quem não entende a proposta da feira e não conhece, acha que é feira comum e reclama do preço. Muitas vezes, isso é atribuído à consciência de cultura que às vezes não conhece o produto também.
2	Buscam por produtos prontos, ou seja, mandioca descascada, abóbora descascada. Gostam de escolher bastante a partir da aparência dos produtos.
3	Exigem que sejam produtos bons, de boa aparência e higienizados.
4	O público sempre pergunta se tem agrotóxico ou veneno, né? Eu acredito que eles fazem este tipo de pergunta para testar o que nós respondemos, pois eles têm certeza que não utilizamos agrotóxicos na produção dos produtos. No final, eles acabam sempre comprando nossos produtos e voltam mais vezes. Por exemplo, eu moro em uma baixada e os outros granjeiros passam veneno lá no alto e desce, e aí não temos como garantir que é 100% orgânico. Isso é um problema que não temos como evitar.
5	Apresentável, confiança que o produto é bom, através de elogios de terceiros. Não precisa ser perfeito, essa é a diferença do orgânico para o convencional. O convencional tem que ser perfeito, ou é descartado. As pessoas não se importam se a fruta não está perfeita.

6	Um exemplo que dá para citar são os nossos tomates. Nessa época, na nossa região, todo mundo sabe que não produz tomate por causa do frio, né? A gente está conseguindo tomate porque é associado à Ecoterra, que tem o circuito de produtos orgânicos. Daí, o que a gente tem excesso aqui, eles mandam pra lá, e que eles têm de sobra lá. Nesse caso, os clientes que sabem o que é um produto orgânico sempre entendem que, se não tiver uma aparência bonita, é o resultado da época de produção.
---	--

Fonte: Dados do estudo (2016).

Ampliando a caracterização dos produtores que participaram da entrevista, também foi questionada a composição da renda familiar. Nessa dimensão, pode-se perceber que a renda da família rural é composta, praticamente, pelo rendimento da atividade de produção orgânica, seguida do recebimento de aposentadorias de alguns dos integrantes das famílias. Foi possível, portanto, identificar que a produção orgânica possui relevância para as famílias, especialmente pela participação na formação da renda, bem como os aspectos relacionados à interação social que integram o cotidiano destas famílias ao se observar a aquisição, troca de conhecimentos e o contato com outras pessoas, antes desconhecidas.

Por outro lado, também foi possível identificar aspectos negativos, os quais referem-se ao local em que a feira acontece em Passo Fundo, que apresenta falta de infraestrutura, especialmente no que se refere à falta de estacionamento e disponibilidade de banheiros para uso dos feirantes. Outro elemento importante coletado nas entrevistas relaciona-se ao desconhecimento, por parte do consumidor, com relação às especificidades dos produtos orgânicos que, geralmente, confundem ou associam com o convencional, o que gera certa desconfiança de alguns consumidores com relação aos produtos.

Apresentadas estas considerações acerca da resumida caracterização dos pesquisados, a próxima discussão centra-se nos recursos estratégicos, como elementos importantes que viabilizam a produção de orgânicos dos produtores que comercializam seus produtos na Feira Ecológica de Passo Fundo.

### Recursos Estratégicos na Produção de Orgânicos

Em se tratando de recursos, Barney (1991, p. 101) define-os com sendo “todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos, informação, entre outros, controlados pela empresa, que permitam a ela conceber e implementar estratégias que melhorem a sua eficiência e eficácia”. Conforme apresentado, quanto à sua natureza, os recursos podem ser classificados e avaliados como tangíveis ou intangíveis (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2011; GRANT, 1991; BARNEY, 1991; BARNEY; HESTERLY, 2011).

Nessa perspectiva, o Quadro 4 apresenta a sistematização dos dados relacionados aos *recursos tangíveis* que produtores de orgânicos mobilizam e utilizam em suas práticas de produção.

Quadro 4 – Recursos tangíveis identificados na produção de orgânicos

Re-s-p-on-dentes	Financeiros	Organizacionais	Físicos	Tecnológicos
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Aposentadorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordenação e gerenciamento</li> <li>– Controle financeiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Máquinas</li> <li>– Equipamentos</li> <li>– Estradas de acesso</li> <li>– Linhas de transmissão de energia elétrica</li> <li>– Fonte de água</li> <li>– Moradia</li> <li>– Galpões</li> <li>– Estufas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Computador</li> <li>– Internet</li> <li>– Telefone</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Capital de terceiros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cursos de gestão</li> <li>– Habilidade em organizar atividades de plantio e colheita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Máquinas</li> <li>– Equipamentos</li> <li>– Galpões</li> <li>– Estrada de acesso</li> <li>– Linhas de transmissão de energia elétrica</li> <li>– Fonte de água</li> <li>– Moradia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Computador</li> <li>– Internet</li> <li>– Telefone</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Capital de terceiros</li> <li>– Aposentadorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planejamento da produção</li> <li>– Controle e gerenciamento de receitas e despesas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Máquinas</li> <li>– Equipamentos</li> <li>– Veículos para transporte da produção</li> <li>– Galpões</li> <li>– Estrada de acesso</li> <li>– Linhas de transmissão de energia elétrica</li> <li>– Fonte de água</li> <li>– Moradia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Computador</li> <li>– Internet</li> <li>– Telefone</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Capital de terceiros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Controle de receitas e despesas</li> <li>– Sistema de fixação de preço de venda</li> <li>– Produção orientada ao mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Máquinas</li> <li>– Equipamentos</li> <li>– Galpões</li> <li>– Estrada de acesso</li> <li>– Linhas de transmissão de energia elétrica</li> <li>– Fonte de água</li> <li>– Rede de comunicação</li> <li>– Moradia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Telefone</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Capital de terceiros</li> <li>– Aposentadorias</li> <li>– Salários de emprego urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestão da produção</li> <li>– Sistema de fixação de preço de venda</li> <li>– Prospecção de novos mercados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Máquinas</li> <li>– Equipamentos</li> <li>– Estrada de acesso</li> <li>– Linhas de transmissão de energia elétrica</li> <li>– Fonte de água</li> <li>– Moradia</li> <li>– Galpões</li> <li>– Estufas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Computador</li> <li>– Internet</li> <li>– Telefone</li> <li>– Sistema de irrigação</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Aposentadorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Controle de receitas e despesas</li> <li>– Sistema de fixação de preço de venda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Máquinas</li> <li>– Equipamentos</li> <li>– Estrada de acesso</li> <li>– Linhas de transmissão de energia elétrica</li> <li>– Fonte de água</li> <li>– Moradia</li> <li>– Galpões</li> <li>– Estufas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Computador</li> <li>– Internet</li> <li>– Telefone</li> </ul>

Fonte: Dados do estudo (2016).

De acordo com os dados coletados com os entrevistados e a literatura utilizada, foi possível identificar nas falas dos pesquisados os recursos tangíveis utilizados na produção orgânica. Esse é um ponto relevante a destacar, especialmente pelas características específicas de atividades de produção primária que, em determinados aspectos, poderia configurar-se como limitador neste tipo de contexto e unidade de análise. Nesse contexto, parecem fazer sentido as contribuições que a literatura sobre os recursos estratégicos oferece, especialmente por avançar na explicação deste tipo de fenômeno que vai além do porte e estrutura organizacional, constituindo-se como um ferramental que auxilia nas decisões de produção, comercialização e investimentos que culminam para o sucesso das atividades no meio rural.

A próxima etapa centra-se na identificação dos *recursos intangíveis* utilizados pelos produtores de orgânicos pesquisados (Quadro 5).

Quadro 5 – Recursos intangíveis identificados na produção de orgânicos

Respostas	Humanos	De Inovação	Relacionados à Reputação
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conhecimento técnico de produção</li> <li>– Proatividade</li> <li>– Habilidades de gerenciamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Adoção de novas técnicas de produção</li> <li>– Ampliação da oferta e variedade de produtos comercializados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conceito e imagem de saúde</li> <li>– Qualidade dos produtos</li> <li>– Confiança dos consumidores</li> <li>– Aceitação da comunidade</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realização de cursos de gestão</li> <li>– Convívio com a família</li> <li>– Habilidade de organizar atividades de plantio e colheita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Adaptação e modificação de técnicas de produção</li> <li>– Pesquisa de novas variedades de sementes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Esforço em transmitir imagem positiva aos consumidores</li> <li>– Qualidade dos produtos afetada pelo clima</li> <li>– Satisfação dos consumidores</li> <li>– Confiança dos consumidores</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Convívio com pessoas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pesquisa de inovações no setor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conceito e imagem de saúde</li> <li>– Confiança dos consumidores</li> <li>– Fidelização dos consumidores</li> <li>– Qualidade dos produtos</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vontade de aprender</li> <li>– Conhecimentos técnicos adaptados através de experiência de produção rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Produção orientada ao mercado</li> <li>– Oferta de novos produtos</li> <li>– Preocupação constante em inovar na oferta de produtos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Produtores orgânicos</li> <li>– Imagem de saúde repassada ao cliente</li> <li>– Qualidade dos produtos</li> <li>– Fidelização dos consumidores</li> <li>– Confiança dos consumidores</li> <li>– Consumidor valoriza a diversidade e novos produtos</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conhecimento da produção de orgânicos</li> <li>– Convívio com as pessoas</li> <li>– Troca de conhecimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conhecimento de novas técnicas de produção</li> <li>– Orientação ao consumidor (mercado) sobre técnicas de produção de novos produtos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Percepção de organização do produtor</li> <li>– Percepção dos produtores de sustentabilidade ambiental</li> <li>– Qualidade dos produtos</li> <li>– Fidelização dos consumidores</li> <li>– Confiança dos consumidores</li> <li>– Consumidores retornam semanalmente</li> <li>– Produção orgânica chamada de bonita</li> </ul>

6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resgate de conhecimentos familiares</li> <li>– Conhecimento básico de técnicas de produção orgânica</li> <li>– Busca de novos conhecimentos</li> <li>– Convívio com pessoas</li> <li>– Troca e complementariedade de conhecimentos</li> <li>– Assistência técnica da cooperativa</li> <li>– Amizade com consumidores</li> <li>– Assessoria prestada pela cooperativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Melhoria da produção</li> <li>– A adoção de inovação em técnicas de produção amplia a oferta de novos produtos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Confiança dos consumidores</li> <li>– Produtores agroecológicos</li> <li>– Qualidade dos produtos</li> <li>– Aparência dos produtos orgânicos inferior aos convencionais</li> <li>– Confiança dos consumidores</li> <li>– Fidelização dos consumidores</li> </ul>
---	--	--	--

Fonte: Dados do estudo (2016).

Observado os recursos intangíveis, segundo a percepção dos entrevistados, destaque especial pode ser inferido aos “humanos”, especialmente por estes incluírem a mão de obra familiar como recurso relevante na produção orgânica, o conhecimento implícito dos membros da família rural, a confiança, capacitação gerencial e domínio das técnicas de produção orgânica. Quanto aos recursos de “inovação”, pode-se observar uma preocupação constante com a identificação de novas técnicas de produção e variedades que o ambiente externo oferece, o que se alia à preocupação de satisfação crescente do público consumidor de orgânicos, caracterizado, pelos próprios produtores, como “cada vez mais exigente”. Com relação à “reputação”, pode-se observar crescente preocupação dos entrevistados com aspectos relacionados à qualidade dos produtos comercializados na feira, a durabilidade e a confiabilidade dos produtos, além da manutenção de relações sociais entre produtor e consumidor. Nessa dimensão de análise, pode-se observar o desafio de tais produtores que exploram os recursos intangíveis em suas práticas de produção, especialmente por serem difíceis de imitar ou copiar.

Apresentados os recursos tangíveis e intangíveis identificados pelos produtores de orgânicos pesquisados, o estudo também procurou fazer um contraponto, buscando compreender as facilidades e dificuldades de alocação de tais recursos. Os dados coletados forma resumidos e dispostos no Quadro 6.

Quadro 6 – Facilidade e dificuldades na alocação de recursos na produção de orgânicos

R e s - p o n - d e n t e s	Recursos Tangíveis		Recursos Intangíveis	
	Facilidades	Dificuldades	Facilidades	Dificuldades
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Aposentadorias</li> <li>– Capital de terceiros</li> <li>– Não utiliza agrotóxico</li> <li>– Localização</li> <li>– Destino final dos resíduos de produção</li> <li>– Controle financeiro</li> <li>– Aumento da renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Falta de uma linha de crédito específica para a produção orgânica</li> <li>– Escassez e custo da mão de obra</li> <li>– Custos elevados de produção</li> <li>– Mão de obra escassa e de custo elevado</li> <li>– Divulgação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incentivos de grupos de produtores</li> <li>– Apoio técnico</li> <li>– Capacitações</li> <li>– Conhecimentos resgatados de outras gerações</li> <li>– Qualidade de vida</li> <li>– Proatividade</li> <li>– Membros da família com capacidades básicas de gerenciamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consumidores que não sabem diferenciar orgânico e convencional</li> <li>– Qualidade nem sempre percebida</li> <li>– Qualidade dos produtos</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Acesso a financiamentos</li> <li>– Aumento da renda</li> <li>– Preservação do meio ambiente</li> <li>– Cursos de gestão</li> <li>– Convívio com a família</li> <li>– Habilidade em organizar atividades de plantio e colheita.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Escassez de mão de obra</li> <li>– Características do solo limitam a ampliação do portfolio de produção</li> <li>– Geadas</li> <li>– Localização da feira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incentivo de grupos de produtores</li> <li>– Apoio técnico</li> <li>– Conhecimento</li> <li>– Técnicas de produção</li> <li>– Convivência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualidade nem sempre condiz com o que é oferecido em função do clima</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Acesso a financiamentos</li> <li>– Aposentadorias– Benefícios financeiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estoque de produtos não comercializados na feira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incentivos de grupos de produtores</li> <li>– Apoio técnico– Valorização dos produtos– Aquisição de conhecimentos– Técnicas de produção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não identificou</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio– Benefícios financeiros– Conhecimento da maneira de convívio com as pessoas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não identificou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apoio técnico</li> <li>– Reconhecimento</li> <li>– Técnicas de produção</li> <li>– Conhecimentos resgatados de outras gerações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entendimento de como realizar corretamente as atividades ligadas à produção orgânica</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acesso a financiamentos</li> <li>– Capital próprio– Aposentadorias– Salário</li> <li>– Consumo de produtos saudáveis pela família– Benefícios financeiros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carência de mão de obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incentivos de grupos de produtores</li> <li>– Apoio técnico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Morosidade no apoio técnico</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital próprio</li> <li>– Aposentadorias</li> <li>– Aumento da renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não identificou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aquisição de novos conhecimentos</li> <li>– Convivência e interação com pessoas</li> <li>– Conhecimentos resgatados de outras gerações</li> <li>– Apoio técnico e suporte</li> <li>Amizade com clientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Convencer familiares de que a produção seria viável financeiramente</li> <li>– Desconfiança dos consumidores</li> <li>– Aparência dos produtos orgânicos inferior aos convencionais</li> </ul>

Fonte: Dados do estudo (2016).

Analisando o Quadro 6, verifica-se que os produtores orgânicos detêm conhecimento das técnicas de produção, apresentando potencial interessante no crescimento e desenvolvimento da atividade de produção. Esse entendimento pode estar relacionado ao tempo de atuação no setor (Tabela 2), bem como o *know-how* de produção de alimentos que se alia à organização em torno de um sistema cooperativo, sob a certificação de instituição que oferece respaldo às famílias entrevistadas. Não somente isso, parece fazer sentido analisar os recursos tangíveis e intangíveis neste tipo de produção, caracterizada pela crescente demanda, adoção de inovações, prospecção de novos mercados e, especialmente, contribuir para geração de renda de pequenos produtores familiares

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A literatura da VBR em seu contexto de aplicação empírica, indubitavelmente é investigada e utilizada, em grande medida, no contexto estratégico empresarial. Dessa forma, pode-se perceber que a teoria também se mostrou válida ao oferecer suporte de investigação dos recursos tangíveis e intangíveis na produção de orgânicos, ao se fazer os devidos ajustes de aplicabilidade para o contexto das pequenas organizações familiares de produção agrícola, conforme apresentado na abordagem teórica. Tratando-se de recursos tangíveis, pode-se identificar o financeiro (com diferentes aportes e fontes de capital), o físico (relativo à infraestrutura disponível nas propriedades familiares) e tecnológico (identificado pelo uso de meios de comunicação que incluem telefone e Internet). Quanto aos organizacionais, foram mencionados o planejamento da produção, o controle e gerenciamento de receitas e despesas, sistema de fixação de preço de venda, produção orientada ao mercado, gestão da produção e prospecção de novos mercados.

Quanto aos recursos intangíveis, pode-se identificar os humanos (conhecimentos técnicos e básicos de produção, proatividade, capacidades básicas de gerenciamento, relacionamento familiar, vontade de aprender, relacionamento interpessoal), os de inovação (adoção de novas técnicas de produção, cultivo de novos produtos, atendimento da demanda do consumidor) e os relacionados à reputação (imagem e qualidade dos produtos, confiança, aceitação na comunidade, fidelização dos consumidores, imagem do setor de produção de orgânicos).

Entendendo que a produção de orgânicos tem um longo e promissor caminho a trilhar, pode-se afirmar que o conhecimento dos produtores pesquisados é reforçado com a troca de experiências entre os seus pares, que compartilham do mesmo espaço de comercialização de seus produtos. Este tipo de organização ganha respaldo por meio da organização em instituições cooperativas que oferecem apoio, suporte, assistência técnica, conhecimento específico da produção, estratégias de mercado, entre tantos outros elementos importantes que contribuem para o sucesso individual e, especialmente, do grupo.

Por se tratar de pequenos produtores, importante observação respalda-se na capacidade da família rural de identificar e combinar a pauta de recursos tangíveis e intangíveis que valorizam e aprimoram o conhecimento explorado nas práticas de produção orgânica. De acordo com os dados, percebeu-se que a produção de orgânicos, entre tantas outras facetas que a integram, contribui para promoção da qualidade de vida para o meio rural, dignificando socialmente o produtor, valorizando a cultura e o saber

resgatado de gerações. Este tipo de agricultura abrange uma alternativa econômica de estratégia de sobrevivência e desenvolvimento das famílias pesquisadas, além de contribuir na preservação da biodiversidade, utilizar rotação de culturas, entre outros.

De um lado, a produção orgânica apresenta-se como oportunidade aos pequenos agricultores, especialmente pelo potencial de desenvolvimento em pequenas extensões de terra. De outro lado, demanda a adoção de práticas de cultivo inovadoras que priorizem a qualidade dos produtos e a produtividade.

Diante dos desafios, pode-se entender o papel central das organizações cooperativas que congregam estes tipos de produtores, especialmente no que se refere à ampliação de assessoria técnica para a produção e comercialização, bem como a oferta de qualificação de técnicas de gestão administrativa e financeira aos produtores de orgânicos. Nessa dimensão, entende-se que, em determinados momentos configuram-se como um recurso intangível por promover a cooperação e intercooperação entre os sócios e, em outros, como um agente que viabiliza o acesso aos recursos tangíveis de produção e canais físicos de comercialização dos empreendimentos rurais familiares.

Outro aspecto que merece destaque é identificado pelos aspectos que limitam o desenvolvimento da produção e comercialização de produtos orgânicos. Nessa análise, é possível que eles estejam relacionados ao grau de escolaridade dos produtores entrevistados, à resistência de adotar novos modelos, tecnologias ou inovações na produção de orgânicos, bem como falta de iniciativa da própria cooperativa e grupo a que pertencem de pensarem estrategicamente seus negócios a partir dos recursos estratégicos que dispõem ou que podem ser adquiridos de outras fontes.

Um elemento na discussão dos recursos na produção de orgânicos centra-se na certificação. De um lado, tem-se um mercado consumidor cada vez mais propenso a priorizar a compra de produtos orgânicos e, de outro, o crescente número de produtores orgânicos que ampliam suas atividades produtivas, ou novos entrantes com produtos específicos para consumidores específicos. No centro dessa análise incluem-se os organismos ou instituições certificadoras, que têm um papel central nessa etapa da cadeia produtiva que. De acordo com Alves, Santos e Azevedo (2012), a lei brasileira abriu uma exceção à obrigatoriedade da certificação de produtos orgânicos para a venda direta aos consumidores finais por agricultores familiares, em que a credibilidade se assegura na responsabilidade solidária, que é uma declaração assinada por todos os membros do grupo que forma a Organização de Controle Social. Esse aspecto poderá converter-se em vantagem ou desvantagem, dependendo do interesse, profissionalismo, confiança, responsabilidade, ética, entre outros fatores que permeiam a reputação e interesse dos atores da cadeia de orgânicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo identificar os recursos tangíveis e intangíveis que se configuram como estratégicos na produção de orgânicos dos produtores da Feira Ecológica de Passo Fundo-RS. A partir dos dados levantados, pode-se compreender a relevância estratégica dos recursos tangíveis e intangíveis na decisão de produção orgânica. Tais recursos avançam na direção da consolidação do conhecimento adquirido através do tempo, bem como o crescimento e trabalho dedicado a este tipo de atividade produtiva.

Conforme apresentado na discussão teórica, a VBR destaca que os recursos das empresas, quando bem utilizados, são responsáveis pela diferenciação das organizações em seus mercados, em relação aos concorrentes, fazendo com que obtenham resultados que garantam melhores desempenhos. Esta teoria, no entanto, possui sua base em pesquisas realizadas em empresas de médio e grande porte, principalmente as voltadas para atividades industriais. Diante deste fato, esta pesquisa dedicou-se a verificar se esta teoria também poderia ser aplicada a outras situações de organizações mais simples, em termos de estrutura, e que atuem somente no mercado local. Para tanto foram pesquisadas pequenas unidades de produção rural da agricultura familiar, que buscaram diferenciação produtiva e comercial por meio da produção orgânica, bem como passaram a se associar para organizar um espaço específico de interação e comercialização com seu público-alvo específico. Assim, este recorte ocorreu no caso concreto da feira de produtos agroecológicos da cidade de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul.

De acordo com os resultados apresentados, verificou-se que a VBR pode sim ser aplicada ao contexto de pequenos produtores da agricultura familiar, que não só produzem de forma diferenciada (com a agricultura orgânica), como comercializam seus produtos em espaço específico para determinado nicho de mercado. Verificou-se que as organizações familiares possuem recursos tangíveis e intangíveis, em diferentes proporções e combinações, que as diferenciam das demais e que favorecem os resultados positivos. Um dos indicadores destes resultados está na ampliação das áreas destinadas à agricultura orgânica, diante da tradicional, como reflexo dos benefícios de comercialização e rentabilidade experimentados pelos produtores.

Adicionalmente, é importante destacar que os resultados não podem ser generalizados por não ter sido pesquisado o universo dos produtores alvos da pesquisa. E, por fim, pode-se sublinhar a complexidade do tema em análise e seus diferentes enfoques, configurando-se, numa perspectiva potencial de entendimento da participação dos recursos tangíveis e intangíveis explorados na produção de alimentos orgânicos em diferentes iniciativas no Brasil. Essa consideração baseia-se, especialmente, nas diferentes possibilidades de pesquisas futuras que o setor apresenta.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, A. C. O.; SANTOS, A. L. S.; AZEVEDO, R. M. M. C. Agricultura orgânica no Brasil: sua trajetória para a certificação compulsória. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 7, n. 2, p. 19-27, 2012.
- BARBOSA, W. F.; SOUSA, E. P. Agricultura orgânica no Brasil: características e desafios. *Revista de Economia e Tecnologia*, v. 8, n. 4, p. 67-74, 2012.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.
- 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. S. *Administração estratégica e vantagem competitiva: conceitos e casos*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.
- BEGLEY, T. M.; BOYD, D. P. The Need for a Corporate Global Mind-Set. *Mit Sloan Management Review*, v. 44, n. 2, p. 25-32, 2003.
- BRASIL. *Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. Brasília.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Número de produtores orgânicos cresce 51,7% em um ano*. 2015a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/03/numero-de-produtores-organicos-cresce-51porcento-em-um-ano>. Acesso em: 10 set. 2016.

- BRASIL. Portal Brasil. *Economia e emprego: agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos por brasileiro*. Com informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). 2015b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>. Acesso em: 13 set. 2016.
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, v. 5, n. 10, 2003.
- CASTRO JR., D. F. L.; SILVEIRA-MARTINS, E.; MIURA, M. N.; SILVA, M. P. P. O processo de formulação de estratégias e os recursos intangíveis da empresa: reflexões teóricas sobre esta relação. *Revista Capital Científico*, v. 13, n. 1, p. 150-164, 2015.
- CEPAL; FAO; IICA. Situación y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. *In: Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una Mirada hacia America Latina y el Caribe*. San Jose; Costa Rica: IICA, 2013.
- D'ODORICO, P.; CARR, J., LAIO, F., RIDOLFI, L., VANDONI, S. Feeding humanity through global food trade. *Earth's Future*, v. 2, p. 458-469, 2014.
- DIAS, V. V.; SCHULTZ, G.; SCHUSTER, M. S.; TALAMINI, E.; RÉVILLION, J. P. O mercado de alimentos orgânicos: um panorama quantitativo e qualitativo das publicações internacionais. *Ambiente & Sociedade*, v. 18, n. 1, p. 161-182, 2015.
- DIAS, V. V.; SALVATE BRASIL, N.; RÉVILLION, J. P.; SCHNEIDER, S. A importância da certificação nos circuitos curtos de alimentos orgânicos. *Revista Espacios*, v. 37, n. 3, p. 13-26, 2016.
- FORTES, G. Venda de alimento orgânico aumenta até 40% no varejo. *Folha de São Paulo*. São Paulo, maio 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1205200936.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 21-29, 1995.
- GRANDO, M. Z. *Um retrato da agricultura familiar gaúcha*. Porto Alegre: ,2011. 21 p. (Textos para Discussão Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE nº 98).
- GRANT, R. M. Resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. *California Management Review*, v. 33, n. 3, p. 114-135, 1991.
- HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. *Administração estratégica: competitividade e estratégia*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- HOOLEY, G. J.; BRODERICK, A. J.; MÖLLER, K. Competitive positioning and the resource-based view of the firm. *Journal of Strategic Marketing*, v. 6, n. 2, p. 97-115, 1998.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário*. Brasília, 2006.
- IPD. Instituto de Promoção do Desenvolvimento. *O mercado brasileiro de produtos orgânicos*. Curitiba: Instituto de Promoção do Desenvolvimento, 2011.
- IRELAND R. D.; HITT, M. A.; VAIDYANATH D. Managing strategic alliances to achieve a competitive advantage. *Journal of Management*, v. 2, p. 416-446, 2002.
- KOR, Y. Y.; MAHONEY, J. T. Edith Penrose's (1959) Contributions to the Resource-based View of Strategic Management. *Journal of Management Studies*, v. 41, n. 1, p. 83-191, 2004.
- MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing*. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (ed.). *O olho do consumidor*. Brasília: Mapa, 2009. 34 p.
- MORAES, M. D.; OLIVEIRA, N. A. M. Produção orgânica e agricultura familiar: obstáculos e oportunidades. *Revista de Desenvolvimento Socioeconômico em Debate*, v. 3, n. 1, p. 19-37, 2017.
- ORGANICSNET. *Manual de certificação de produtos orgânicos*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.organicsnet.com.br/certificacao/manual-certificacao/>. Acesso em: 29 out. 2016.
- PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. 4. ed. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.
- PEREIRA, P. R.; ABICHT, A. M.; CEOLIN, A. C.; CORREA, A. F.; SILVA, T. N. A subvenção de orgânicos no Brasil e na União Européia sob a ótica da Visão Baseada em Recursos. *In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*, 46., 2008, Rio Branco-Acre. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/117275/2/315.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.
- PETERAF, M. A. The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view. *Strategic Management Journal*, v. 14, n. 3, p. 179-191, 1993.
- RABAIOLLI, J. A.; MIORIN, V. M. F. Valorização e competitividade das espacialidades rurais para além de suas concepções, papéis e controvérsias. *In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA*, 21., 2012, Uberlândia. *Anais [...]*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

- SANTOS, G. Com novos hábitos, alimento orgânico ignora crise e segue em expansão. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1661851-com-novos-habitos-alimento-organico-ignora-crise-e-segue-em-expansao.shtml>. Acesso em: 28 maio 2016.
- SCHNEIDER, S. A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe. *Redes*, v. 21, n. 3, p. 11-33, 2016.
- SCHROEDER, R. G.; BATES, K. A.; JUNTILA, M. A. A resource-based view of manufacturing strategy and the relationship to manufacturing performance. *Strategic Management Journal*, v. 23, p. 105-117, 2002.
- SMITH, K. G.; COLLINS, C. J.; CLARK K. D. Existing knowledge, knowledge creation capability, and the rate of new product introduction in high-technology firms. *Academy of Management Journal*, v. 8, p. 346-357, 2005.
- SOCIEDADE NACIONAL DA AGRICULTURA. *Mercado brasileiro de orgânicos deve atingir 35% de crescimento em 2014*. 2014. Elaborado por: Primeira Página Assessoria de Comunicação e Eventos. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://sna.agr.br/mercado-brasileiro-de-organicos-deve-atingir-35-de-crescimento-em-2014/>. Acesso em: 28 maio 2016.
- SONG, M.; DROGE, C.; HANVANICH, S.; CALANTONE, R. Marketing and technology resource complementarity: an analysis of their interaction effect in two environmental contexts. *Strategic Management Journal*, v. 26, n. 3, p. 259-276, 2005.
- SUBRAMANI, M. R.; VENKATRAMAN, N. V. Safeguarding investments in asymmetric interorganizational relationships: Theory and evidence. *Academy of Management Journal*, v. 46, n. 1, p. 46-62, 2003.
- SUBRAMANI, M. R.; VENKATRAMAN, N. V. Safeguarding investments. *Organizational Dynamics*, v. 29, n. 3, p. 164-178, 2001.
- VRIESMAN, A. K.; OKUYAMA, K. K.; ROCHA, C. H.; WEIRICH NETO, P. H. Assistência técnica e extensão rural para a certificação de produtos orgânicos da agricultura familiar. *Revista Conexão UEPG*, v. 8, n. 1, p. 138-149, 2012.
- WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.
- WINTER, A. G. Developing evolutionary theory for economics and management. In: SMITH, K. G.; HITT M. A. (ed.). *Great minds in management: The process of theory development*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005. p. 509-546.
- ZEMOLIN, C. *Análise das características do consumidor de produtos orgânicos nos municípios de Doutor Maurício Cardoso, Horizontina e Santa Rosa*. 2012. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Ciências Econômicas, Faculdade de Horizontina, Horizontina, 2012.

## Possibilidades Analíticas sobre o Desenvolvimento Rural a partir da Nova Economia Institucional Um Estudo de Caso na Vitivinicultura do Rio Grande do Sul

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.334-352>

Recebido em: 20/4/2018

Aceito em: 20/3/2019

Claudio Vinicius Silva Farias,<sup>1</sup> Leonardo Xavier da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo pretende apresentar-se como um ensaio teórico sobre o emprego dos principais conceitos da Nova Economia Institucional (NEI) para a compreensão do fenômeno do desenvolvimento rural, centrando a análise nas propostas de seu autor principal, Douglass North. Após uma ampla revisão, apresenta-se um modelo analítico que contemple as principais transformações ocorridas, nos ambientes organizacionais, tecnológicos, competitivos e institucionais, no âmbito da vitivinicultura da Serra Gaúcha. A partir de tais análises, um conceito de desenvolvimento rural sob a ótica institucional é proposto. O conceito busca entender o desenvolvimento rural de forma mais ampla do que apenas um olhar econômico sobre a produção em ambientes rurais. Considera-se que a proposta aqui apresentada poderá qualificar as análises empíricas, alcançando dimensões ainda pouco exploradas nos estudos do desenvolvimento rural, tais como a sua historicidade e suas configurações sociais e institucionais, que condicionam as intervenções dos atores no território, produzindo suas trajetórias de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Nova economia institucional. Desenvolvimento rural. Proposta metodológica.

### ANALYTICAL POSSIBILITIES FOR RURAL DEVELOPMENT FROM THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMY: A CASE STUDY IN VITICULTURE IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

### ABSTRACT

This paper intends to present as a theoretical essay on the use of the main concepts of the New Institutional Economy (NIE) to understand the phenomenon of rural development, focusing the analysis on the proposals of its main author Douglass North. After an extensive review, we present an analytical model that contemplates the main transformations that took place, in the organizational, technological, competitive and institutional environments, in the viticultural sector of the state of Rio Grande do Sul. From these analyzes, a concept of rural development from the institutional perspective is proposed. The concept seeks to understand rural development more broadly than just an economic look at production in rural settings. It is considered that the proposal undertaken here may qualify the empirical analysis, reaching dimensions not yet explored in rural development studies, such as its historicity and its social and institutional configurations, which condition the interventions of the actors in the territory, producing their trajectories of development.

**Keywords:** New institutional economy. Rural development. Methodological proposal.

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). [claudio.farias@poa.ifrs.edu.br](mailto:claudio.farias@poa.ifrs.edu.br)

<sup>2</sup> Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [leonardo.xavier@ufrgs.br](mailto:leonardo.xavier@ufrgs.br)

O presente artigo pretende realizar um debate sobre as possibilidades de emprego da Nova Economia Institucional (NEI) e seu ferramental analítico, para realização de estudos no campo do desenvolvimento rural. Na atualidade, há um considerável número de estudos que apresentam análises descritivas sobre a NEI e um número semelhante de trabalhos que apontam críticas a esta abordagem. O que se pretende aqui é realizar uma discussão quanto ao método utilizado pela NEI, centrando a análise nas propostas de seu autor principal, Douglass North.

A obra de Douglass North é bastante ampla, podendo-se perceber que, ao longo dos anos, o programa de pesquisa por ele proposto sofreu algumas alterações. Neste artigo não se pretende realizar uma análise exaustiva do esquema teórico de Douglass North, tampouco da NEI. O que se deseja é justamente analisar as possibilidades analíticas e as construções metodológicas oriundas da NEI, que possam servir de base para uma discussão institucional sobre o desenvolvimento rural.

A NEI, na condição de esquema teórico particular da economia, não é homogênea. Isso porque seus autores abordam questões relativamente às instituições de maneira diversa, porém com um propósito comum, qual seja, a introdução das instituições nas análises econômicas. Também não há homogeneidade na conceituação do elemento central dessa abordagem, ou seja, o que vem a ser “instituição”.

Théret (2003) classifica a NEI como o “institucionalismo da escolha racional”, apontando três temáticas pertencentes a essa escola de pensamento:

- a. teoria da firma e custos de transação (Coase e Williamson);
- b. história econômica e mudança institucional (North e Matthews);
- c. equilíbrio num contexto de interações estratégicas, teoria dos jogos (Schelling, Schotter e Shubik).

Em sintonia com a proposta da NEI, North sugere a discussão de questões referentes à história e às instituições a partir do instrumental teórico neoclássico.<sup>3</sup> E é sobre o ponto de vista metodológico que residem as maiores críticas relativas à NEI. Muitos, na tentativa de apresentarem suas críticas a esta abordagem, classificam-na como um mero desdobramento da Escola Neoclássica (CONCEIÇÃO, 2002; HODGSON, 1994; 2002; PEREIRA, 2012).<sup>4</sup> Ocorre que North, apesar de um crítico dos economistas neoclássicos, utiliza-se de parte do instrumental dessa escola para sustentar suas propostas teóricas. A ideia de incorporar a história e as instituições na análise econômica fica evidente nas obras de North, bem como sua tentativa de modificar, em parte, a teoria neoclássica. Nesse propósito, o conteúdo principal a substituir é o pressuposto da racionalidade substantiva pelo da racionalidade limitada (com base no entendimento de Herbert Simon). Com a modificação do suposto de racionalidade, North tornou possível analisar a história e o desenvolvimento econômico nos limites do programa de pesquisa neoclássico, tratando as instituições a partir de uma lógica microeconômica.

<sup>3</sup> Importante notar que muito embora o autor adote o arcabouço neoclássico como ponto de partida, North se posiciona como um crítico da economia neoclássica padrão, por ele denominado de *modelo econômico neoclássico puro* (NORTH, 1990, p. 12). O autor deixa claro essa posição em diversas de suas obras (NORTH; THOMAS, 1973; NORTH, 1990, 2005), bem como em sua *Nobel Lecture – North (1993b)*.

<sup>4</sup> Uma crítica importante ao trabalho de North é aquela produzida por Chang (2004). Segundo este autor, North teria focado excessivamente a ideia de instituição como regra restritiva, não reconhecendo seu papel de habilitadora e constituinte da ação individual.

Fica evidente que a NEI, apesar de receber contribuições da economia neoclássica,<sup>5</sup> não se limita a tal, indo além em diversos pontos. A NEI abre espaços para testes empíricos e aplicações: um bom exemplo é o próprio conceito de instituições, em North, formulado a partir de uma teoria do procedimento humano e a teoria dos custos de transação.

A pergunta fundamental nesse artigo é: A NEI, na condição de programa de pesquisa,<sup>6</sup> torna possível a compreensão do desenvolvimento rural? A resposta que este trabalho dá é sim, por dois motivos. Primeiramente, porque a NEI faz uso de um conjunto de conceitos, organizados de forma coerente, oferecendo um importante ferramental de análises e explicações de fatos sociais e econômicos (MÉNARD, 2001). Em geral, tais conceitos têm como cerne a maior relevância das transações em relação à produção, e que na organização dessas transações existem custos. Em segundo lugar, no marco analítico da NEI há prescrições metodológicas, a saber: a) busca pela construção de uma teoria; b) busca pela construção de modelos; c) busca pela mensuração dos resultados (AGUILAR FILHO, 2009).

O artigo, como ensaio teórico, encontra-se estruturado em três subseções, além desta introdução. Inicialmente é apresentado o programa de pesquisa da NEI, em especial a partir de uma análise das obras de North; nessa parte será possível perceber a postura de North com relação à economia neoclássica. Na sequência são apresentados os principais pontos que possibilitam a adoção da NEI e de seu ferramental metodológico nos estudos acerca do desenvolvimento rural. A última parte destina-se à apresentação dos componentes metodológicos e da proposta de adoção de um conceito de desenvolvimento rural à luz da NEI.

## O PROGRAMA DE PESQUISA DA NEI EM DOUGLASS NORTH

Em boa parte, pode-se atribuir o sucesso da NEI (bem como o elevado número de críticos) ao ecletismo presente nas bases constitutivas de suas obras de referência, em especial aquelas produzidas por Douglass North. Ao longo de sua obra North deixa explícitas suas diversas influências teóricas. Há inúmeras menções a Smith, Marx, Hayek e Frank Knight. Em sua obra de 2005 North utiliza-se amplamente das ideias de Hayek, como o papel das crenças no processo de escolha, a noção de evolução cultural e a valorização da ciência cognitiva. North (2005a) utiliza a ideia de risco e incerteza (expressa na obra de Frank Knight), apresentando algumas modificações. Para Knight, o limite entre risco e incerteza é meramente probabilístico. Como apresenta North, porém, existem casos em que os agentes não possuem as informações precisas para suas tomadas de decisão; no entanto, em muitos desses casos os indivíduos estão constantemente buscando tornar o ambiente mais previsível, por meio do desenvolvimento de instituições.

<sup>5</sup> Na verdade, a NEI reconhece o instrumental neoclássico apenas como explicação aos casos em que há alocação de recursos escassos e onde os custos de transação são zero. Tal posicionamento é explicitado em Coase (1937) e reafirmado Willianson (1989).

<sup>6</sup> Para uma compreensão maior sobre o que trata um “programa de pesquisa”, sob o ponto de vista epistemológico, ver Marconi e Lakatos (1999) e Blaug (1993).

North, ainda, aponta para a existência de quatro elementos fundamentais para a compreensão da performance econômica, que segundo ele estão presentes na *Riqueza das Nações*, de Adam Smith,<sup>7</sup> que são:

- a. a transição da troca pessoal para a troca impessoal;
- b. o processo de especialização e divisão do trabalho, demandando uma consequente especialização do conhecimento;
- c. o funcionamento satisfatório dos mercados (sejam de produtos ou de fatores) depende da existência de uma certa estrutura de incentivos;
- d. para o funcionamento pleno dos mercados há necessidade da presença do governo (NORTH, 2005b, p. 84-85).

No quesito governo (ou melhor, Estado), cabe lembrar que North utiliza-se do conceito de Estado hobbesiano, explícito na afirmação que o “Estado hobbesiano é uma extensão lógica do modelo neoclássico aplicado à teoria do Estado” (NORTH, 1981, p. 45). A utilização desse conceito apoia-se na ideia de que os agentes econômicos possuem interesse na restrição dos comportamentos, por meio de regras que normatizem a ação individual.

Também é possível verificar a influência de alguns sociólogos nos trabalhos de North, sobretudo do pensamento sociológico de Berger e Luckman (a partir de *A Construção Social da Realidade*), em especial na elaboração de seu conceito de ideologia. Outra contribuição sociológica à matriz conceitual de North origina-se dos conceitos de lei jurídica, convenção e costume, presentes na obra de Max Weber (*Economia e Sociedade*). Esses conceitos estão presentes na teoria de North sob a forma de restrições formais e informais, além de reforçarem a ideia de ideologia como restrição auxiliar. North (2005b) aponta, ainda, para a importante contribuição de Weber, em sua *Ética Protestante*, obra que destaca como a religião influencia eventos econômicos, no caso específico a emergência do capitalismo no mundo ocidental.

Para além de um mero autor neoclássico, como muitos dos críticos da NEI o apresentam, o estudo das influências teóricas de North nos possibilita observar como o autor propõe um diálogo com outras correntes de pensamento, procurando considerar temáticas não abordadas pelo *mainstream*.

Um dos pontos interessantes na análise das contribuições teóricas na construção da NEI (e na obra de North, especificamente) é a negligência em relação à tradição da Velha Economia Institucional, como muitos classificam a produção acadêmica de Veblen, Commons e Mitchell.<sup>8</sup> Tanto North (1993a) como Coase (1991) qualificam essa abordagem como “ateórica”. Em verdade, numa leitura atenta à obra de North, difícil-

<sup>7</sup> Segundo North, tais elementos foram negligenciados pelos modernos neoclássicos exatamente por envolverem de forma explícita a análise institucional.

<sup>8</sup> O presente artigo não pretende realizar uma análise detida sobre a contribuição de tais autores. Aos que se interessarem, existem inúmeros trabalhos de referência nesse sentido, tais como Hodgson (1994; 2002), Conceição (2002; 2003), Furubotn; Richter (1997) e Ménard; Shirley (2005). Na verdade, esses três autores, que formam o “institucionalismo americano”, não possuem uma visão idêntica sobre as instituições e seus papéis na sociedade. Entre Veblen e Commons, inclusive, há uma diferença no que tange ao conceito de Instituição: Veblen definirá instituição como hábitos mentais. Tais hábitos mentais surgem da relação evolutiva entre a avaliação social, a questão da subsistência e a necessidade de emulação. Commons definiu instituições como mecanismos através dos quais o controle coletivo é exercido, no intuito de resolver problemas oriundos da luta por recursos escassos (CAVALCANTE, 2014).

mente se irá encontrar menção à contribuição de Veblen.<sup>9</sup> Fica claro que a NEI não se apresenta como uma continuação do “Velho Institucionalismo”, mas sim como abordagem que introduz contribuições no âmbito do programa de pesquisa neoclássico. Assim, o reconhecimento de que Veblen apresenta um programa de pesquisa alternativo explicaria, em parte, essa negligência de North e dos demais autores ligados à NEI. Ainda que não se vejam como correntes similares, no entanto, tanto os velhos como os novos institucionalistas possuem um ideário comum: construir teorias econômicas mais realistas.

Para Ménard e Shirley (2011), o paradigma neoclássico padrão vê o sistema econômico como o ajuste entre a oferta e a procura, em que a produção se liga ao consumo automaticamente, sob a coordenação de um mecanismo de preços. Os economistas neoclássicos tratam a empresa como uma caixa preta – uma função de produção que transforma entradas em saídas, respondendo às mudanças nos preços relativos e aos recursos disponíveis de forma a maximizar os lucros. Assim, ainda que existam pontos de convergência entre a NEI e os economistas neoclássicos, seu surgimento está fortemente marcado pelo pensamento heterodoxo e sua “... profunda insatisfação com o caminho trilhado pela escola neoclássica tradicional a partir do marginalismo” (PESSALI; FERNÁNDEZ, 1999, p. 1).

Para North (1993b), como já foi mencionado, este sistema funciona em determinadas situações hipotéticas e simplificadoras (escassez de recursos e custos de transação nulos). Algumas das hipóteses neoclássicas, no entanto, perturbaram os fundadores da NEI, em especial os pressupostos de que a informação é perfeita; de que os indivíduos são racionais e maximizadores da riqueza; de que as preferências são estáveis; e de que as trocas são instantâneas e sem custos. Afora isso, existe uma ontologia neoclássica que a obra dos autores principais da NEI assume como possível de estabelecer um diálogo.

Que ontologia neoclássica seria essa, porém, que estaria presente nos pressupostos da NEI? Pode-se identificar alguns elementos definidores do programa de pesquisa neoclássico que estariam alinhados com a NEI, e em especial com as contribuições de North: (i) escolha sob escassez (individualismo); (ii) uso de modelos matemáticos; (iii) noções de equilíbrio e maximização. Vejamos como North estabelece os limites da sua crítica à tradição neoclássica.

A estrutura analítica é uma modificação da teoria neoclássica. O que retém é o suposto fundamental de escassez e, portanto, competição e as ferramentas analíticas da teoria microeconômica. O que modifica é o suposto de racionalidade. O que adiciona é a dimensão do tempo (NORTH, 1993b, p. 12).

Como se pode perceber pelas palavras do próprio Douglass North, este está de acordo com a economia neoclássica padrão, admitindo a existência de casos de escolha sob escassez.<sup>10</sup> Essa é a definição do objeto da Economia, em uma ótica neoclássica. A

<sup>9</sup> Somente em seu último livro, *Understanding the Process of Economic Change*, North faz uma breve referência à contribuição de Veblen (ainda que indireta) no que se refere a algumas questões consideradas pela economia evolucionária, sem, no entanto, aproximar os conceitos de Veblen ao seu esquema teórico.

<sup>10</sup> Importante mencionar que o conceito de “escassez” não nasceu em meio às escolas neoclássicas. Na verdade, o conceito é anterior, estando presente nas obras dos autores clássicos da economia política, entre eles Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx.

*escolha* é uma categoria relativa ao comportamento dos indivíduos; já a *escassez* refere-se à configuração das estruturas sociais. Se os recursos de um dado sistema econômico são escassos, a sua alocação se impõe como um problema teórico de estudo da Economia.

A ideia de recursos escassos remete ao fato de que os fatores de produção são dados e não podem ser empregados de forma ilimitada. Os recursos não podem ser criados. Dessa forma, recursos (escassos) só podem ser *alocados* ou *realocados*, nunca *criados* pelos agentes. Deste modo, considerando que as estruturas sociais são dadas, é a ação individual que tem poder de alocar e realocar os recursos em um sistema econômico, mediante suas escolhas. Tal fato é explicativo para se entender a ênfase neoclássica nas preferências individuais para explicar o sistema econômico. North deixa claro o foco no indivíduo, ao definir Economia como a teoria da escolha: “*Economics is a theory of choice – so far so good*” (NORTH, 2005b, p. 11). Ou seja, a investigação econômica preocupa-se em compreender como os indivíduos operam suas escolhas em um ambiente em que os recursos são escassos.

Outro elemento neoclássico que North entende deva ser mantido são as ferramentas microanalíticas (oriundas da teoria microeconômica padrão), que em linhas gerais podem ser compreendidas como a maximização sob restrição. Tais ferramentas analíticas dispõem que os indivíduos escolhem (maximizam) entre recursos escassos (restrição). A partir dessa construção, a teoria pode ser formalizada matematicamente. Seria possível pensar, a partir daí, em um esquema análogo entre a teoria do consumidor (com suas curvas de indiferença, refletindo as preferências individuais a serem otimizadas sob a restrição orçamentária) com a teoria institucionalista de North, em que as instituições são as restrições que direcionam os indivíduos na realização de suas escolhas. O próprio North argumenta que o conceito de instituições deve ser encarado como “complementar à abordagem da teoria da escolha da teoria econômica neoclássica” (NORTH, 1993b, p. 5).

Assim, ainda que se perceba a interação entre a NEI e as abordagens neoclássicas, é irrefutável o acréscimo teórico que os novos institucionalistas trazem à discussão econômica. Nesse sentido, Ménard e Shirley (2011, p. 2) afirmam que:

NIE arose in response to two puzzles not well explained by the standard neoclassical paradigm: the decision to make, to buy, or to look for alternative organizational arrangements and the explanation for why some countries are rich and some countries are poor.

Além das instituições, segundo North, outros dois elementos são importantes para a compreensão de um sistema econômico – organizações e indivíduos (por ele tratados como jogadores). Assim, para se caracterizar um sistema econômico, deve-se analisar as instituições presentes, bem como o papel que cumprem as organizações e os indivíduos nesse sistema.

North (e os demais autores da tríade novo institucionalista – Coase e Williamson) aponta também para a importância de se analisar os problemas de coordenação e cooperação entre os agentes econômicos. Segundo North, tal questão, diferentemente das

instituições, já havia sido acolhida pelos neoclássicos no âmbito da teoria dos jogos. O autor sugere a revisão de alguns pontos do modelo neoclássico padrão, que supõe que indivíduos racionais, em condição de maximização, decidirão cooperar quando:

- a. as interações forem repetidas;
- b. existir informação completa sobre os outros jogadores;
- c. presença de um número reduzido de jogadores (NORTH, 1993b, p. 12).

Para North, essa descrição de sistema econômico é muito distante da realidade, uma vez que as interações cotidianas podem não se repetir, além do fato de o ambiente de informação ser incompleto e de existir um grande número de jogadores.

Além disso, North adiciona aos problemas neoclássicos o viés temporal, o que permite – segundo o autor – considerar a evolução dos sistemas econômicos a partir de uma perspectiva dinâmica. Assim, a história assume um papel importante na matriz conceitual de North, ainda que seja adotada uma concepção particular de história – a cliometria (ou nova história econômica). Segundo North (1981) e North e Thomas (1973), a cliometria adotaria alguns supostos neoclássicos como individualismo metodológico, o do comportamento racional e o conceito de custo de oportunidade. O autor, no entanto, indica os limites do pensamento neoclássico padrão ao desenvolvimento da cliometria, qual seja, a não consideração dos custos de transação, a ausência de uma teoria do Estado (semelhante a *public choice theory*), bem como a inexistência de teorias que explicassem a alocação de recursos fora do sistema de mercado (utilizando, por exemplo, os direitos de propriedade e a ideologia).

Diante das questões levantadas pela NEI, e em especial por North, fica a pergunta: Como os indivíduos realizam suas escolhas num ambiente no qual a dimensão “tempo” está presente, a informação é incompleta, as interações na maioria das vezes não são repetidas e existe um grande número de indivíduos interagindo? No esquema neoclássico, entender como os indivíduos escolhem é fundamental para a compreensão da economia. E é nesse ponto (constituição do comportamento individual) que North sugere uma importante mudança no entendimento neoclássico. Para dar maior realismo à teoria da escolha, North rechaça o suposto de racionalidade instrumental. Os indivíduos são dotados de uma racionalidade incompleta, limitada, ou seja, os indivíduos não são capazes de processar toda informação disponível.

Para definir a distinção entre a racionalidade substantiva (ou instrumental) e o suposto de racionalidade limitada, North se remete a Herbert Simon, que define racionalidade limitada como o termo “usado para designar escolha racional que leva em consideração as limitações cognitivas do agente que toma decisões – limitações tanto do conhecimento quanto da capacidade computacional” (SIMON, 1979, p. 499). A questão central remete à quantidade de informação que o cérebro humano é capaz de processar. Indivíduos dotados de racionalidade limitada possuem uma capacidade computacional também limitada, não podendo processar toda informação necessária para sua maximização. Assim, indivíduos limitados cognitivamente não maximizam, mas chegam a um *second best*, ou a melhor alternativa possível. Simon denominou essa modalidade de comportamento como *satisficing*. Para North, a presença das instituições está associada a um ambiente econômico no qual existam indivíduos limitados cognitivamente.

Num mundo de racionalidade instrumental as instituições são desnecessárias; idéias, ideologias, mitos, dogmas não importam; e os mercados eficientes, tanto políticos quanto econômicos, caracterizam as sociedades. Mas no mundo real os atores possuem informação incompleta e capacidade computacional limitada para processar tal informação. Em consequência eles desenvolvem regras habituais e normas para estruturar a troca (NORTH, 1993b, p. 159-160).

Para Langlois (1986), a agenda de pesquisa da NEI pode ser descrita em quatro elementos:

- a. Análise situacional – agentes são racionais, comportam-se razoavelmente no contexto da sua situação individual. A sua racionalidade é, no entanto, limitada e não necessita ser maximizada.
- b. Instituições – existência de instituições sociais de vários tipos, e não agem apenas como limitações, mas também definem a situação individual do agente. Langlois aponta isso como “o duplo papel das instituições na análise econômica”.
- c. Explicações em conformidade com o princípio da “mão invisível” – fenômenos econômicos são concebidos como consequências não intencionais da interação humana.
- d. Princípio da Composição – existem vários mecanismos e processos de seleção, seguindo o princípio da “mão invisível”.

Para North, as instituições agem como um importante complemento cognitivo, redutor de incertezas, característica de um sistema econômico no qual os indivíduos possuem uma racionalidade limitada, as interações não são repetidas, a informação sobre os demais agentes não é completa e é grande o número de tais agentes.

O que se pode perceber é que North se apresenta de forma distinta no debate econômico. Fica clara a sua intenção de considerar as instituições, a história e o desenvolvimento econômico a partir das ferramentas analíticas próprias. Esse ponto é fundamental para compreender a NEI, seja nas obras de North, seja por intermédio de Coase e Williamson, e sua relação epistemológica com a economia neoclássica padrão.

Nesse sentido, a Figura 1 representa a forma como se pode compreender a relação entre a NEI e o pensamento neoclássico padrão. Observe-se que a representação contempla a relação, mas ao mesmo tempo expõe o fato de que a NEI se propõe a realizar análises mais ampliadas, inclusive adotando referenciais de outras ciências, como é o caso da Sociologia, do Direito e da Ciência Política.

Figura 1 – Representação esquemática da relação NEI x Neoclássicos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os últimos 40 anos serviram para consolidar os pressupostos e contribuições da NEI, mas também promoveram uma natural clivagem, em diferentes linhas de pesquisa. Ainda que haja uma diversidade de linhas de pesquisa, os trabalhos realizados pela NEI são mais complementares do que divergentes (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997). A maior diferença se dá nos níveis de análise.

Os dois principais níveis de análise adotados pela NEI são: a) a corrente da “estrutura de governança”, cujo maior expoente é Oliver Williamson, constituindo a tônica a microanálise para soluções de questões da teoria da firma e organização industrial; b) a corrente do “ambiente institucional”, cujo principal autor foi Douglass North, empregando um nível macroanalítico sobre a história das economias nacionais, o desenvolvimento e as transformações econômicas de longo prazo (SILVA, 2014, 2002). A Figura 2 faz uma representação esquemática dessa divisão.

Figura 2 – Principais Níveis e Linhas de Pesquisa da NEI



Fonte: Elaborado pelos autores.

Identificar a NEI (e o pensamento de North em particular) como sendo exclusivamente uma extensão do programa de pesquisa neoclássico é invalidar suas contribuições já apresentadas à discussão econômica. A questão relevante é em que medida North consegue tratar *adequadamente* as instituições, a história e o desenvolvimento econômico a partir das ferramentas analíticas da teoria microeconômica. Essa questão nos remete à apreciação dos fundamentos metodológicos do esquema conceitual de North. Também importa saber o quão adequada é a utilização da NEI para auxiliar nos debates sobre desenvolvimento rural, questão essa que será abordada na sequência.

## A NEI COMO OPÇÃO METODOLÓGICA AO DEBATE DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Simultaneamente, é possível compreender que a NEI, mesmo guardando vinculações com a economia neoclássica, promove uma verdadeira ruptura com esta<sup>11</sup> (CABALLERO; KINGSTON, 2005). Tal ruptura se dá pela introdução de algumas inovações aos seus pressupostos, que basicamente são:

- a) a ideia de que as instituições importam, pois reduzem as incertezas e fornecem incentivos;
- b) a existência de custos de transação;
- c) a importância da história como elemento explicativo da trajetória econômica (*path dependence*);
- d) as percepções e ideologias são derivadas das construções mentais dos agentes econômicos.

Ainda que se compreenda a dificuldade de conceituar “desenvolvimento rural”,<sup>12</sup> pode-se perceber a adequação da NEI e suas principais possibilidades metodológicas e analíticas, que viabilizam uma leitura econômica do desenvolvimento rural:

- a) preconiza um olhar multidisciplinar (integrando saberes da Economia, Sociologia, Geografia, Direito, etc.) sobre a temática do rural;
- b) privilegia uma análise territorial em detrimento de uma abordagem meramente setorial;
- c) evidencia o componente histórico como elemento explicativo na formação do território;
- d) propõe uma análise endógena, sem desprestigiar a importância de elementos externos aos sistemas rurais;
- e) considera o importante papel que cumpre o Estado para a consolidação do desenvolvimento rural.

Ploeg *et al.* (2000) destacam como traço fundamental do desenvolvimento rural a diversificação, com a criação de novos produtos, novos serviços e novos mercados. Fica claro como o estudo das instituições, e das conseqüentes mudanças institucionais, podem contribuir para o avanço das análises sobre o desenvolvimento rural. Esses novos produtos, serviços e mercados surgiram, em muitos casos, a partir de uma matriz institucional que os incentive.

Ao explicar aquilo que chamou de “abordagem institucional-cognitiva”, North (1994) aponta para três aspectos que podem auxiliar na compreensão da NEI como elemento analítico do desenvolvimento rural:

- a. a existência de um padrão desigual de desempenho econômico entre regiões (e países), o que implica privilegiar explicações endógenas e locais/regionais, para os fenômenos de desenvolvimento;

<sup>11</sup> O próprio Douglass North, em um de seus últimos artigos, defende uma maior aproximação com a economia evolucionária e um gradual distanciamento dos pressupostos neoclássicos (NORTH, 2005a).

<sup>12</sup> Para maiores explicações sobre a evolução do conceito de Desenvolvimento Rural, ver Kageyama (2004; 2008).

- b. compreender que as economias sofrem com padrões de *path dependence*, ou seja, uma vez iniciada uma trajetória de crescimento (ou estagnação), tal processo tende a persistir no tempo;
- c. considerar que existe uma interação entre as instituições que se estabelecem, as tecnologias que se adotam e as condições demográficas – e tais interações afetam diretamente os processos de mudança econômica das regiões.

Da mesma forma, como um dos elementos inovadores da NEI é a compreensão de que as relações contratuais entre os agentes são importantes fatores de análise do comportamento dos indivíduos, pode-se verificar aí outra vantagem do emprego dessa abordagem no estudo do desenvolvimento rural. Diversos estudos empíricos têm sido produzidos nos últimos anos, utilizando a NEI, e em especial a abordagem dos contratos, na análise de cadeias agroalimentares.<sup>13</sup> A partir dos estudos das relações contratuais, a análise dos modelos de governança e cooperação é possível. Mais uma vez pode-se perceber a adequação do uso do ferramental analítico da NEI para esses propósitos.

Para Silva (2014, p. 131), “sem um processo de evolução das interações sociais com os recursos não há como pensar em desenvolvimento rural”. A NEI permite a apreensão das relações humanas, entre si e com o meio em que vivem. O institucionalismo permite um olhar a partir de múltiplas dimensões (política, social, geográfica, histórica e econômica), concebendo um rural igualmente múltiplo e complexo.

Cabe salientar que a NEI tem sido amplamente utilizada nos últimos anos em diferentes estudos empíricos, tanto na análise de aspectos pontuais de algumas cadeias agroindustriais (ALSTON, 2008; FERNÁNDEZ-OLMOS, 2008; MENDES; FIGUEIREDO; MICHELS, 2008), quanto em estudos mais amplos, nos quais a temática do desenvolvimento rural se apresenta de forma significativa (CABALLERO; KINGSTON, 2005; MATEI, 2015; AGNE, 2014; GAZOLLA, 2012; WEGREN, 2012; MELONI; SWINNEN, 2014). A partir desta justificativa do uso da NEI em estudos de desenvolvimento rural propõe-se uma estrutura metodológica que embase a compreensão do papel das instituições sobre as transformações recentes da vitivinicultura da Serra Gaúcha.

### Instituições e Desenvolvimento Rural na Vitivinicultura da Serra Gaúcha

O presente artigo pretende discutir a possibilidade de se compreender o desenvolvimento rural sob uma perspectiva institucional, pautada nas contribuições da Nova Economia Institucional (NEI). A intenção é incorporar uma análise empírica sobre a aplicação dos conceitos aqui expostos, observando o caso da vitivinicultura da Serra Gaúcha e as transformações ocorridas em sua matriz institucional nos últimos 30 anos.

Em verdade, a própria discussão e conceitos sobre desenvolvimento rural mudaram muito nesse período. Como bem apresenta Schneider (2010), passou-se de um enfoque majoritariamente baseado na intervenção estatal no campo, predominante até o período da redemocratização do país, para uma gradativa mudança de orientação, que chega até os dias atuais. As mudanças conceituais que se sucederam dinamizaram a discussão do desenvolvimento rural, incluindo no centro dos debates as “políticas go-

<sup>13</sup> Grande parte desses estudos têm sido produzidos pelo Pensa – Centro de Conhecimento em Agronegócio, ligado à Universidade de São Paulo (USP).

vernamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros” (SCHNEIDER, 2010, p. 512). Coincide que o período em que Schneider (2010) aponta para uma mudança na interpretação sobre o desenvolvimento rural no Brasil seja o mesmo das principais alterações na vitivinicultura brasileira, em especial na Serra Gaúcha, ou seja, a partir dos anos 90. Schneider (2010) classifica tais mudanças no entendimento sobre desenvolvimento rural no Brasil, nos últimos anos, em quatro grandes abordagens.

A primeira abordagem é aquela que denomina “instituições, inovação e sustentabilidade”. Os principais expoentes dessa abordagem são José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay. O ponto de consenso para ambos é a valorização da agricultura familiar e o reconhecimento de seu potencial dinamizador das economias. Tais autores (e seus seguidores), em linhas gerais,

sustentam o argumento de que a capacidade de inovação dos agricultores familiares e sua interação com as instituições locais são fundamentais para que possam ampliar a geração e agregação de valor, assim como reduzir custos de transação e estimular economias de escopo (SCHNEIDER, 2010, p. 519).

A segunda linha que se origina dos debates sobre desenvolvimento rural a partir da década de 90 é a abordagem do “novo rural brasileiro”, cujo principal propagador é o ex-professor da Unicamp José Graziano da Silva. Para este autor (2001, p. 37), o “novo rural brasileiro decorre do próprio processo de modernização conservadora da base tecnológica da agropecuária”. Esse *novo rural* seria composto por três grupos de atividades: uma agropecuária moderna (agronegócio) ligada às *commodities* e às agroindústrias; um conjunto de atividades não agrícolas ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços e um conjunto de novas atividades agropecuárias, impulsionadas por nichos de mercado (GRAZIANO DA SILVA, 2001).

A terceira vertente de estudos sobre o desenvolvimento rural seria aquela que centra a sua agenda temática sobre os condicionantes e as potencialidades dos processos de mudança social no meio rural, a partir da análise da tradição política de tipo tradicional e patriarcal, que em muitos casos impede não só as transformações estruturais, mas, principalmente, as mudanças socioculturais. Os principais autores dessa vertente são José de Souza Martins e Zander Navarro. Para estes autores, no Brasil, o desenvolvimento dos espaços rurais passa, necessariamente, pela “promoção de processos radicais de democratização, que pudessem libertar os indivíduos e grupos sociais da tutela e controle exercido pelas elites e pelos mediadores (agentes da Igreja, do Estado, dos partidos políticos, dos movimentos sociais)” (SCHNEIDER, 2010, p. 523).

A última abordagem, segundo Schneider (2010), trata de focalizar o agronegócio e as cadeias agroalimentares sob uma perspectiva que, em geral, difere da teoria econômica convencional (*mainstream*). Entre os principais autores dessa abordagem estão John Wilkinson e Mário Batalha. A tônica de seus trabalhos consiste em analisar as formas de integração dos pequenos produtores nas cadeias agroindustriais ou agroalimentares, dando uma especial atenção aos aspectos sociais deste processo. Como salienta Schneider (2010), os autores que se identificam com essa abordagem não se restringem a analisar apenas as formas de gestão, tomadas de decisão, formas de inovação, acesso

a mercados e comercialização, mas buscam compreender em que condições os pequenos produtores e suas organizações podem fazer frente aos desafios da forma como o capitalismo opera na agricultura e na produção de alimentos.

O “enfoque agroindustrial”, segundo Wilkinson (2000, 2008), tem por foco compreender quais são as possibilidades para a agricultura familiar em um momento de transformação do capitalismo na atualidade. Para este autor, “a vontade do consumidor passará a orientar a organização da produção e os tipos de produtos” (WILKINSON, 2008, p. 15).

O presente artigo possui um alinhamento teórico com as abordagens “instituições, inovação e sustentabilidade” e com o “enfoque agroindustrial”. Esse alinhamento não desmerece os avanços particulares que as demais abordagens trouxeram para o debate do desenvolvimento rural no Brasil, no entanto a proximidade com alguns conceitos usuais para tais abordagens é que justifica tal associação, em especial a importância dada a determinados conceitos, tais como instituições, inovação, território e cooperação. Tais conceitos são fundamentais, como será apresentado, para compreender o modelo de desenvolvimento institucional rural aplicado à vitivinicultura da Serra Gaúcha.

## DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL RURAL – PROPOSTA ANALÍTICA

O esforço metodológico desenvolvido até aqui possibilita a constituição da proposta teórica do Desenvolvimento Institucional Rural (DIR). As concepções presentes neste artigo consideram as instituições sob a perspectiva da NEI. A ideia central é a que está presente nas diversas obras de Douglass North,<sup>14</sup> ou seja:

As instituições são as construções humanamente concebidas que estruturam a interação humana. Elas são feitas de restrições formais (regras, leis, constituições), de restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e de suas respectivas características impositivas (NORTH, 2010, p. 16).

Para North, analisar o papel das instituições é fundamental para compreender o desempenho econômico e social de uma determinada sociedade, ao longo do tempo. Nesse sentido, além de ter o conceito de “instituição” como central, também importa considerar a existência de duas noções igualmente fundamentais: a adoção de uma abordagem histórica e a noção de território.

A abordagem histórica é um dos elementos centrais na proposta analítica da NEI. Está consolidada nas obras de Douglass North, desde seu primeiro trabalho em 1961 (*Economic Growth of the US 1790 – 1860*). Ao longo do tempo, se existe algo que está continuamente presente em sua produção intelectual é a importância que North dá aos processos históricos para compreensão dos fenômenos sociais e econômicos. Isso porque a história (ou o tempo, como apresenta algumas vezes) afeta a constituição da aprendizagem, individual e coletiva, em uma sociedade. “Tempo, nesse contexto, implica não somente experiências atuais e aprendizagem, mas também a experiência acumulada nas gerações passadas, que se materializa na cultura” (NORTH, 2010, p. 23). E é justamente essa cultura que fornece o suporte para o processo de *path dependence*, ou seja, a forma como as situações e decisões do passado influenciam as decisões do presente e do futuro. “Sociedades que ficam ‘presas’ incorporam sistemas de crenças e instituições que não

<sup>14</sup> O conceito de “instituição” está presente em diversas obras de North (p. ex.: 1990, 1993b, 2005a e 2010).

conseguem enfrentar e resolver os novos problemas da complexidade social” (NORTH, 2010, p. 23). Disso se depreende que nenhum estudo que pretenda entender o papel das instituições em uma sociedade pode ocorrer apartado de uma percepção histórica.

O outro ponto relevante é ter clara a noção de território. O uso das abordagens territoriais apresenta inúmeras vantagens e avanços (ABRAMOVAY, 2006; COURLET, 2008; PECQUEUR, 2000, 2006; RAMIREZ, 2008). Para Abramovay (2006), entre os principais avanços da noção de território, podem ser citados:

- a) abandono do horizonte estritamente setorial;
- b) impedimento à confusão entre crescimento econômico e o processo de desenvolvimento (e isso exige que se incorpore uma análise institucional);<sup>15</sup>
- c) priorização do estudo empírico dos atores e de suas organizações;
- d) possibilidade de um estudo da organização produtiva e das suas relações com os sistemas sociais e ecológicos.

A abordagem territorial tem sido amplamente utilizada tanto no ambiente acadêmico quanto no âmbito das políticas públicas (FREITAS, 2016). As questões territoriais e a sua temporalidade são elementos fundamentais para compreender o desenvolvimento econômico local/regional. Isso porque o território é um processo histórico e dinâmico. Como lembra Paulo Alexandre Neto:

o tempo do território é o tempo dos agentes econômicos que aí estão localizados. E a forma como perduram, se multiplicam e se fortalecem com a passagem do tempo determina a qualidade e o nível de desenvolvimento do território em cada momento do tempo (2006, p. 17).

Assim, esses elementos (abordagem histórica e territorial) estão na base da composição do modelo de desenvolvimento rural com enfoque nas instituições. A relação entre eles está expressa na Figura 3, que representa a forma de interação entre eles.

Figura 3 – Relação entre abordagem territorial e histórica na construção do modelo de Desenvolvimento Institucional Rural



Fonte: Elaborado pelos autores.

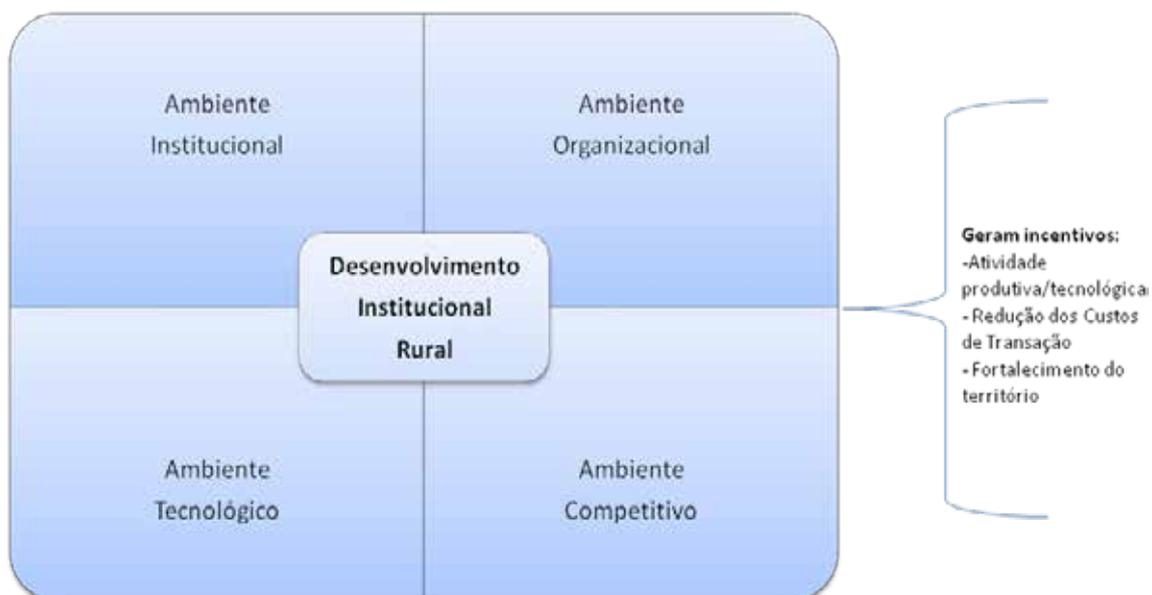
<sup>15</sup> “Não se trata apenas de examinar como se formam e como se podem reduzir os custos de transação, mas abordá-los desde um ângulo histórico e da influência que sobre eles exercem as forças sociais que as constituem” (ABRAMOVAY, 2006, p. 52).

A partir desse entendimento pode-se compreender o conceito de Desenvolvimento Institucional Rural como sendo: *o conjunto de arranjos dos ambientes institucional, tecnológico, organizacional e competitivo, no âmbito do rural, que ao longo do tempo, conformam o comportamento dos agentes, por meio de incentivos à atividade produtiva, à redução dos custos de transação e ao fortalecimento do território.*

O conceito supracitado trata de entender o desenvolvimento rural de forma mais ampla do que apenas um olhar econômico sobre a produção em ambientes rurais. Envolve, sim, a percepção de múltiplas dimensões: territorial, econômica (competitiva), tecnológico-produtiva, institucional e organizacional. Nesse sentido, a proposta está de acordo com as indicações de Kageyama (2008) para compreensão do desenvolvimento rural, em especial para o caso brasileiro. A proposta também encontra respaldo em vários pontos do pensamento de Veiga (2001), em especial no que menciona que as estratégias de desenvolvimento rural necessitam uma percepção acurada para a diversificação das economias locais, na ampliação do olhar setorial e para uma análise sobre a pluriatividade das famílias rurais, com vistas à geração de renda e retenção/absorção da mão de obra local.

Da mesma forma, importa frisar a proximidade conceitual com Ploeg *et al.* (2000, p. 393) acerca do desenvolvimento de espaços rurais, em especial com o entendimento de que se trata de um “processo multi-nível, multi-atores e multifacetado”. Tal compreensão é necessária, pois entende-se que o processo de desenvolvimento rural é complexo, sob o ponto de vista institucional, dependendo de múltiplos atores, envolvidos mutuamente, formando redes. De igual modo, as novas práticas rurais, tais como a conservação da natureza, o turismo rural, a agricultura orgânica, a produção de especialidades regionais, fazem com que o processo de desenvolvimento rural torne-se cada vez mais amplo e complexo. Em síntese, a proposta resultante do presente estudo pode ser sintetizada na Figura 4.

Figura 4 – Desenvolvimento Institucional Rural (Modelo Analítico)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Uma aplicação desse modelo analítico foi desenvolvido por Farias (2016), que buscou apresentar as principais transformações ocorridas na vitivinicultura da Serra Gaúcha, nos ambientes institucional, tecnológico, organizacional e competitivo nos últimos 30 anos. Uma das questões centrais do trabalho de Farias (2016) era responder se as instituições podem melhorar o desenvolvimento rural. O estudo fornece indícios para uma resposta positiva: as instituições tiveram um papel preponderante no desenvolvimento rural da vitivinicultura da Serra Gaúcha. E essa conclusão estende-se em um horizonte temporal mais amplo, para além dos últimos 30 anos. Dessa forma, o autor considera que as instituições, ao longo do tempo, não somente promoveram a melhora do desenvolvimento rural da região, como também afetaram a conformação da própria cadeia produtiva.

Segundo Farias (2016), as instituições criadas a partir do início dos anos 90, e que continuam em atividade até a presente data, ajudaram, basicamente na promoção da ação coletiva dos agentes econômicos da cadeia; melhoraram as condições de produtividade e de competitividade; têm buscado desenvolver estratégias que privilegiem as economias de escopo, sobretudo entre os pequenos produtores; têm, a partir de programas e projetos específicos, reduzido os custos de transação entre os agentes da cadeia, principalmente porque têm auxiliado a melhorar a comunicação entre eles, bem como a qualidade da informação produzida.<sup>16</sup>

A ampliação das pesquisas empíricas no campo da análise do desenvolvimento institucional rural poderá confirmar se o modelo aqui apresentado pode ser empregado na compreensão de outros sistemas agroindustriais. Por fim, a realização de estudos empíricos que consideram a influência das instituições informais torna-se indispensável, não apenas porque possibilitará a ampliação desse conhecimento (ainda restrito), mas também porque promoverá, necessariamente, um aprofundamento do conhecimento interdisciplinar, fundamental para as análises do desenvolvimento rural.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (org.). *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CIC-CUS, 2006. p. 51-70.
- AGNE, C. L. *Mudanças institucionais na agricultura familiar: as políticas locais e as políticas públicas nas trajetórias das famílias nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande do Sul*. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- AGUILAR FILHO, H. A. *O institucionalismo de Douglas North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- ALSTON, L. The “Case” for case studies in new institutional economics. In: BROUSSEAU, E.; GLACHANT, J. M. *New institutional economics: a guidebook*. New York: Cambridge University Press, 2008. p. 103-121.
- AYALA ESPINO, J. *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: FCE, 2003.
- BLAUG, M. *Metodologia da economia*. 2. ed. rev. São Paulo: Edusp, 1993.
- CABALLERO, G.; KINGSTON, C. Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico. *Ekonomiaz*, Vitoria-Gasteiz, n. 59, p. 72-93, 2005.

<sup>16</sup>Como menciona Ayala Espino (2003), as soluções institucionais aos problemas de custos de transação dificilmente podem ser genéricas. Devem, em realidade, ser cuidadosamente atendidas com propostas *ad hoc*.

- CAVALCANTE, C. M. *Análise metodológica da economia institucional*. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.
- CAVALCANTE, C. M. A Economia Institucional e as três dimensões das instituições. *Revista de Economia Política Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.
- CHANG, H. J. La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos claves. *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, v. 8, n. 14, p. 125-136, 2006.
- CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.
- COASE, R. H. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.
- COASE, R. H. *Prize lecture: the institutional structure of production*. Estocolmo: Nobel Prize Org., 1991. Disponível em: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html). Acesso em: 12 out. 2016.
- CONCEIÇÃO, O. Os institucionalistas e a constituição de uma teoria econômica das instituições. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DA LÍNGUA PORTUGUESA, 5., 2003, Recife. *Anais [...]*. Recife: [s.n.], 2003. Disponível em: [www.race.nuca.ie.ufrj.br](http://www.race.nuca.ie.ufrj.br). Acesso em: 23 out 2016.
- CONCEIÇÃO, O. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.
- COURLET, C. L. *Économie territoriale*. 2. ed. Grenoble: PUG, 2008.
- FARIAS, C. V. S. *O papel das instituições na formação e transformação da vitivinicultura da Serra Gaúcha: possibilidades de interpretações do desenvolvimento rural pela nova economia institucional*. 2016, 280p. Tese (Doutorado) – UFRGS; FCE; PGDR, Porto Alegre, 2016.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Editora Singular, 1997.
- FERNÁNDEZ-OLMOS, M. Why use contracts in viticulture? *Journal of Wine Research*, London, v. 19, n. 2, p. 81-93, 2008.
- FREITAS, A. F. Por uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial rural. *RESR*, Piracicaba, SP, vol. 54, n. 4, p. 667-690, out./dez. 2016.
- FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. *Institutions and Economic Theory: an introduction to and assessment of the new institutional economics*. Michigan: University of Michigan Press, 1997.
- GAZOLLA, M. *Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares*. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001.
- HODGSON, G. M. The return of institutional economics. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (ed.). *The handbook of economic sociology*. New York: Princeton University Press; Princeton & Russel Sage Foundation, 1994.
- HODGSON, G. M. The Evolution of Institutions: An Agenda for Future Theoretical Research. *Constitutional Political Economy*, Norwell, v. 13, n. 2, p. 111-127, june 2002.
- KAGEYAMA, A. Mudanças no trabalho rural no Brasil, 1992-2002. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 51, t. 2, p. 71-84, 2004.
- KAGEYAMA, A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS; PGDR, 2008.
- LANGLOIS, R. Rationality, Institutions, and Explanation. In: LANGLOIS, R. N. (ed.). *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*. New York: Cambridge University Press, 1986.
- LANGLOIS, R. N.; COSGEL, M. M. Frank Knight on risk, uncertainty, and the firm: a new interpretation. *Economic Inquiry*, Long Beach, v. 31, p. 456-465, jul. 1993.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MATEI, A. P. *Os processos de inovação e as interações nas agroindústrias familiares em regiões do Brasil e da Itália*. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

- MELONI, G.; SWINNEN, J. F. M. The political economy of european wine regulations. *Journal of Wine Economics*, New York, v. 8, n.3, p. 244–284, 2003.
- MÉNARD, C. Enjeux d'eau: la dimension institutionnelle. *Tiers Monde*, Paris, v. 42, p. 259-274, 2001.
- MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. (ed.). *Handbook of new institutional economics*. Dordrecht: Springer, 2005.
- MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. (ed.). *The contribution of Douglas North to new institutional economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- MENDES, K.; FIGUEIREDO, J. C.; MICHELS, I. L. A nova economia institucional e sua aplicação no estudo do agronegócio brasileiro. *Revista de Economia e Agronegocio=Brazilian Review of Economics and Agribusiness*, Viçosa, v. 6, n. 3, p. 309-342, 2008.
- NETO, P. A. *Território e desenvolvimento econômico*. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.
- NORTH, D. Economic performance through time. In: ALSTON, L. et al. (ed.). *Empiric studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton and Company, 1981.
- NORTH, D. Economic performance through time. *American Economic Review*, Nashville, v. 84, n. 3, p. 359-368, jun. 1994.
- NORTH, D. *Prize Lecture: Economic performance through time*. Estocolmo: Nobel Prize Org., 1993a. Disponível em: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html). Acesso em: 18 mar. 2017.
- NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993b.
- NORTH, D. Institutions and the performance of economies over time. In: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M. M. (ed.). *Handbook of New Institutional Economics*. New York: Springer, 2005a. p. 21-30.
- NORTH, D. *Understanding the process of institutional change*. Princeton: Princeton University Press, 2005b.
- NORTH, D. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.
- NORTH, D. Economics and Cognitive Science. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, v. 2, p. 7.371-1.376, 2010.
- NORTH, D.; THOMAS, R. P. *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge Press, 1973.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, Florianópolis, v. 24, n. 1-2, p. 10-22, jan./dez. 2005.
- PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. *Eisforia*, Florianópolis, v. 4, p. 81-103, 2006.
- PECQUEUR, B. *Le développement local*. Paris: Syros, 2000.
- PEREIRA, F. A. M. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. *Organizações em Contexto*, São Bernardo do Campo, v. 8, n. 16, p. 275-295, 2012.
- PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. Institutional economics at the micro level: what transaction costs theory should learn from original Institutionalism. *Journal of Economic Issues*, Sacramento, v. 33, n. 2, p. 265-273, 1999.
- PLOEG, J. D. Van Der et al. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, Assen, v. 40, n. 4, p. 391-408, out. 2000.
- RAMIREZ, E. La identidad como elemento dinamizador de la economía territorial. *Opera*, London, n. 7, p. 55-67, 2008.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.
- SILVA, L. X. *Análise do complexo agroindustrial fumageiro sul-brasileiro sob o enfoque da economia dos custos de transação*. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- SILVA, L. X. Instituições e desempenho: interpretações para o entendimento do desenvolvimento rural. In: CONTERATO, M. A.; RADOMSKY, G. F. W.; SCHNEIDER, S. (org.). *Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. v. 1.
- SIMON, H. A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

THERET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: cultura e política*. São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=01026445&lng=pt&nr-m=iso&rep](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=01026445&lng=pt&nr-m=iso&rep). Acesso em: 29 out 2016.

VEIGA, J. E. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA; CNDRS; NEAD, 2001.

VEIGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, maio/ago. 2004.

WEGREN, S. K. The Impact of WTO Accession on Russia's Agriculture. *Post-Soviet Affairs*, Silver Spring, v. 28, n. 3, p. 296-318, 2012.

WILLIAMSON, O. E. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1989.

WILKINSON, J. *O Estado, agricultura e a pequena produção*. São Paulo: Hucitec, 1985.

WILKINSON, J. Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 1, n. 3, p. 11-19, 2000.

WILKINSON, J. *Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS; PGDR, 2008. 213p.

## Comparando Grupos de Agricultores de Acordo com suas Intenções em Diversificar a Produção Agrícola Uma Aplicação da Teoria do Comportamento Planejado

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.353-371>

Recebido em: 23/11/2018

Aceito em: 20/3/2019

Igor Senger<sup>1</sup>, João Augusto Rossi Borges<sup>2</sup>,  
João Armando Dessimon Machado<sup>3</sup>, Fernando Panno<sup>4</sup>

### RESUMO

A diversificação da produção no meio rural é um dos temas prioritários na União Europeia, uma vez que assegura a produção de diferentes alimentos. O objetivo deste estudo é analisar se os diferentes níveis de intenção dos agricultores familiares em diversificar a produção agrícola podem ser explicados pelos constructos Atitude, Norma Subjetiva e Controle Comportamental Percebido, pelos estilos de decisão e pelas características socioeconômicas dos agricultores. O estudo foi realizado com 101 agricultores familiares localizados na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que tem na produção de leite sua principal fonte de renda. Os dados demonstraram que existem dois grupos de agricultores, um com fraca intenção de diversificar e outro com forte intenção. Constatou-se que o grupo com fraca intenção percebe a diversificação como menos favorável (atitude), sente uma menor pressão social (normas subjetivas) e percebe como menor sua capacidade de utilizar esta estratégia produtiva em seus estabelecimentos rurais (controle comportamental percebido) do que o grupo com forte intenção. Os resultados mostraram que o grupo com forte intenção de diversificar possui família maior e tem menor área de terra, comparado com o grupo de fraca intenção. Os resultados deste estudo podem ser utilizados para promover o desenvolvimento rural, e sugerem políticas públicas voltadas para este espaço, sobretudo para formas de produção que fornecem alimentos destinados ao abastecimento urbano.

**Palavras-chave:** Diversificação. Produção agrícola. Intenção. Teoria do comportamento planejado. Leite.

### COMPARING GROUPS OF FARMERS ACCORDING TO THEIR INTENTIONS TO DIVERSIFY AGRICULTURAL PRODUCTION: AN APPLICATION OF THE PLANNED BEHAVIOR THEORY

### ABSTRACT

Diversification of production in rural areas is one of the priority themes in the European Union, since it ensures the production of different foods. The objective of this study is to analyze if the different levels of intention of the familiar farmers in diversifying the agricultural production can be explained by the constructs Attitude, Subjective Normative and Perceived Behavioral Control, by the decision styles and the socioeconomic characteristics of the farmers. The study was carried out with 101 family farmers located in the Northwest region of the state of Rio Grande do Sul, Brazil, where milk production is their main source of income. The data showed that there are two groups of farmers, one with weak intention to diversify and another with strong intention. It was observed that the group with low intention perceives diversification as less favorable (attitude), feel less social pressure (subjective norms) and perceive as less their ability to use this productive strategy in their rural establishments (perceived behavioral control) than the group with strong intention. The results showed that the group with a strong intention to diversify has a larger family and has a smaller area of land, compared to the group with low intention. The results of this study can be used to promote rural development in small farms and suggest public policies aimed at this area, especially for forms of production that provide food for urban supply.

**Keywords:** Diversification. Agricultural production. Intention. Theory of planned behavior. Milk.

<sup>1</sup> Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Frederico Westphalen. [igorsenger@ufsm.br](mailto:igorsenger@ufsm.br)

<sup>2</sup> Doutor em *Business Economics* pela *Wageningen University*, Professor da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). [joaoborges@ufgd.edu.br](mailto:joaoborges@ufgd.edu.br)

<sup>3</sup> Doutor em Economia Agroalimentar pela Universidade de Córdoba, Argentina. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). [joao.dessimon@ufrgs.br](mailto:joao.dessimon@ufrgs.br)

<sup>4</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Frederico Westphalen. [fpanno@ufsm.br](mailto:fpanno@ufsm.br)

A diversificação da produção no meio rural situa-se ainda entre os temas prioritários na União Europeia quando se discutem políticas de desenvolvimento rural (HANSSON *et al.*, 2013). Dentre os pontos discutidos, destaca-se a importância da diversificação das atividades agrícolas e não agrícolas para a geração de emprego e renda, diminuição da pobreza no meio rural, sua contribuição para o desenvolvimento rural e fortalecimento dos meios de vida dos indivíduos (ELLIS, 2000a; NORDER, 2009; SCHNEIDER, 2009). Pode ainda auxiliar no aumento da produção com uso de rendas não agrícolas, conservação do meio ambiente ante a necessidade de diminuir a exploração do solo e por maior segurança em relação aos efeitos das oscilações dos mercados (ELLIS, 2000a, 2000b).

No meio rural, a diversificação da produção pode ser observada de maneiras distintas, considerando tanto as atividades desenvolvidas dentro da propriedade rural quanto também as realizadas fora do estabelecimento agrícola (ILBERY, 1991; ELLIS, 2000a, 2000b; ABDULAI; CROLEREES, 2001; BARBIERI; MAHONEY, 2009; BARBIERI; MSHENGA, 2008; PLOEG; ROEP, 2003; VIK; MCELWEE, 2011; MERANER *et al.*, 2015). Este estudo considera a diversificação do ponto de vista dos recursos agrícolas (terra, capital e trabalho) alocados para o desenvolvimento de atividades realizadas dentro da propriedade rural com foco na agricultura, que possam abranger o processamento e o aprimoramento de produtos, a agregação de valor e a venda de produtos na propriedade (ILBERY, 1991; TURNER *et al.*, 2003; BARBIERI; MAHONEY, 2009; PLOEG; ROEP, 2003).

Estudos têm apontado que características como idade (BARBIERI; MAHONEY, 2009), disponibilidade de mão de obra familiar (HJALAGER, 1996; NILSSON, 2002; MISHRA; EL-OSTA; SANDRETTO, 2004; BENJAMIN; KIMHI, 2006), tamanho da propriedade rural (ILBERY, 1991; HJALAGER, 1996; MCNALLY, 2001; MISHRA; EL-OSTA; SANDRETTO, 2004; VIK; MCELWEE, 2011), tipo de atividade desenvolvida na propriedade (MCNALLY, 2001; JONGENEEL; POLMAN; SLANGEN, 2008) e características geográficas (ILBERY, 1991; MISHRA; EL-OSTA; SANDRETTO, 2004; BARBIERI; MAHONEY, 2009; PFEIFFER *et al.*, 2009; LANGE *et al.*, 2013), são aspectos que influenciam a decisão de diversificar a produção agrícola nas propriedades rurais.

Além disso, outros estudos envolvendo o tema da diversificação abordam as influências comportamentais relacionadas aos motivos ou valores dos agricultores referentes à tal tomada de decisão. Vik e McElwee (2011), ao analisarem as motivações para a diversificação agrícola na Noruega, verificaram que os motivos sociais são tão importantes quanto os econômicos e que as motivações variam de acordo com os diferentes tipos de diversificação. Por sua vez, Hansson *et al.* (2013) observaram a influência da família sobre os motivos dos agricultores em diversificar suas atividades além das tarefas agrícolas, e constataram que existem razões associadas à redução de risco e utilização de recursos ociosos, além de motivações sociais e de estilo de vida. Ferguson e Hansson (2013) verificaram como os valores dos produtores rurais influenciam seus planos de expandir, manter ou parar sua produção de leite.

Neste contexto, pesquisas no meio rural com enfoque da psicologia social, principalmente utilizando a Teoria do Comportamento Planejado (TCP), têm sido cada vez mais frequentes (BURTON, 2004). Segundo a TCP, a intenção é o principal preditor de um comportamento e é determinada pelos constructos de atitude, norma subjetiva e controle comportamental. A utilização destes três constructos permite identificar como

os agricultores avaliam a possibilidade de diversificar a produção agrícola em suas propriedades (constructo de atitude), verificar a função da pressão social percebida pelos agricultores para diversificar a produção (constructo de norma subjetiva) e identificar a percepção dos agricultores quanto à sua capacidade de utilizar esta estratégia produtiva em seus estabelecimentos rurais (constructo de controle comportamental percebido).

Por sua vez, em seu estudo, Dalcin (2013) observou que o desempenho econômico das propriedades rurais é influenciado pelas características do agricultor, da propriedade, pelo estilo de tomada de decisão e pelo comportamento empreendedor ou não empreendedor. Ao estudar o estilo de decisão dos produtores rurais, Dutra (2008) constatou a existência de dois grupos distintos: um de produtores com estilo predominantemente hierárquico e outro composto por produtores rurais com estilo integrativo. Desta forma, as lacunas existentes nas pesquisas anteriores possibilitam a realização de um estudo que integre os estilos de decisão e diferentes níveis de intenção em diversificar a produção.

Considerando que nos estudos sobre a diversificação da produção nas propriedades rurais predomina a abordagem econômica, este estudo se diferencia dos demais por utilizar a Teoria do Comportamento Planejado (TCP) como abordagem teórico-metodológica. Dentre os estudos que utilizaram a TCP para analisar a diversificação, este se distingue por utilizar os diferentes níveis de intenção em suas análises. Seu emprego se justifica primeiramente pelo crescimento deste tipo de enfoque, o qual sugere que o comportamento dos agricultores não é acionado apenas pela maximização do lucro (GASSON, 1973) e também porque poucos estudos têm sido realizados utilizando a psicologia social nas tomadas de decisão pela diversificação das atividades agrícolas nas pequenas propriedades (HANSSON; FERGUNSON; OLOFSSON, 2012; MARTÍNEZ-GARCÍA; DORWARD; REHMAN, 2013). Assim, o objetivo deste estudo consiste em analisar se os diferentes níveis de intenção dos agricultores familiares em diversificar a produção agrícola podem ser explicados pelos constructos Atitude, Norma Subjetiva e Controle Comportamental Percebido, pelos estilos de decisão e pelas características socioeconômicas dos agricultores.

## **A TEORIA DO COMPORTAMENTO PLANEJADO (TCP) COMO ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA**

A Teoria do Comportamento Planejamento (TCP) foi proposta, em 1985, pelo psicólogo social Icek Ajzen como sendo uma derivação da Teoria da Ação Racional, proposta por Ajzen e Fishbein (1980). Desde então, esta abordagem vem sendo amplamente utilizada, tornando-se um referencial teórico-metodológico útil para compreender a intenção e a tomada de decisão na agricultura, abrangendo temas como conservação (BEEDELL; REHMAN, 2000), empreendedorismo (BERGEVOET *et al.*, 2004), gestão de áreas ribeirinhas (FIELDING *et al.*, 2005), práticas agrícolas sustentáveis (FIELDING *et al.*, 2008), mortalidade de cordeiros (ELLIOTT *et al.*, 2011), diversificação (HANSSON; FERGUNSON; OLOFSSON, 2012), práticas de bem-estar animal (LAUWERE *et al.*, 2012), propriedades rurais orgânicas (LÄPPLE; KELLEY, 2013), uso de pastagem natural melhorada (BORGES *et al.*, 2014) e práticas de conservação da água (YAZDANPANA *et al.*, 2014).

A TCP pressupõe que quanto mais forte a intenção de se envolver em um comportamento, mais provável deve ser o seu desempenho (AJZEN, 1991, 2005). Para esta teoria, as intenções comportamentais são originadas de três constructos independentes conceitualmente: atitude, norma subjetiva e controle comportamental percebido, os quais podem ser mensurados diretamente ou ainda derivar das crenças dos indivíduos (medidas indiretas).

A atitude refere-se ao grau com que uma pessoa tem uma avaliação favorável ou desfavorável em relação a um comportamento (AJZEN, 1991). O segundo constructo, denominado norma subjetiva, é um fator social que corresponde à pressão social percebida para manifestar ou não o comportamento. O terceiro é o grau de controle comportamental observado, que equivale à facilidade ou dificuldade percebida pelo indivíduo em exibir o comportamento (AJZEN, 1991).

A utilização destes três constructos permite identificar como os agricultores avaliam a possibilidade de diversificar a produção agrícola em suas propriedades (constructo de atitude), verificar a função da pressão social percebida pelos agricultores para diversificar a produção (constructo de norma subjetiva) e identificar a percepção dos agricultores quanto à sua capacidade de utilizar esta estratégia produtiva em seus estabelecimentos rurais (constructo de controle comportamental percebido). Ajzen (1991) esclarece que, quanto mais favoráveis forem estes três constructos, mais forte deve ser a intenção de um indivíduo manifestar o comportamento analisado. Nesse contexto, o presente estudo possui duas hipóteses de pesquisa. A primeira delas é a H1, quando agricultores com intenção mais forte de diversificar a produção agrícola em suas propriedades têm valores mais altos para atitude, norma subjetiva e controle comportamental percebido, comparados com os agricultores que têm intenção mais fraca.

## ESTILOS DECISÓRIOS NA TOMADA DE DECISÃO

A literatura apresenta que a tomada de decisão tem sido influenciada por elementos diferenciados, como juízo, princípios e valores das pessoas, negociação política, senso comum e características socioeconômicas e psicológicas, o que não significa a total exclusão da racionalidade gerencial, apenas uma ampliação de conceitos (GASSON, 1973; BURTON, 2004; PARKER; FISCHHOFF, 2005; MACHADO; OLIVEIRA; SCHNORREBERGER, 2006).

Da mesma forma que existem diferentes tipos de decisão, há distintos estilos de tomadas de decisão, os quais interferem no percurso das atividades no dia a dia dos estabelecimentos rurais. Segundo Jamian, Sidhu e Aperapar (2013), o estilo de tomada de decisão é um fator-chave que contribui tanto para o sucesso dos gestores quanto das organizações. Na concepção de Rowe e Boulgarides (1983), Rowe e Mason (1987) e Rowe, Mason e Dilckel (1998), os indivíduos agem sob a influência preponderante do hemisfério esquerdo ou do hemisfério direito do cérebro, existindo, assim, duas dimensões que diferenciam os tomadores de decisão: uma orientada para a tarefa (com foco no desempenho) e outra para as pessoas (com foco nos relacionamentos interpessoais) (ROWE; MASON; DILCKEL, 1998). Segundo estes autores, da combinação dessas duas dimensões resultam quatro estilos de tomada de decisão: diretivo, comportamental, analítico e conceitual, os quais se baseiam essencialmente em duas dimensões do pensamento: complexidade cognitiva e orientação dos valores.

Robbins (2006) salienta que, mesmo que cada um destes quatro estilos seja distinto, os gestores podem apresentar características pertencentes a mais de um deles; por isso, pode-se considerar que os indivíduos devem apresentar um estilo dominante. Além disso, em virtude das particularidades de cada setor da economia, pode ser que um determinado estilo de decisão se destaque perante os demais. Torna-se, assim, pertinente identificar e verificar como isso se comporta na agricultura.

Com a finalidade de identificar e medir estes quatro estilos de tomada de decisão dos indivíduos, Rowe e Mason (1987) desenvolveram o Decision Style Inventory (DSI), o qual foi utilizado neste estudo. Este instrumento tem sido utilizado para analisar os estilos de decisão associados a temas como gestão acadêmica (JAMIAN; SIDHU; APERAPAR, 2013), gestão pública (CONNOR; BECKER, 2003), uso de tecnologias (JACOBY, 2006), satisfação no trabalho (AMAZT; IDRIS, 2011), gestão de projetos (FOX; SPENCE, 1999), relação entre professor orientador e seus orientados (ARMSTRONG, 2004). Não foram identificados, entretanto, estudos com a aplicação do modelo DSI no meio rural. Assim sendo, surge a segunda hipótese deste estudo: H2, quando agricultores com diferentes níveis de intenção de diversificar a produção apresentam estilos de decisão distintos.

O estudo dos estilos decisórios torna-se útil na medida em que descreve o modo como os gestores tomam suas decisões ou a maneira pela qual eles reagem a uma determinada situação. Isso inclui o contexto sob o qual as decisões são tomadas, a forma como estes gestores percebem e interpretam as informações, o que eles valorizam e julgam essencial e como reagem às inúmeras forças do ambiente.

## MATERIAIS E MÉTODOS

### Medindo os Constructos da TCP

Inicialmente foi definido que o comportamento analisado neste estudo seria a intenção dos agricultores em diversificar a produção agrícola em suas propriedades rurais. Os constructos da TCP foram medidos utilizando-se escalas de cinco pontos, com o valor um sendo atribuído a respostas negativas e o valor cinco para respostas associadas positivamente. Escalas de cinco pontos têm sido usadas em estudos que abrangem o meio agrícola (BARBIERI; MAHONEY, 2009; FERGUSON; HANSSON, 2015; HANSSON *et al.*, 2013), pois podem ser consideradas curtas o suficiente para os respondentes distinguirem entre as opções de resposta (HANSSON; FERGUSON; OLOFSSON., 2012).

A intenção dos agricultores em diversificar a produção foi medida pelo cálculo da média de quatro declarações. Como os constructos atitude, norma subjetiva e controle comportamental podem ser medidos de forma direta ou indireta, optou-se por utilizar ambas as medidas neste estudo. A atitude direta foi mensurada pela média de outras cinco declarações. Para a norma subjetiva direta utilizou-se a média das respostas de três declarações. O controle comportamental percebido, medido diretamente, foi obtido pelo cálculo da média de cinco declarações.

Para identificar as variáveis associadas às possíveis consequências, os prováveis referentes importantes e os fatores que facilitam ou dificultam a diversificação da produção, as quais foram utilizadas para medir indiretamente os constructos da TCP, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com nove agricultores. Utilizou-se a análise de

conteúdo para interpretação das entrevistas. Cabe salientar que tais entrevistas serviram única e exclusivamente para a identificação das variáveis, incluídas posteriormente no questionário. Estes agricultores foram indicados por extensionistas da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS) do município de Frederico Westphalen. Julgou-se que o perfil destes agricultores representou os demais agricultores da região. Destaca-se que tal procedimento foi adotado e realizado seguindo os pressupostos de Ajzen (1991).

O modelo apresentado pela TCP pressupõe que a medida da atitude ( $A$ ), em razão das possíveis consequências ( $i$ ), considera a intensidade da consequência ( $c_i$ ) e a avaliação das consequências ( $a_i$ ). Desta forma, para cada possível consequência  $i$ , elaboraram-se duas perguntas, as quais foram respondidas com base em uma escala de cinco pontos. Primeiramente, para medir  $c_i$ , cada consequência foi apresentada na forma de vantagens ou desvantagens, normalmente relacionadas com a diversificação da produção nas propriedades rurais, buscando-se identificar o grau de concordância dos entrevistados na escala fornecida (1: Discordo totalmente – 5: Concordo totalmente). Posteriormente, para a identificação  $a_i$ , foi utilizada uma escala para medir o grau de importância (1: Extremamente sem importância – 5: Extremamente importante). Assim, para cada  $i$  foi calculado o produto entre  $c_i$  e  $a_i$ , resultando em sete crenças comportamentais ( $c_i \cdot a_i$ ). A atitude indireta resultou da soma destas crenças ( $A \propto \sum_n c_i \cdot a_i$ ).

A norma subjetiva (NS) resulta dos referentes importantes ( $j$ ). Sua mensuração é consequência da multiplicação entre a intensidade do referente importante ( $j$ ) ( $c_j$ ) e a motivação de cada respondente em considerá-lo ( $m_j$ ). Sendo assim, para cada referente importante  $j$  foram elaboradas duas perguntas, nas quais os respondentes utilizaram uma escala de cinco pontos para responder. Primeiramente, para medir  $c_j$ , foi apresentada a seguinte questão: “Caso você decida diversificar a produção agrícola pelo menos em alguma das atividades desenvolvidas na sua propriedade nos próximos cinco anos, você acha que [referente importante ( $j$ )] (1: Reprovava totalmente – 5: Aprovava totalmente)?”. Em seguida, para medir  $m_j$ , fez-se a seguinte colocação: “Quanto você se importa com o que pensa [referente importante ( $j$ )] sobre o que você deveria fazer em sua propriedade (1: Não me importo nada – 5: Me importo muito)?”. De maneira semelhante às atitudes, para cada referente importante  $j$  foi calculado o produto entre  $c_j$  e  $m_j$ , resultando em oito crenças normativas, as quais foram somadas ( $NS \propto \sum_n c_j \cdot m_j$ ) para obter a norma subjetiva indireta de cada indivíduo entrevistado.

Por sua vez, identificou-se ainda o controle comportamental percebido, que resulta dos possíveis fatores ( $k$ ). Para sua mensuração, foi efetuada a multiplicação entre a intensidade de cada fator ( $c_k$ ) e a potência percebida de cada fator ( $p_k$ ) para facilitar ou inibir o desempenho do comportamento. Para cada um dos fatores ( $k$ ), foram elaboradas duas perguntas, ambas medidas com escalas de cinco pontos. A primeira para medir  $c_k$ : “Qual seu nível de concordância para [possível fator ( $k$ )], que pode facilitar ou dificultar que você diversifique a produção agrícola pelo menos em alguma das atividades desenvolvidas na sua propriedade rural nos próximos cinco anos (1: Discordo totalmente – 5: Concordo totalmente)?”. E a segunda para medir  $p_k$ : “Qual a importância de [possível fator ( $k$ )] para que você diversifique a produção agrícola pelo menos em alguma das atividades desenvolvidas na sua propriedade rural nos próximos cinco anos (1: Extremamente sem importância – 5: Extremamente importante)?”. Os resulta-

dos desses produtos ( $c_k \cdot p_k$ ) resultaram em 13 crenças de controle comportamental, as quais foram somadas ( $CCP \propto \sum_n c_k \cdot p_k$ ) para se obter o controle comportamental percebido indireto de cada produtor rural.

### Identificando o Estilo de Decisão e as Características Socioeconômicas

O DSI foi utilizado para identificar a propensão de um indivíduo para cada estilo de decisão (diretivo, analítico, conceitual e comportamental) dos agricultores. O nível de intensidade de cada um dos quatro estilos de decisão permite classificar os estilos decisórios em Menos Preferido, *Back-Up*, Dominante e Muito Dominante.

A intensidade Menos Preferido sugere que o indivíduo raramente utiliza aquele estilo, mas, quando for necessário, pode fazê-lo. A intensidade *Back-Up* indica que o indivíduo utilizará o respectivo estilo eventualmente. Por sua vez, o indivíduo que apresenta intensidade Dominante demonstra que frequentemente usa o referido estilo de decisão. Para Rowe e Mason (1987), os indivíduos podem apresentar mais de um estilo dominante, sendo possível alternar entre um e outro. O quarto nível de intensidade se refere ao Muito Dominante, indicando o estilo preferido pelos indivíduos, o qual é usado compulsivamente no processo decisório.

Para tanto, o modelo compreende 20 frases iniciais, relacionadas a situações enfrentadas pelos gestores, e quatro possíveis opções para finalizá-las. Em cada uma dessas questões os entrevistados devem classificar cada uma das quatro opções de resposta, seguindo a seguinte escala: oito – indica que a resposta é a mais parecida com ele; quatro – indica que a resposta é moderadamente parecida com ele; dois – indica que a resposta é um pouco parecida com ele; e um – indica que a opção é a menos parecida com ele.

O escore final de cada estilo de decisão foi obtido somando-se o resultado das 20 respostas respectivas de cada estilo de decisão atribuídas pelos respondentes. Este escore permitiu a classificação dos agricultores seguindo os critérios apresentados na Tabela 1. Também se utilizou o escore final de cada estilo de decisão para comparar os grupos de diferente intenção de diversificação.

Tabela 1 – Níveis de intensidade dos estilos de decisão

Estilo de decisão	Menos Preferido	<i>Back-Up</i>	Dominante	Muito Dominante
Diretivo	Abaixo de 68	68 a 82	83 a 90	Acima de 90
Analítico	Abaixo de 83	83 a 97	98 a 104	Acima de 104
Conceitual	Abaixo de 73	73 a 87	88 a 94	Acima de 94
Comportamental	Abaixo de 48	48 a 62	63 a 70	Acima de 70

Fonte: ROWE; BOULGARIDES (1992).

### Amostragem e Procedimentos para Coleta de Dados

A presente pesquisa caracteriza-se como sendo de cunho predominantemente quantitativo, uma vez que emprega a pesquisa qualitativa apenas para a identificação de variáveis a serem medidas posteriormente por um questionário. Este estudo foi realizado na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, especificamente no município de Frederico Westphalen. Decidiu-se, primeiramente, por identificar agricul-

tores especializados na produção de leite. Optou-se por esta atividade pelo fato de ela ser uma das mais presentes no meio rural da região pesquisada, contribuindo, assim, para o sustento das famílias dos agricultores.

Para fins da pesquisa, foi utilizada a participação das atividades rurais na renda bruta da propriedade como critério para diferenciar os estabelecimentos rurais especializados dos diversificados (HANSSON; FERGUNSON; OLOFSSON, 2010). Desta forma, se 50% ou mais da renda forem originários de uma única atividade rural, o estabelecimento agrícola foi considerado especializado, e, quanto maior for este valor, pode-se afirmar que maior é sua especialização (HOFFMANN *et al.*, 1987). De posse de um relatório fornecido pela Prefeitura de Frederico Westphalen, verificou-se a existência de 460 produtores rurais que, de alguma forma, comercializaram leite durante o ano de 2013. Com a ajuda dos técnicos extensionistas agrícolas da Emater/RS, foram identificados 120 agricultores especializados na produção de leite para compor a população deste estudo.

Caso o agricultor apresentasse algum sinal de resistência para responder, ou não atendesse o perfil desejado, não se realizaria a pesquisa com ele. Em alguns casos, o agricultor indicava outro produtor agrícola, muitas vezes alguém na sua própria localidade, que atendesse as necessidades da pesquisa. Desta forma, foram visitados por um entrevistador 101 estabelecimentos rurais, que representam 22% das propriedades agrícolas produtoras de leite, ou 84% das propriedades que possuem 50% ou mais da renda oriunda desta atividade rural. As informações foram coletadas nos meses de novembro e dezembro de 2014.

## ANÁLISE DOS DADOS

A intenção comportamental foi obtida pela média das quatro questões da intenção. O coeficiente Alfa de Cronbach para o conjunto de perguntas deste constructo correspondeu a 0,894, acima do mínimo recomendado (HAIR *et al.*, 2010; MALHOTRA, 2009), indicando que os resultados das variáveis utilizadas para identificar a intenção podem ser somados e que a média pode ser usada para representar este constructo (BORGES *et al.*, 2014).

A divisão mediana ( $Md = 2,5$ ) foi realizada na escala dos valores da média das quatro questões da intenção (FIELDING *et al.*, 2005), com a finalidade de formar um grupo com intenção fraca ( $n = 64$ ,  $\bar{X} = 1,7$ ) e outro com intenção forte ( $n = 37$ ,  $\bar{X} = 3,9$ ) de diversificar a produção agrícola.

Para as variáveis categóricas, usadas para caracterizar o perfil dos entrevistados, utilizou-se a distribuição de frequência, medidas de tendência central (média aritmética, moda, mediana) e medidas de variabilidade (limites mínimos, máximos, coeficiente de variação, variância e desvio-padrão).

Depois de identificados estes dois grupos, buscou-se verificar se os constructos psicológicos propostos pela TCP seriam capazes de explicar os diferentes níveis de intenção dos agricultores. As diferenças entre os grupos foram testadas usando o teste de Mann-Whitney para as variáveis ordinais.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Os Constructos da TCP e suas Medidas Diretas e Indiretas

Os resultados do teste de Mann-Whitney (Tabela 2) reforçam a existência de dois grupos diferentes entre si nos constructos da TCP medidos diretamente. Dos 101 produtores rurais entrevistados, identificou-se um grupo com fraca intenção de diversificar a produção, composto por 53 produtores (52,5%), e outro grupo com forte intenção de diversificar, sendo formado por 48 agricultores (47,5%). Verificou-se que o grupo dos agricultores com fraca intenção pela diversificação apresentou valores menores de atitude direta, norma subjetiva direta e controle comportamental percebido do que o grupo dos agricultores com forte intenção. Além disso, os produtores rurais com fraca intenção de diversificar suas atividades agrícolas tiveram valores significativamente mais baixos para atitude indireta e norma subjetiva indireta. Os resultados, entretanto, evidenciaram que os grupos não diferem significativamente entre si quando analisado o constructo de controle comportamental percebido medido indiretamente.

Desta forma, rejeitou-se parcialmente a hipótese  $H_1$ : Agricultores com intenção mais forte de diversificar a produção agrícola em suas propriedades têm valores mais altos para atitude, norma subjetiva e controle comportamental percebido, comparados com os agricultores que têm intenção mais fraca. Tal hipótese foi rejeitada para as medidas indiretas do controle comportamental percebido.

Comparando os dois grupos por meio dos constructos da TCP medidos diretamente, constatou-se que os agricultores com forte intenção avaliaram mais favoravelmente a diversificação nas suas propriedades do que os com fraca intenção (atitude direta).

Tabela 2 – Média das medidas diretas e indiretas dos constructos da TCP para cada um dos dois grupos de intenção

Constructos da TCP	Intenção de diversificar	
	Fraca (n=53)	Forte (n=48)
Intenção <sup>a</sup>	1,7	3,9
Atitude Direta <sup>a</sup>	3,1	4,1
Norma Subjetiva Direta <sup>a</sup>	2,8	3,7
Controle Comportamental Percebido Direto <sup>a</sup>	2,6	3
Atitude Indireta <sup>a</sup>	8	11,1
Norma Subjetiva Indireta <sup>a</sup>	11,6	13,4
Controle Comportamental Percebido Indireto	4,7	4,6

<sup>a</sup>Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa ( $p$ -value<0,05) para os constructos da TCP entre os grupos.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Da mesma forma, o grupo de agricultores com forte intenção percebe que sofre maior pressão social para diversificar sua produção agrícola quando comparado com o grupo de intenção fraca (norma subjetiva direta). Os agricultores com fraca intenção de diversificar a produção agrícola demonstraram uma capacidade de diversificar a produção na sua propriedade mais fraca que o grupo de forte intenção (controle comportamental percebido direto).

Os resultados deste estudo são parcialmente consistentes com os de Borges e Lansink (2015), os quais encontraram que agricultores com níveis de intenção mais altos para utilizar pastagem natural melhorada apresentaram valores mais altos para os três constructos da TCP, medidos tanto de forma direta quanto indireta.

Agricultores com forte e fraca intenção mostraram ainda diferenças em suas crenças comportamentais sobre os resultados relacionados com a diversificação, suas crenças normativas relacionadas aos outros referentes importantes e suas crenças de controle que abrangem os fatores que podem facilitar ou inibir a diversificação nas suas propriedades. Os resultados desta pesquisa corroboram os de Borges e Lansink (2015).

### Crenças Comportamentais

Os resultados apresentados na Tabela 3 mostram que agricultores com forte e fraca intenção diferem em suas crenças comportamentais. Os dois grupos apresentaram percepções distintas sobre a probabilidade do resultado ( $c_i$ ) e avaliação do resultado ( $a_i$ ). Os agricultores com forte intenção classificam cinco crenças comportamentais como sendo os resultados mais prováveis da diversificação da produção, as quais diferem significativamente dos resultados apresentados pelo grupo com fraca intenção.

O grupo de agricultores com forte intenção de diversificar relatou que é menos provável que irá perder o controle das atividades já desenvolvidas na sua propriedade caso diversifique sua produção agrícola. Este grupo também evidenciou que é menos provável a necessidade de contratar empregados para desenvolver outras atividades ou aumentar a produção das já existentes e que terá de trabalhar muito mais para isso. Por outro lado, o grupo com forte intenção de diversificar, quando comparado com o grupo de fraca intenção, considerou mais provável que esta estratégia produtiva contribuirá para “manter os jovens na propriedade” e “ter mensalmente uma fonte renda”.

Tabela 3 – Média das crenças comportamentais para cada um dos dois grupos de intenção

Consequências	Probabilidade do resultado ( $c_i$ )		Avaliação do resultado ( $a_i$ )	
	Intenção fraca	Intenção forte	Intenção fraca	Intenção forte
Perder o controle das atividades já desenvolvidas <sup>ab</sup>	2,6	3,8	1,7	1,7
Comprar máquinas/equipamentos <sup>a</sup>	2,3	2,5	2,2	1,9
Contratar empregados <sup>ab</sup>	2,5	3,3	3,2	3,3
Desnecessário comprar mais terras	2,4	2,8	3,2	3,8
Manter os jovens na propriedade <sup>b</sup>	2,5	3,6	4,4	4,7
Ter mensalmente uma fonte de renda <sup>b</sup>	3,4	4,8	4,9	4,8
Ter de trabalhar muito mais <sup>ac</sup>	1,3	2,2	2,2	2,7

<sup>a</sup>Variáveis recodificadas por terem sido apresentadas como resultados negativos no questionário. <sup>b</sup>Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa (p-value<0,05) para  $c_i$ . <sup>c</sup> Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa (p-value<0,05) para  $c_i$  e  $a_i$ .

Fonte: Dados da Pesquisa.

A probabilidade percebida dos resultados não apresentou diferença estatisticamente significativa entre os grupos para duas crenças comportamentais (“comprar máquinas/equipamentos” e “desnecessário comprar mais terras”). Isto demonstra que estas duas crenças são incapazes de distinguir os grupos de agricultores de fraca e forte intenção.

Considerando a avaliação dos resultados provenientes da diversificação da produção agrícola, a única que apresentou diferença significativa entre os grupos foi “ter que trabalhar muito mais”, evidenciando que os agricultores com forte intenção de aumentar a produção das atividades agrícolas complementares à produção de leite ou de investir em outras atividades, atribuíram maior importância ao fato de terem de trabalhar muito mais se comparados com os agricultores com fraca intenção de diversificar.

Os resultados desta pesquisa demonstraram que tanto algumas consequências positivas quanto negativas, provenientes da diversificação, foram capazes de diferenciar os grupos. Isto contrasta parcialmente com os achados de Fielding *et al.* (2005), que, em um estudo com agricultores da Austrália, verificaram que os grupos de produtores com fraca ou forte intenção diferem em suas crenças comportamentais a respeito dos resultados positivos, mas não em suas crenças sobre os resultados negativos. Considerando especificamente as crenças comportamentais, os resultados deste estudo trazem algumas implicações para os formuladores de políticas públicas, agentes de extensão e outras organizações envolvidas com os agricultores. A elaboração de ações junto aos agricultores da região estudada, principalmente com os de fraca intenção, que reforcem os resultados positivos da diversificação da produção, parece ser uma estratégia válida para aumentar a intenção dos produtores em diversificar.

### Crenças Normativas

As diferenças estatísticas existentes entre os grupos de fraca e forte intenção para as crenças normativas são apresentadas na Tabela 4. Verificou-se que estes grupos diferem quanto às expectativas normativas dos outros considerados importantes. O grupo com forte intenção de diversificar pensa ser mais provável do que o grupo de fraca intenção que “seus familiares”, “agricultores vizinhos” e “amigos” irão aprovar totalmente caso eles decidam pela diversificação agrícola.

A motivação em considerar a opinião de outros referentes importantes sobre o que cada agricultor deve ou não fazer em sua propriedade não apresentou diferença entre os grupos com distintas intenções de diversificação. Cabe considerar que ambos os grupos se importam com a opinião destes agentes, principalmente com o que pensam seus familiares, os técnicos da empresa compradora de leite, a Emater/RS e a Cooperativa Triticola de Frederico Westphalen/RS (Cotrifred).

Assim, ficou evidente a influência da família, dos agricultores vizinhos e dos amigos na decisão dos agricultores em diversificar, tanto que as expectativas normativas dos outros importantes diferenciaram os grupos de fraca e forte intenção. Gasson e Potter (1988) também ressaltam o papel significativo que as discussões familiares têm na compreensão do processo de decisão nas propriedades rurais. Os resultados desta pesquisa demonstram que a intenção de diversificar as atividades agrícolas aumentará se as ações sugeridas anteriormente forem feitas envolvendo não somente o agricultor, mas, principalmente, seus familiares.

Tabela 4 – Média das crenças normativas para cada um dos dois grupos de intenção

Referentes importantes	Expectativas normativas de outros importantes ( $c_j$ )		Motivação em considerá-la ( $m_j$ )	
	Intenção fraca	Intenção forte	Intenção fraca	Intenção forte
Seus familiares <sup>a</sup>	3	4	3,7	4,1
Prefeitura (Sec. Agricultura)	3,7	3,9	2,9	3,2
Técnicos da empresa compradora de leite	3	3,1	3,8	3,8
Emater/RS	3,7	3,9	3,6	3,6
Agricultores vizinhos <sup>a</sup>	3,2	3,7	3	3
Técnicos das empresas compradoras de outros produtos (fumo, suínos, grãos, etc.)	3,6	3,8	3	3,3
Cotrifred (Cooperativa)	3,9	4	3,6	3,6
Amigos <sup>a</sup>	3,2	3,8	3	3,4

<sup>a</sup> Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa ( $p\text{-value}<0,05$ ) para  $c_j$ .

Fonte: Dados da Pesquisa.

### Crenças de Controle

Os resultados apresentados na Tabela 5 comparam as médias das crenças de controle entre os grupos. Pode-se verificar que o grupo dos agricultores com fraca intenção difere do grupo de forte intenção quanto à probabilidade de os fatores estarem presentes para facilitar ou dificultar a diversificação agrícola apenas no fator “necessidade de mais conhecimento/atualizar-se para poder diversificar”. Comparado com os agricultores de fraca intenção, o grupo dos agricultores com forte intenção percebe que é mais provável que a necessidade de adquirir mais conhecimento é um fator que está presente na agricultura como inibidor da diversificação da produção.

Comparando os grupos pela potência apresentada por crença para inibir ou facilitar a estratégia de diversificação, verificou-se que os agricultores com fraca intenção diferem dos de forte intenção apenas na crença “agricultores organizados para trabalhar em conjunto na sua localidade”. Agricultores com forte intenção de diversificar as atividades desenvolvidas na sua propriedade percebem que o poder deste fator para facilitar a diversificação é maior.

Tabela 5 – Média das crenças de controle para cada um dos dois grupos de intenção

Fatores	Probabilidade de o fator estar presente ( $c_k$ )		Potência percebida de cada crença ( $p_k$ )	
	Intenção fraca	Intenção forte	Intenção fraca	Intenção forte
Agricultores organizados para trabalhar em conjunto na sua localidade <sup>c</sup>	2,3	2	3,7	4,2
Realização de um projeto para orientar/acompanhar a produção na propriedade <sup>a</sup>	2	2	1,7	1,4
Opções para venda e comercialização de produtos <sup>a</sup>	3,2	3,2	1,4	1,4
Motivação e idade avançada para trabalhar <sup>a</sup>	3,4	3,8	2,6	2,4
Garantias para os agricultores investirem mais em outras atividades <sup>a</sup>	1,8	1,7	1,4	1,3

Ter mais gente da sua família para trabalhar na propriedade <sup>a</sup>	2,3	2,3	2	1,8
Mais conhecimento/atualizar-se <sup>ab</sup>	2	1,6	1,5	1,2
Fazer financiamentos <sup>a</sup>	1,9	2	2,3	2,1
Terras que favorecem a produção agrícola <sup>a</sup>	3,4	3,7	1,3	1,4
Política de preços dos produtos <sup>a</sup>	1,2	1,2	1,2	1,2
Legislação e a burocracia das atividades na agricultura	1,9	1,7	3,4	3,7
Alto custo da produção agrícola <sup>a</sup>	1,4	1,5	2	1,7
Tempo para o investimento dar retorno <sup>a</sup>	2,1	2,4	1,6	1,6

<sup>a</sup>Variáveis recodificadas por terem sido apresentadas como resultados negativos no questionário. <sup>b</sup>Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa (p-value<0,05) para  $c_x$ . <sup>c</sup>Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa (p-value<0,05) para  $p_x$ .

Fonte: Dados da Pesquisa.

Para analisar os seis fatores que dificultam a diversificação da produção agrícola, “necessidade de uma política de preços dos produtos agrícolas”, “realização de um projeto para orientar/acompanhar a produção na propriedade”, “alto custo da produção”, “falta de garantias para os agricultores investirem mais em outras atividades”, “fazer financiamentos” e “a realização de um projeto para orientar e acompanhar a produção na propriedade”, a interpretação é um pouco diferente pelo fato de estas variáveis terem sido recodificadas.

Os dois grupos concordam em suas percepções de que a probabilidade de estes sete fatores estarem presentes no meio rural para inibir a diversificação é maior, e o poder percebido destes sete fatores em inibir a diversificação também foi maior. Os grupos concordam, ainda, que a probabilidade de “legislação e a burocracia para o desenvolvimento das atividades agrícolas” estarem presentes como um fator facilitador, é menor e atribuem a este fator maior poder para facilitar a diversificação das atividades rurais.

Os resultados das crenças de controle sugerem que se pode aumentar a intenção dos agricultores, especialmente a do grupo de fraca intenção, por meio de cursos de qualificação e aperfeiçoamento, bem como pela mobilização e organização dos agricultores para trabalharem em conjunto, uma vez que estes foram elementos destacados como facilitadores da diversificação.

### Estilo Decisório dos Agricultores Familiares

A Tabela 6 demonstra a intensidade dos estilos de tomadas de decisão dos agricultores familiares que possuem na produção de leite a principal atividade geradora de renda na propriedade agrícola. Dentre os quatro estilos decisórios analisados, os resultados indicam que 90,1% dos agricultores pesquisados se percebem como tomadores de decisão essencialmente comportamentais, uma vez que 78,2% dos agricultores apresentaram intensidade muito dominante e outros 11,9% intensidade dominante para o estilo de decisão comportamental.

Tabela 6 – Percentual de cada um dos níveis de estilo decisório (n=101)

Estilo de decisão	Menos Preferido	<i>Back-Up</i>	Dominante	Muito Dominante
Diretivo	40,6	35,6	14,9	8,9
Análítico	84,2	14,9	1	0
Conceitual	56,4	33,7	5,9	4
Comportamental	prefer	8,9	11,9	78,2

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os dados permitem concluir que prevaleceu o estilo comportamental para a maioria dos agricultores e que, em menor proporção, também existe uma parcela de produtores rurais que possuem estilo diretivo. Além disso, como previsto pela teoria, pode-se considerar ainda que um mesmo agricultor apresente igual nível de intensidade em mais de um estilo decisório, o que pode ser verificado principalmente nos percentuais do nível menos preferido, que excedeu 100%.

Constatou-se também que 84,2% dos produtores rurais demonstraram que o estilo de decisão analítico é de intensidade menos preferida. Assim, constata-se que os agricultores têm pouca preferência por ambiguidade, buscar informações, lidar com situações novas, orientação para as tarefas e tomar decisões técnicas e racionais.

Para outros 56,4% o estilo de decisão conceitual foi considerado o menos preferido. Adicionalmente, os estilos de decisão diretivo e conceitual foram indicados por 35,6% e 33,7% dos entrevistados, respectivamente, como tendo intensidade de *backup*, o que significa que estes dois estilos de decisão poderão ser colocados em prática ocasionalmente.

### Análise Comparativa entre os Grupos de Diferentes Intenções com Base nas Características Socioeconômica e Estilos de Decisão

Considerando as variáveis socioeconômicas apresentadas na Tabela 7, observou-se que os grupos de agricultores com fraca e forte intenção de diversificar a produção agrícola diferem pouco entre si. Dentre as variáveis socioeconômicas observadas, a quantidade de pessoas que compõe o grupo familiar e a área total de terras (em hectares) da propriedade rural foram capazes de diferenciar o grupo de agricultores de forte intenção do de fraca intenção de diversificar a produção. Constatou-se, ainda, que os agricultores com forte intenção de diversificar são aqueles que possuem grupo familiar maior, o que pode ser compreensível por apresentar maior disponibilidade de mão de obra.

Mishra, El-Osta e Sandretto (2004) e McNally (2001) afirmam que propriedades rurais com famílias maiores apresentam maior necessidade de diversificar quando comparadas com famílias menores, criando, assim, oportunidades de trabalho dentro da propriedade. Além disso, Meraner *et al.* (2015) verificaram que a força de trabalho familiar disponível apresenta um impacto significativamente positivo na probabilidade de diversificação. Benjamin e Kimhi (2006) corroboram estes resultados ao confirmarem que a ocorrência da diversificação das atividades agrícolas é mais provável nas propriedades rurais com disponibilidade de mão de obra feminina e crianças maiores. O tamanho da propriedade rural também é destacado pela literatura como um fator relacionado com a decisão de diversificar.

Os resultados deste estudo demonstraram que o grupo com forte intenção de diversificar apresentou área total menor e significativamente diferente que a área do grupo com fraca intenção. Isto reforça os achados de Vik e McElwee (2011), que analisaram as motivações em prol da diversificação agrícola na Noruega, e também de Mishra, El-Osta e Sandretto (2004), que estudaram os fatores que afetam a diversificação agrícola nos Estados Unidos. Estes dois estudos constataram que propriedades rurais menores são mais prováveis de diversificar a produção agrícola. Por outro lado, o presente estudo contrasta com os resultados de Meraner *et al.* (2015), que estudaram a diversificação rural na Holanda, e com os achados de Ilbery (1991), que realizou seu estudo no Reino Unido. Ambos os estudos sugerem que propriedades rurais maiores afetam positivamente a probabilidade de diversificação.

Tabela 7 – Médias das variáveis socioeconômicas, estilos de decisão e orientação dos objetivos para os grupos com fraca e forte intenção de diversificar

Variáveis	Fraca intenção (n=53)	Forte intenção (n=48)
<b>Características socioeconômicas</b>		
Quantidade de pessoas que compõem o grupo familiar <sup>a</sup>	3,3	3,7
Quantidade de filhos atuando na propriedade	0,9	1,3
Idade	50,4	46,9
Escolaridade	2	2
Renda bruta mensal estimada total <sup>c</sup>	9.257	8.998
Renda bruta mensal estimada do leite <sup>c</sup>	6.825	6.461
Renda bruta mensal estimada das outras atividades <sup>c</sup>	2.453	2.394
Área total de terras para uso próprio <sup>a</sup>	23	17,6
Área destinada à atividade leiteira	12	10
Participação percentual do leite na renda	76,4	73,5
Tempo desenvolvendo atividades agrícolas	37,7	35,1
Quantidade de atividades desenvolvidas	1,8	2
<b>Estilos decisórios</b>		
Diretivo	72	71,3
Analítico	69,8	70,1
Conceitual	69	71,4
Comportamental <sup>b</sup>	84	81,8

<sup>a</sup> Teste de Mann-Whitney apresentou diferença estatística significativa ( $p$ -value<0,05) entre os grupos. <sup>b</sup> Estilo comportamental dos agricultores predominante nos dois grupos. <sup>c</sup> Calculada com base nos dados de produção mensal de leite, participação do leite e das outras atividades na renda bruta da propriedade. Foi utilizada também a média dos valores nominais do preço do leite pago ao produtor no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014, segundo o Cepea (2015).

Fonte: Dados da Pesquisa.

A idade dos agricultores familiares também foi observada. Apesar de o grupo dos agricultores com forte intenção de diversificar a produção agrícola ter apresentado idade menor quando comparado com o grupo de agricultores com fraca intenção, esta diferença foi estatisticamente insuficiente para distinguir um grupo do outro. Barbieri e Mahoney (2009) demonstraram que a idade do agricultor está associada de forma positiva com a diversificação, evidenciando que agricultores com mais idade tendem a

diversificar. Os resultados de Mishra, El-Osta e Sandretto (2004) e Meraner *et al.* (2015) demonstraram que a idade tem um efeito negativamente significativo na decisão de diversificação, ou seja, que é mais provável que gestores mais jovens diversifiquem a produção agrícola em suas propriedades rurais; entretanto, tal resultado não pode ser corroborado nesta pesquisa.

Analisando os estilos de decisão, verificou-se que os grupos são semelhantes entre si, uma vez que nenhum dos quatro estilos de decisão pesquisados foi suficiente para distinguir o grupo de agricultores de fraca intenção de diversificar do de forte intenção. Constatou-se que o estilo de decisão comportamental foi o que prevaleceu nos dois grupos de agricultores. Sendo assim, rejeita-se a hipótese H<sub>2</sub>: Agricultores com diferentes níveis de intenção de diversificar a produção apresentam estilos de decisão distintos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou explicar diferentes níveis de intenção dos agricultores em diversificar a produção agrícola em suas propriedades por meio dos fatores da psicologia social. Também foram analisadas as diferenças dos aspectos socioeconômicos e dos estilos de decisão dos grupos de produtores rurais com diferentes níveis de intenção.

Dois grupos de agricultores com diferentes níveis de intenção foram encontrados: um com fraca intenção de diversificar e outro com forte intenção. Agricultores com fraca e forte intenção distinguem-se entre si em termos de suas medidas diretas e indiretas de atitude e norma subjetiva. As medidas diretas de controle comportamental percebidas também apresentaram diferença entre os grupos, entretanto a medida indireta do controle comportamental foi incapaz de distinguir um grupo do outro. Agricultores familiares com diferentes níveis de intenção em diversificar a produção agrícola não apresentaram diferenças nos estilos de decisão, predominando em ambos os grupos o estilo comportamental, prevalecendo os aspectos interpessoais. Com isso, os agricultores demonstram habilidade para trabalhar bem em grupo, além de serem receptivos às sugestões dos demais, tentando evitar conflitos e buscar aceitação (ROWE; BOULGARIDES, 1983; ROWE; MASON; DILCKEL, 1998). Assim, as ações relacionadas com as normas subjetivas e as crenças de controle sugeridas anteriormente apresentam perspectivas promissoras, uma vez que os agricultores se demonstram receptivos a novas ideias.

Os resultados aqui apresentados sugerem que políticas públicas que enfatizam somente os aspectos econômicos são insuficientes para impulsionar a diversificação da produção agrícola. Talvez, os resultados desta pesquisa possam ser uma resposta para a incapacidade de as políticas públicas incentivarem a diversificação produtiva. Constatou-se, portanto, que são necessárias políticas e ações que promovam desafios, realização e crescimento pessoal dos agricultores, com sentimento de orgulho em ser proprietário rural. Tais políticas devem ainda ser capazes de despertar nos agricultores valores como prazer nas tarefas da atividade rural, valor à saúde e vida no campo, além de evidenciar a liberdade de supervisionar suas próprias tarefas.

A incorporação dos estilos de decisão ao modelo da TCP demonstrou-se relevante por discutir conjuntamente aspectos até então pouco debatidos na literatura, uma vez que buscas preliminares, nos portais *Web of Science* e *Science Direct*, não identificaram estudos utilizando a TCP com a aplicação do modelo DSI ao público agrícola. Assim, pre-

tendeu-se aqui fazer uma análise exploratória com tais variáveis, a fim de abrir caminhos para estudos futuros, os quais são extremamente necessários para dar continuidade à investigação do papel das construções psicológicas na formulação de estratégias de desenvolvimento no meio rural.

## REFERÊNCIAS

- ABDULAI, A.; CROLEREES, A. Determinants of income diversification amongst rural households in Southern Mali. *Food Policy*, 26, p. 437-452, 2001.
- AJZEN, I. The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Amsterdam, 50, p. 179-211, 1991.
- AJZEN, I. *Attitudes, personality and behavior*. 2. ed. Maidenhead: Open University Press, 2005.
- AJZEN, I.; FISHBEIN, M. *Understanding Attitudes and Predicting Social Behaviour*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980.
- AMAZT, I. H.; IDRIS, A. R. Lecturers' Satisfaction towards University Management e Decision-making Styles in some Malaysian Public Universities. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 15, p. 3.957-3.970, 2011.
- ARMSTRONG, S. J. The impact of supervisors' cognitive styles on the quality of research supervision in management education. *British Journal of Educational Psychology*, 74, p. 599-616, 2004.
- BARBIERI, C.; MAHONEY, E. Why is diversification an attractive farm adjustment strategy? Insights from Texas farmers and ranchers. *Journal of Rural Studies*, 25, p. 58-66, 2009.
- BARBIERI, C.; MSHENGA, P. The role of firm and owner characteristics on the performance of agritourism farms. *Sociologia Ruralis*, 48, p. 166-183, 2008.
- BEEDELL, J.; REHMAN, T. Using social-psychology models to understand farmers' conservation behavior. *Journal of Rural Studies*, 16, p. 117-127, 2000.
- BENJAMIN, C.; KIMHI, A. Farm work, off-farm work, and hired farm labour: estimating a discrete-choice model of French farm couples' labour decisions. *European Review of Agricultural Economics*, 33, p. 149-171, 2006.
- BERGEVOET, R. H. M.; ONDERSTEEIJN, C. J. M.; SAATKAM, H. W.; WOERKUM, C. M. J. Van; HUIRNE, R. B. M. Entrepreneurial behaviour of dutch dairy farmers under a milk quota system: goals, objectives and attitudes. *Agricultural Systems*, 80, p. 1-21, 2004.
- BORGES, J. A. R.; LANSINK, A. G. J. M. O. Comparing groups of Brazilian cattle farmers with different levels of intention to use improved natural grassland. *Livestock Science*, 178, p. 296-305, 2015.
- BORGES, J. A. R.; LANSINK, A. G. J. M. O.; RIBEIRO, C. M.; LUTKE, V. Understanding farmers' intention to adopt improved natural grassland using the Theory of Planned Behavior. *Livestock Science*, 169, p. 163-174, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF, 25 fev. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm). Acesso em: 20 abr. 2014.
- BURTON, R. J. F. Reconceptualising the "behavioural approach" in agricultural studies: a socio-psychological perspective. *Journal of Rural Studies*, 20, p. 359-371, 2004.
- CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – Universidade de São Paulo (Esalq/USP). *Preços ao produtor – valores nominais do leite (R\$/litro)*. São Paulo. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/leite/?page=155>. Acesso em: 4 abr. 2015.
- CONNOR, P. E.; BECKER, B.W. Personal value systems and decision-making styles of public managers. *Public Personnel Management*, 32, p. 155-180, 2003.
- DALCIN, D. *Os estilos de tomada de decisão e o desempenho econômico das propriedades rurais de Palmeira das Missões/RS*. 2013. Tese (Doutorado em Agronegócios) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Porto Alegre, Brasil, 2013.
- DUTRA, A. da S. *O processo decisório de implantação de estrutura para armazenagem de soja ao nível de propriedade rural na região de Santo Ângelo/RS*. 2008. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, 2008.
- ELLIOTT, J.; SNEDDON, J.; LEE, J. A.; BLACHE, D. Producers have a positive attitude toward improving lamb survival rates but may be influenced by enterprise factors and perceptions of control. *Livestock Science*, 140, p. 103-110, 2011.

- ELLIS, F. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University, 2000a.
- ELLIS, F. The determinants of rural livelihood diversification in developing countries. *Journal of Agricultural Economics*, 51, p. 289-302, 2000b.
- FERGUSON, R.; HANSSON, H. Measuring Embeddedness and Its Effect on New Venture Creation – A Study of Farm Diversification. *Managerial and Decision Economics*, 36, p. 314-325, 2015.
- FERGUSON, R.; HANSSON, H. Expand or exit? Strategic decisions in milk production. *Livestock Science*, 155, p. 415-423, 2013.
- FIELDING, K. S.; TERRY, D. J.; MASSER, B. M.; BORDIA, P.; HOGG, M. A. Explaining landholders' decisions about riparian zone management: The role of behavioural, normative, and control beliefs. *Journal of Environmental Management*, 77, p. 12-21, 2005.
- FIELDING, K. S.; TERRY, D. J.; MASSER, B. M.; HOGG, M. A. Integrating social identity theory and the theory of planned behaviour to explain decisions to engage in sustainable agricultural practices. *British Journal of Social Psychology*, 47, p. 23-48, 2008.
- FOX, T. L.; SPENCE, J. W. An examination of the decision styles of project managers: Evidence of significant diversity. *Information & Management*, 36, p. 313-320, 1999.
- GASSON, R. Goals and values of Farmers. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 24, p. 521-537, 1973.
- GASSON, R.; POTTER, C. Conservation Through Land Diversion: a Survey of Farmers Attitudes. *Journal of Agricultural Economics*, Reading 39, p. 340-351, 1988.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. *Multivariate Data Analysis*, 7. ed. Prentice Hall, New Jersey, 2010.
- HANSSON, H.; FERGUSON, R. Factors influencing the strategic decision to further develop dairy production: A study of farmers in central Sweden. *Livestock Science*, 135, p. 110-123, 2011.
- HANSSON, H.; FERGUSON, R.; OLOFSSON, C. Understanding the diversification and specialization of farm businesses. *Agricultural and Food Science*, 19, p. 269-283, 2010.
- HANSSON, H.; FERGUSON, R.; OLOFSSON, C. Psychological Constructs Underlying Farmers' Decisions to Diversify or Specialise their Businesses – An Application of Theory of Planned Behaviour. *Journal of Agricultural Economics*, 63, p. 465-482, 2012.
- HANSSON, H.; FERGUSON, R.; OLOFSSON, C.; RANTAMÄKI-LAHTINEN, L. Farmers' motives for diversifying their farm business: the influence of family. *Journal of Rural Studies*, 32, p. 240-250, 2013.
- HJALAGER, A. M. Agricultural diversification into tourism: evidence of a European Community Development Programme. *Tourism Manage*, 17, p. 103-111, 1996.
- HOFFMANN, R.; SERRANO, O.; NEVES, E. M.; THAME, A. C. DE M.; ENGLER J. J. de C. *Administração da empresa agrícola*. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.
- ILBERY, B. W. Farm diversification as an adjustment strategy on the urban fringe of the West Midlands. *Journal of Rural Studies*, 7, p. 207-218, 1991.
- JACOBY, J. M. *Relationship between principals' decision making styles and technology acceptance and use*. 2006. Doctoral Thesis, University of Pittsburgh, 2006.
- JAMIAN, L. S.; SIDHU, G. K.; APERAPAR, P. S. Managerial Decision Styles of Deans in Institutions of Higher Learning. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 90, p. 278-287, 2013.
- JONGENEEL, R. A.; POLMAN, N. B.; SLANGEN, L. H. Why are Dutch farmers going multifunctional? *Land Use Policy*, 25, p. 81-94, 2008.
- LANGE, A.; PIORR, A.; SIEBERT, R.; ZASADA, I. Spatial differentiation of farm diversification: how rural attractiveness and vicinity to cities determine farm households' response to the CAP. *Land Use Policy*, 31, p. 136-144, 2013.
- LÄPPLE, D.; KELLEY, H. Understanding the uptake of organic farming: Accounting for heterogeneities among Irish farmers. *Ecological Economics*, 88, p. 11-19, 2013.
- LAUWERE, C.; ASSELDONK, M.; RIET, J.; HOOP, J.; PIERICK, E. Understanding farmers' decisions with regard to animal welfare: The case of changing to group housing for pregnant sows. *Livestock Science*, 143, p. 151-161, 2012.
- MACHADO, J. A. D.; OLIVEIRA, L. M. de; SCHNORREBERGER, A. *Compreendendo a tomada de decisão do produtor rural*. Fortaleza: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), 2006.
- MALHOTRA, N. K. *Marketing Research: An Applied Orientation*. 6. ed. Nova Jersey, EUA: Prentice Hall, 897, 2009.

- MARTÍNEZ-GARCÍA, C. G.; DORWARD, P.; REHMAN, T. Factors influencing adoption of improved grassland management by small-scale dairy farmers in central Mexico and the implications for future research on smallholder adoption in developing countries. *Livestock Science*, 152, p. 228-238, 2013.
- MCNALLY, S. Farm diversification in England and Wales: what can we learn from the farm business survey? *Journal of Rural Studies*, 17, p. 247-257, 2001.
- MERANER, M.; HEIJMAN, W.; KUHLMANC, T.; FINGER, R. Determinants of farm diversification in the Netherlands. *Land Use Policy*, 42, p. 767-780, 2015.
- MISHRA, A. K.; EL-OSTA, H. S.; SANDRETTO, C. L. Factors affecting farm Enterprise diversification. *Agricultural Finance Review*, 64, p. 151-166, 2004.
- NILSSON, P. A. Staying on farms: an ideological background. *Annals of Tourism Research*, 29, p. 7-24, 2002.
- NORDER, L. A. C. Mercantilização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: SCHNEIDER, S. (org.) *A diversidade da agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- PARKER, A. M.; FISCHHOFF, B. Decision-making Competence: External Validation through an Individual-differences Approach. *Journal of Behavioral Decision Making*, 18, p. 1-27, 2005.
- PFEIFER, C.; JONGENEEL, R. A.; SONNEVELD, M. P.; STOORVOGEL, J. J. Landscape properties as drivers for farm diversification: a Dutch case study. *Land Use Policy*, 26, p. 1.106-1.115, 2009.
- PLOEG, J. D. Van der; ROEP, D. Multifunctionality and rural development the actual situation in Europe. In: HUYLENBROECK, G. Van; DURAND, G. (ed.). *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Hampshire, England: Ashgate; Aldershot, 2003. p. 37-54.
- ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- ROWE, A. J.; BOULGARIDES, J. D. Decision Styles: A Perspective. *Leadership e Organization. Development Journal*, 4, p. 3-9, 1983.
- ROWE, A. J.; BOULGARIDES, J. D. *Managerial Decision Making*. New York: Macmillan Publishing Company, 1992.
- ROWE, A. J.; MASON, R. O. *Managing with style: A guide to understand, assessing, and improving decision making*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1987.
- ROWE, A. J.; MASON, R. O.; DILCKEL, K. E. *Strategic Management. A Methodological Approach*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1998.
- SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- TURNER, M.; WHITEHEAD, D.; BARR, D.; FOGERTY, M.; ERRINGTON, A.; LOBLEY, M.; REED, M. *Farm Diversification Activities: Benchmarking Study 2002 – Final Report to Defra*, 2003. (Exeter: University of Exeter and University of Plymouth).
- VIK, J.; MCELWEE, G. Diversification and the entrepreneurial motivations of farmers in Norway. *Journal of Small Business Management*, 49, p. 390-410, 2011.
- YAZDANPANA, M.; HAYATI, D.; HOCHRAINER-STIGLER, S.; ZAMANI, G. H. Understanding farmers' intention and behavior regarding water conservation in the Middle-East and North Africa: A case study in Iran. *Journal of Environmental Management*, 135, p. 63-72, 2014.