

Marcos Paulo Dhein Griebeler
Mario Riedl
(Organizadores)



DESENVOLVIMENTO
REGIONAL EM
PERSPECTIVA

VOLUME IV

Editora
Conceito
desde 1998



MESTRADO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL



Marcos Paulo Dhein Griebeler
Mario Riedl
Organizadores

Desenvolvimento Regional em Perspectiva Volume IV

**Editora
Conceito**
desde 1998

1ª ed. Uruguaiana 2020

Direitos reservados desta edição: Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT
Fundação Educacional Encosta Inferior do Nordeste - FEEIN - Mantenedora da FACCAT

Conselho Deliberativo
Presidente: Nicolau Rodrigues da Silveira
Vice-Presidente: Sirlei Terezinha Silva
Secretária: Marisa Deltrudes Dresch

Diretoria Executiva
Diretor-Presidente: Victorio Altair Carara Júnior
Diretora-Tesoureira: Kira Macedo Thomaz
Diretora-Secretária: Elena Weber

Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT
Diretor Geral: Prof. Delmar Henrique Backes
Vice-Diretora de Graduação: Profa. Carine Raquel Backes Dörr
Vice-Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação: Prof. Roberto Tadeu Ramos Morais
Vice-Diretor Administrativo e Financeiro: Prof. Sérgio Antonio Nikolay
Vice-Diretor de Extensão e Assuntos Comunitários: Prof. Dorneles Sita Fagundes

Direitos reservados e protegidos. Todos os direitos de publicação reservados à Editora Conceito. Não é permitida a reprodução total ou parcial deste livro, sob quaisquer meios (eletrônico, digital ou mecânico), sem permissão expressa dos autores ou da Editora Conceito por escrito.

Impresso no Brasil, 2020.

As imagens usadas nesta obra são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme as Leis N. 10.994, de 14/12/2004 e 12.192, de 14/01/2010

A Catalogação desta Publicação segue o padrão internacional estabelecido em 1976 (Cataloging-in-Publication – CIP). No Brasil, de acordo com a Lei 10.753 de 30 de outubro de 2003, a adoção da Ficha Catalográfica.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Desenvolvimento regional em perspectiva, volume IV
[livro eletrônico] / Marcos Paulo Dhein Griebeler,
Mario Riedl. -- 1. ed. -- Uruguaiana, RS : Editora
Conceito, 2020.
PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-87879-04-8

1. Artigos - Coletâneas 2. Desenvolvimento regional I. Griebeler, Marcos Paulo Dhein. II. Riedl, Mario.

20-50065

CDD-338.9

Índices para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento regional : Economia 338.9

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

EDITORA CONCEITO

Dr Maia 2673/203, centro, Uruguaiana, RS, (55) 998414-4505
www.editoraconceito.com.br cesarbrites@yahoo.com.br

Conselho Editorial

- Adelar Francisco Baggio (Unijuí)
- Almir Arantes (UNEMAT)
- Alessandra Troian (UNIPAMPA)
- Carlos Alberto Diehl (UNISINOS)
- Carlos Fernando Jung (Faccat)
- Cidonea Machado Deponti (UNISC)
- Claudionor Guedes Laimer (Faculdade Meridional – IMED)
- Daniel Knebel Baggio (Unijuí)
- Daniel Luciano Gevehr (Faccat)
- Daniel Pacheco Lacerda (UNISINOS)
- Dieter Rugard Siedenberg (Unijuí)
- Dilani Silveira Bassan (Faccat)
- Egon Roque Fröhlich (FACCAT)
- Enise Barth Teixeira (Universidade Federal da Fronteira Sul)
- Fernando Luis Gache (Universidad Tecnológica Nacional – Buenos Aires)
- Gerd Wassenberg (UNIJUI)
- Hugo René Gorgone (Universidad Tecnológica Nacional – Buenos Aires)
- Iván Gerardo Peyré Tartaruga (FACCAT)
- João Carlos Bugs (UNISC/FACCAT)
- Josirene Candido Londero (Centro de Ensino Superior Dom Alberto)
- Lurdes Marlene Seide Froemming (Unijuí)
- Marcela Guimarães e Silva (UNIPAMPA)
- Marco André Cadoná (UNISC)
- Marcos Paulo Dhein Griebeler (FACCAT)
- Mario Riedl (FACCAT)
- Martin Coy (Universität Innsbruck - Austria)
- Natalício Pereira Lacerda (UNEMAT)
- Roberto Tadeu Ramos Morais (FACCAT)
- Ronaldo Sérgio da Silva (Universidade do Estado de Minas Gerais)
- Rut Maria Friedrich Marquette (URI)
- Silvio Cezar Arend (UNISC)
- Soraya Tanure (UFRGS)
- Tiago Costa Martins (Unipampa)
- Vera Lucia Spacil Raddatz (UNIJUI)
- Viviane Rossato Laimer (Faculdades Anhanguera Educacional)

Sumário

“Prefácio” na página 9

“1. O CASO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO SINOS E DO CAÍ/RS (BRASIL): UNIDADES DE GESTÃO PARA GOVERNANÇA TERRITORIAL” na página 10

Julio Cesar Dorneles da Silva
Marcos Paulo Dhein Griebeler
Iván Peyré Tartaruga

“2. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO VALE DO PARANHANA/RS” na página 43

Alvaro Aloisio Bourscheidt
Mario Riedl

“3. CIDADES MAIS INTELIGENTES: UM OLHAR SOBRE SAN RAFAEL (MENDOZA, ARGENTINA) E NOVO HAMBURGO (RIO GRANDE DO SUL, BRASIL)” na página 66

Eliane Araci Rodrigues
Marcos Paulo Dhein Griebeler
Iván Peyré Tartaruga

“4. A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA E O SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO DO CAMPUS” na página 90

Fabiana Tramontin Bonho
Roberto Morais

“5. A BUROCRACIA E O ESTADO BRASILEIRO: FATORES LIMITANTES OU FACILITADORES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL” na página 114

Tiago Hedler
Mario Riedl

“6. CULTURA AUDIOVISUAL DE JOVENS ESTUDANTES NA CONTEMPORANEIDADE (REGIÃO DO PARANHANA, RIO GRANDE DO SUL)” na página 138

Valmir Mateus dos Santos Portal

Daniel Luciano Gevehr

“7. A ALTERNATIVA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS” na página 166

Eduardo Wegner Vargas

Roberto Morais

“8. A CERVEJA ARTESANAL BRASILEIRA: QUEM SOMOS E ONDE ESTAMOS” na página 193

Mauricio Wamms da Luz

Dilani Silveira Bassan

“9. OS MERCADOS DE PROXIMIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR: DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE CIRCUITOS CURTOS EM ROLANTE/RS” na página 211

Patricia Inês Schwab

Jorge Luiz Amaral de Moraes

“10. PROPOSTA DE MELHORIA NO MÉTODO DE CONSULTORIA EMPRESARIAL DO PROJETO EXTENSÃO PRODUTIVA E INOVAÇÃO APLICADA AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL” na página 241

Luiz Fernando Costa Neves

Carlos Fernando Jung

“11. A ECONOMIA DE TORRES (RS) E SUA REGIÃO DE INFLUÊNCIA: ANÁLISE DA ESTRUTURA PRODUTIVA A PARTIR DOS QUOCIENTES LOCACIONAIS” na página 287

Amanda da Silveira Gomes

Carlos Aguedo Nagel Paiva

“12. A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO EM GESTÃO PARA O ACADÊMICO E O EGRESSO DO CURSO DE ODONTOLOGIA” na página 318

Jorge Souza da Cruz
Dilani Silveira Bassan
Marcos Paulo Dhein Griebeler

“13. ALTERNATIVAS DE ESCOAMENTO DA SOJA DO COREDE CENTRAL” na página 343

Roberto Amaral Schinoff
Carlos Aguedo Nagel Paiva

“14. AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS.” na página 362

Jarbas Freitas da Silva
Marcos Paulo Dhein Griebeler

“15. AS MOBILIZAÇÕES EMPREENDEDORAS DOS ACADÊMICOS DE ENFERMAGEM FRENTE À RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS: UM ESTUDO SOBRE DOIS CONTEXTOS REGIONAIS (RIO GRANDE DO SUL E MATO GROSSO)” na página 403

Samanta Andresa Richter
Daniel Luciano Gevehr

“16. CENÁRIOS E DESAFIOS: CONTEXTO DE TRABALHO E RISCO DE ADOECIMENTO DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE NA ATENÇÃO BÁSICA.” na página 439

Edemilson Richeck dos Santos
Roberto Morais

PREFÁCIO

Com Grande satisfação e orgulho, o Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS – lança o 4º volume da coletânea intitulada “Desenvolvimento Regional em Perspectiva”. Trata-se de um conjunto de 16 artigos científicos, resultantes de um grande esforço e dedicação dos acadêmicos da Turma 2018, juntamente com seus Professores Orientadores.

Os estudos ora publicados encontram sua inspiração teórica e metodológica nas respectivas Dissertações defendidas e aprovadas diante de Bancas Examinadoras no decorrer do 1º semestre de 2020. A diversidade e a qualidade dos temas abordados na presente coletânea atestam a crucial importância assumida pelo Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT na análise e discussão dos problemas e obstáculos ao desenvolvimento nas regiões de atuação da instituição.

Graças à expressiva produção científica de Professores e Mestrandos, somado ao papel de liderança e desempenho profissional de seus egressos, o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT tem-se transformado em referência na região apenas sete anos após a sua implantação.

Os organizadores da presente coletânea agradecem à inestimável colaboração da Professora Vera Lúcia Winter, do Curso de Letras da FACCAT, que gentilmente e com muita eficiência procedeu à revisão ortográfica de todos os artigos.

Desejamos uma proveitosa leitura a todos.

PROF. MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER
PROF. MARIO RIEDL

1. O CASO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO SINOS E DO CAÍ/RS (BRASIL): UNIDADES DE GESTÃO PARA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Julio Cesar Dorneles da Silva¹
Marcos Paulo Dhein Griebeler²
Iván Gerardo Peyré Tartaruga³

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As mudanças climáticas são uma realidade presente e impactante em toda a Terra e têm exigido tanto da pesquisa científica como das ciências aplicadas enormes esforços para o enfrentamento de fenômenos extremos e de dinâmicas com alternâncias e escalas que impactam de micro a macroterritórios. Os territórios das bacias hidrográficas do rio Caí (BHRC) e do Rio dos Sinos (BHRS), objeto deste estudo e ambas localizadas no estado do Rio Grande do Sul (RS/Brasil), foram, por exemplo, impactadas no período de janeiro a julho do ano corrente – 2020 – por um longo período de estiagem, com grande repercussão para a economia regional, seguida de eventos de ciclones e chuvas extremas, que causaram enchentes não somente nas duas bacias aqui estudadas mas em outras que compõem o território do RS e suas fronteiras com os países da região Platina (METSUL METEOROLOGIA, 2020).

A humanidade ingressou no terceiro milênio com altos riscos de um colapso no acesso à água em comunidades nos mais distintos territórios da Terra, apesar de o acesso à água e ao saneamento básico ser um direito humano

¹Egresso do Programa de Pós-Graduação em Educação-UFRGS. Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

²Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc).

³Professor e pesquisador do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) – Faculdade de Letras – Universidade do Porto (Portugal).

fundamental, reconhecido pela ONU como condição essencial para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos, conforme dita a Resolução A/RES/64/292, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 2010. No contexto dessa resolução pela Assembleia Geral da ONU, a entidade considerava que 884 milhões de pessoas no mundo não tinham acesso à água potável (água segura para a saúde) e que 2,6 milhões de pessoas não tinham acesso ao saneamento básico; portanto, praticamente 40% da população mundial naquele ano de 2010 (ONU, 2010).

Essa resolução foi um marco importante nesse início de terceiro milênio, pois a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1949, que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial, não fazia referência expressa ao direito humano à água. Esse direito surgiria de modo implícito e genérico, ainda que não expresso literalmente como direito à água, no Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL, 1992), no artigo 11: “[...] o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”. O Tratado elaborado em 1966 foi reconhecido (promulgado) pelo Brasil somente em 1992 (BRASIL, 1992). Desde então, essa consciência foi crescente, chegando à tamanha importância que a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou a década dos anos 2005 a 2015 como sendo a “Década da Água”, sob o título de “*International Decade for Action – Water for Life*” (ONU, 2010).

Está posto o desafio da sustentabilidade da relação entre os diversos usos do ambiente natural (recursos naturais), as transformações dos territórios pela ação das sociedades e do desenvolvimento, sendo este compreendido como social, humano e econômico, e não a visão superada de que desenvolvimento é somente crescimento econômico (BECKER, 2002; DIAMOND, 2007a; DIAMOND, 2007b). Ou seja, contemporaneamente, a definição de sustentabilidade se relaciona com a ideia de equilíbrio e de certa dinâmica interacional entre o ambiental, o social e o econômico. O que, em se tratando dos usos dos recursos hídricos (água), perpassa todas as atividades econômicas, e não somente a agricultura e a pecuária (EHLERS, 1999; MAZOYER; ROUDART, 2010).

Essas visões acerca da sustentabilidade aplicadas aos territórios, como neste estudo, e às bacias hidrográficas estão associadas ao fortalecimento da governança territorial regional (DALLABRIDA, 2017), à instituição de políticas públicas e programas permanentes voltados a novos processos produtivos, à

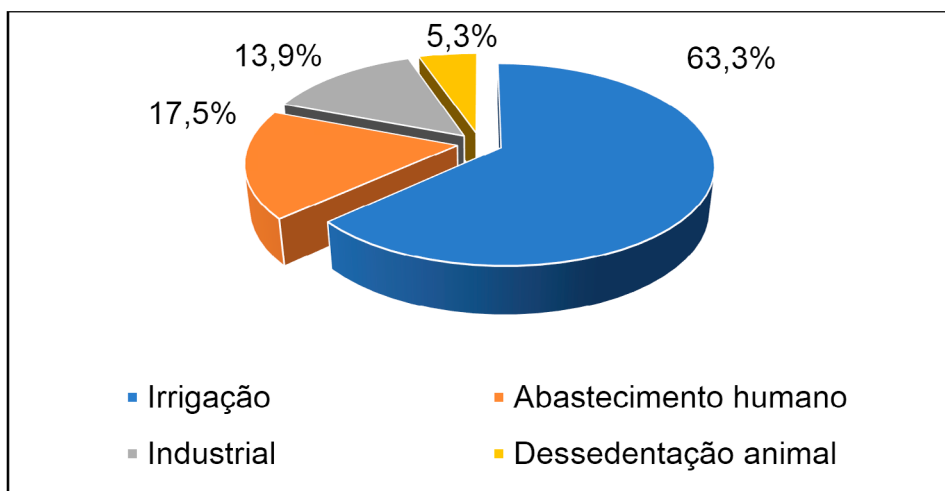
promoção do planejamento urbano e rural, à gestão dos recursos naturais, e, em especial, da governança territorial dos recursos hídricos (CAVALCANTI, 1994), considerando os mais diversos atores institucionais e o desenvolvimento territorial (DALLABRIDA; FERRÃO, 2016).

2 ESTUDO DE CASO DAS BACIAS DO SINOS E CAÍ: METODOLOGIA E ANÁLISE REGIONAL

Nessa perspectiva de uma agenda ambiental contemporânea, estão presentes não somente a temática das cidades sustentáveis, mas, também, a Agroecologia, a agricultura orgânica e os processos produtivos sustentáveis. Tudo isso só pode subsistir ou desenvolver-se na unidade territorial da bacia hidrográfica. Daí a relevância da gestão compartilhada, integrada e interfederativa dos recursos hídricos (CAVALCANTI; CAVALCANTI, 1998).

Considera-se aqui que a governança dos recursos hídricos deve ser regida pela integração dos múltiplos atores e fatores que interagem e interferem no uso (e abuso) desses recursos [ver Gráfico 1, abaixo] e pela proteção ambiental do próprio território da bacia hidrográfica (ocupação irregular do território, das margens de arroios e rios, destruição da mata ciliar, da pressão exercida pelo processo de urbanização) (TUCCI, 2010; TUNDISI; MATSUMURA TUNDISI, 2011; TUNDISI, 2013).

Gráfico 1 - Principais Usos da Água no Brasil



Fonte: ANA (2005), elaborado pelos autores (2020).

Outro aspecto a ser considerado é o de uma relação mais equilibrada entre ambiente e sociedade. Essa relação harmonizada entre o ambiente natural e os processos produtivos ou econômicos resulta em sustentabilidade no uso dos recursos naturais e, dentre esses, em especial dos recursos hídricos. A busca pela harmonização se relaciona com a governança da água (TUNDISI, 2013) não somente no setor público mas também no privado, bem como nos organismos que expressam um controle social com diversos e diferentes atores, como no caso, nos organismos de gestão de recursos hídricos e saneamento básico: comitês de bacia, consórcios públicos, e mesmo, dentre os operadores de concessões de serviços de água, saneamento e energia elétrica, que afetam diretamente os cursos hídricos, impactando diretamente as bacias hidrográficas em suas homogeneidades e heterogeneidades (PAIVA; TARTARUGA, 2007; CECH, 2013).

A fim de compreender-se como se dá a governança territorial nas bacias hidrográficas estudadas, optou-se por adotar metodologia que comportou duas fases fundamentais: análise ou pesquisa documental (em especial, valendo-se dos planos de bacias) e análise de conteúdo à luz das referências teóricas e bibliográficas pertinentes. Para tanto, além dos aspectos relativos à caracterização do caso em estudo, foram elencados como documentos essenciais os planos de gerenciamento dos recursos hídricos (planos de bacias) de cada uma das bacias estudadas (COMITÊ CAÍ, PROFILL, 2015; PRÓ-SINOS, 2014; COMITESINOS, 2014). A escolha dos planos de bacias deu-se por serem, segundo a legislação aplicada aos recursos hídricos, os principais documentos ou instrumentos para a gestão das águas em uma bacia hidrográfica, além de reunirem todas as informações técnicas pertinentes ao conjunto de dados e processos envolvidos num determinado território ou região correspondente a uma determinada bacia hidrográfica.

Assessoriamente aos planos de bacias, também foram considerados na pesquisa outros relatórios e estudos técnicos pertinentes aos territórios em estudo, a fim de que fossem comparados com os dados qualitativos presentes nos planos de bacias, evidenciando-se se os dados ali presentes tinham consistência. Para essa finalidade, recorreu-se, dentre outros, ao plano regional e planos municipais de saneamento da BHRS (PRÓ-SINOS; KEYASSOCIADOS, 2016) e ao plano estratégico do Vale do Caí 2015-2030 (COREDE CAÍ, 2017). A pesquisa também incorporou fontes secundárias, tais como referenciais bibliográficas atinentes às temáticas vinculadas ao problema de pesquisa; documentos disponíveis na internet (WEB) vinculados aos Comitês da BHRS

e da BHRC, bem como na página oficial do Consórcio de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos.

Valendo-se então da análise documental e da análise de conteúdo, a pesquisa buscou verificar as seguintes hipóteses:

- a governança dos territórios das BHRS e BHRC é fraca, ou ineficaz, tendo em vista a permanência dos problemas ambientais das duas bacias, apesar da existência de organismos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, como os comitês de bacia (Comitesinos, Comitê Cai) dentre os primeiros criados no país. Sendo que a hipótese considera uma possível sobreposição ou concorrência de papéis entre diferentes entes federativos e organizações (comitês de bacia e consórcio intermunicipal) no âmbito dos territórios das bacias e do estado do RS;
- a dependência da BHRS em relação à transposição de águas da BHRC, por meio do Sistema Salto via sub-bacia do Rio Paranhana (afluente do Sinos), acarreta riscos para a sustentabilidade do sistema do baixo Sinos, com impactos sobre o ambiente ecológico e potencial risco de colapso dos sistemas de abastecimento de água (SAA) a jusante da foz do Paranhana;
- a falta de agência(s) executiva(s) para aplicação dos planos de bacia, no âmbito dos territórios estudados, resulta na estagnação ou pouca melhora da disponibilidade hídrica e dos índices de saneamento básico nas duas bacias.

A função primordial da análise documental e da análise do conteúdo (LAVILLE, DIONNE, 1999) é o desvendar crítico. Trata-se de um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, sendo que na pesquisa aqui proposta, a análise de conteúdo dar-se-á pelo conjunto de fontes documentais, institucionais e bibliográficas pertinentes ao caso estudado e à reflexão teórica e metodológica que exigem os objetivos e as hipóteses de pesquisa acima elencadas.

A GOVERNANÇA TERRITORIAL DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

A governança territorial no país, conforme já referido acima, expressa-se no território nacional sob formas e modalidades distintas, algumas precedentes à governança por bacia hidrográfica. No caso do território sul-rio-gran-

dense (gaúcho, RS), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes – constituíram-se como referência. Aos Coredes se somaram paralela e continuamente as Câmaras Setoriais, os Arranjos Produtivos Locais (APLs), os Circuitos Turísticos Intermunicipais, os Consórcios Intermunicipais ou Interfederativos e os Comitês de Bacias Hidrográficas (PIRES *et al.*, 2011, 2012; RANDOLPH *et al.*, 2019).

Os comitês de bacias hidrográficas estão inseridos como uma outra modalidade de organização, surgida no mesmo contexto dos anos 1980/90, como um arranjo de coordenação regional de diversas organizações e setores representativos de usuários da água. Os comitês de bacias constituíram-se como uma organização capaz de criar um fórum em que os distintos atores da sociedade civil, em especial daqueles mais relacionados à gestão e aos usos da água, pudessem, através de uma representação tripartite (poder público, sociedade civil e iniciativa privada ou usuários), encontrar um ponto de equilíbrio dos igualmente distintos interesses desses atores (GODARD, 2002; DI MAURO; MAGESTE; LEMES, 2017).

Atualmente, é comum usar a expressão “Parlamento das Águas” [grifo dos autores] para se referenciar um comitê de bacia. Na base dessa compreensão está a ideia de que o comitê funcionaria como uma arena legitimada para a promoção das discussões e mediações necessárias à governança do território e da gestão dos recursos hídricos de determinada bacia hidrográfica (RANDOLPH *et al.*, 2019).

Essa arena em que a participação não está limitada aos representantes governamentais, mas que também inclui os atores sociais, constituir-se-ia em uma ferramenta importante, tanto para as tomadas de decisão como para a minimização ou diminuição dos conflitos, muito comuns, já que o tema de interesse é um recurso natural fundamental e escasso. Nesse “Parlamento das Águas”, a comunidade tem a oportunidade de exercer seus direitos, mas também de reconhecer suas responsabilidades (GALLO; TEIXEIRA, 2007), a partir do envolvimento conjunto e cooperativo que requer a governança territorial (DALLABRIDA, 2011). A origem dos comitês de bacias pode ser, portanto, inserida no processo brasileiro de descentralização político-administrativa como “[...] institucionalização de novas escalas territoriais de governança” (DALLABRIDA, 2011, p. 7).

Embora o processo de descentralização político-administrativa seja um processo real no Estado brasileiro, em especial a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), é preciso registrar que há muito mais claramente uma

desconcentração do que propriamente uma descentralização (GUSMÃO; BARBOSA, 2015), dada a pouca capacidade demonstrada historicamente pelos municípios em arcarem com a transferência de responsabilidades e, no caso dos comitês (RANDOLPH *et al.*, 2019), como será visto, revelam-se os limites que encontram para terem efetiva e eficaz intervenção nas mazelas ambientais, econômicas e sociais dos territórios que abrangem.

Os comitês de bacias hidrográficas funcionam como órgãos colegiados, com poderes consultivos e deliberativos. São criados por leis, compostos pela participação de usuários das bacias, da sociedade civil, de representantes de governos municipais, estaduais e do federal (conforme a natureza territorial de cada bacia hidrográfica). Os comitês realizam a gestão de recursos hídricos por meio da implementação dos instrumentos técnicos e negociação de conflitos, bem como a promoção dos usos múltiplos da água, o respeito aos diversos ecossistemas naturais, a promoção da conservação e recuperação dos corpos d'água e garantia da sua utilização racional e sustentável como suas atribuições centrais (PIRES *et al.*, 2011).

Já Di Mauro, Mageste e Lemes (2017) entendem que os comitês de bacias detêm autonomia para atuar como agentes de regulação, no sentido de mediação e governança territorial, esta fortalecida pela atribuição de aprovar os planos de bacias hidrográficas prevista na legislação de recursos hídricos (Lei federal nº 9.433/1997 – BRASIL, 1997; e Lei estadual 10.350/1994 – RIO GRANDE DO SUL, 1994). Contudo, os autores Di Mauro, Mageste e Lemes (2017) entendem que, apesar dessas delegações, os comitês de bacias não estão exercendo de forma adequada as suas funções de governança territorial, limitando-se à mediação de conflitos de interesses nos diferentes usos da água.

Um aspecto importante a respeito dos comitês de bacias é que eles não possuem personalidade jurídica (não têm CNPJ), bens, funcionários, e acabam utilizando as estruturas físicas e equipe técnica de seus membros (órgãos estaduais, municipais, ONGs e, com frequência, universidades) para seu apoio. Historicamente, os comitês de bacias como o do Sinos e do Caí encontram-se ou estão muito vinculados institucionalmente às universidades, nesses casos, à Universidade do Vale do Sinos (Unisinos) e à Universidade de Caxias do Sul (UCS). Nessas universidades, os espaços institucionais são utilizados para reuniões, fóruns e para a realização de diversos estudos relacionados a recursos hídricos e saneamento e para a elaboração de propostas, como programas de educação ambiental e recuperação de matas ciliares. Técnica e juridicamente, com a implantação das Agências de Bacias, os comitês passam a contar com

um braço executivo, com personalidade jurídica (PIRES *et al.*, 2011), como foi o caso da Agência de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Agência PCJ - SP/MG), o que não ocorreu até hoje nas bacias do Caí e do Sinos (CONSÓRCIO PCJ, 2010; PRÓ-SINOS, 2014; COMITESINOS, 2014; COMITÊ CAÍ; PROFILL, 2015). Aliás, nenhuma bacia hidrográfica do território gaúcho conta com uma agência de bacia, embora exista a previsão no arcabouço legal vigente.

Sabe-se que a gestão ou gerenciamento dos recursos hídricos é algo complexo, que vai muito além do abastecimento de residências e indústrias, compreendendo um enorme leque de atividades, as quais exigem planejamento, garantias no uso múltiplo da água, controle e proteção ambiental, mediação de conflitos entre usuários, irrigação, geração de energia elétrica, navegação piscicultura, recreação, dentre outras (GALLO; TEIXEIRA, 2007), podendo acrescentar-se a recomposição de matas, tanto para a recuperação ou proteção de nascentes quanto para a recomposição de matas ciliares dos cursos hídricos.

No Brasil, a partir dos princípios e obrigações estabelecidos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e em sintonia com os conceitos derivados das conferências internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos, como a Conferência de Mar Del Plata e o Terceiro Fórum Mundial da Água, foi instituída em 1997 a Política Nacional dos Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), por meio da promulgação da Lei Nacional nº. 9.433/97 (BRASIL, 1997).

É importante ressaltar ainda que, antes da criação da organização comitê de bacia, o gerenciamento da água era feito de forma isolada por municípios e estado; as informações ficavam dispersas em órgãos técnicos, ligados a assunto com dados não compatíveis, dificultando o planejamento sobre captação, abastecimento, distribuição, despejo e tratamento da água. A partir desse sistema, percebe-se que os problemas relacionados aos recursos hídricos têm fomentado a modificação das instituições, das práticas sociais e, conseqüentemente, têm influência sobre a organização do espaço geográfico representado pela bacia. Essa tomada de consciência a partir da questão da governança da água (TUNDISI, 2013), pode ser ponto inicial importante e facilitador no planejamento local/regional, auxiliando o gerenciamento de forma sustentável, baseado na cooperação entre atores locais, por meio dos comitês de bacias hidrográficas (DI MAURO; MAGESTE; LEMES, 2017).

A abordagem na perspectiva da governança territorial abre caminho para a importância do local e do regional, o que se aplica ao estudo de bacias hi-

drográficas, por serem espaços absolutamente identificados com a perspectiva regional. No espaço regional, há inter-relação e interdependência das localidades (municípios, cidades) e de setores econômicos (indústria, agricultura, pecuária, extração mineral, serviços, dentre outros), de tal forma que esses agentes, essas entidades, estão integrados a uma rede complexa de recursos hídricos existentes. Sendo assim, para a análise feita, considerou-se a bacia hidrográfica como sendo uma unidade biogeofisiográfica. (TUCCI, 2010; TUNDISI, 2013)

Como já referido, é relevante considerar a literatura científica que opera com a abordagem ou análise territorial por bacia hidrográfica como uma nova perspectiva no processo de gestão dos recursos hídricos. A análise territorial está diretamente ligada ao conceito de governança territorial aplicada à gestão das águas no Brasil (PIRES *et al.*, 2011). A essa análise também se somam os estudos acerca do papel exercido por consórcios intermunicipais (voltados à gestão de recursos hídricos e/ou saneamento básico) e pelos comitês de bacias hidrográficas, sendo esses comitês organizações existentes há décadas (desde os anos 1980), e os consórcios, organizações constituídas mais recentemente (a partir de 2007) (RANDOLPH *et al.*, 2019).

Di Mauro, Mageste e Lemes (2017) veem na Lei das Águas (BRASIL, 1997) um instrumento que facilita a implantação da governança nas bacias hidrográficas, promovendo a governança ambiental do território. Segundo Tundisi (2013), essa abordagem de governança territorial por bacia hidrográfica tem muitas vantagens e situações, as quais são fundamentais para a gestão, dentre elas a de ser uma unidade física com fronteiras delimitadas, podendo estender-se por várias escalas espaciais, desde pequenas bacias de 100 a 200 km² até grandes bacias hidrográficas, como a Bacia do Prata (3 milhões de km²) (TUCCI, 2010; TUNDISI, 2013).

Sendo assim, o conceito de bacia hidrográfica aplicado ao gerenciamento de recursos hídricos estende as barreiras políticas tradicionais (municípios, estados e países) para uma unidade física de gerenciamento, planejamento econômico e social. Portanto, a bacia hidrográfica é adequada tanto à análise do desenvolvimento local e regional como ao próprio planejamento do desenvolvimento territorial sustentável que potencialize a governança ambiental do território (PIRES *et al.*, 2011; DI MAURO; MAGESTE; LEMES, 2017).

A unidade bacia hidrográfica, como sistema de planejamento territorial e de recursos hídricos, pressupõe um conjunto de planos, ações e atividades que representam uma etapa significativa no planejamento territorial e na gestão

integrada de recursos hídricos. A bacia hidrográfica é uma unidade sistêmica, cuja conexão se dá pelo rio principal como escoadouro e suas sub-bacias, agregando todas as atividades humanas em seus territórios. As áreas industriais e as áreas preservadas são parte deste conjunto que compreende usos do solo; demanda e disponibilidade de água; contaminação e poluição; mananciais de abastecimento de água superficial e subterrânea (SCHIAVETTI; CAMARGO, 2002; TUNDISI, 2013; DI MAURO; MAGESTE; LEMES, 2017; RANDOLPH *et al.*, 2019).

No Quadro 1, abaixo, listam-se os principais desafios na gestão integrada de recursos hídricos das bacias hidrográficas, segundo os principais estudos aqui considerados:

Quadro 1 - Principais Desafios da Gestão Integrada de BH

DESAFIOS DA GESTÃO INTEGRADA	
	integrar os três componentes de distribuição e disponibilidade de águas: atmosférico, superficial e subterrâneo;
	identificar e quantificar a demanda e estabelecer critérios para usos múltiplos e outorgas;
	determinar e quantificar a disponibilidade;
	determinar os principais indicadores da bacia: indicadores de qualidade da água dos rios, riachos, represas, lagos e lagoas; biodiversidade terrestre e aquática; taxa de contaminação de rios, lagos e represas; cargas de poluentes; cargas pontuais e difusas; usos do solo; áreas de preservação;
	promover o sistema de informações sobre recursos hídricos; - enquadramento dos corpos de águas em classes de usos predominantes;
	cobrar pelo uso dos recursos hídricos;
	promover uma gestão municipal integrada.

Fonte: Rogers (2006); Tucci (2010); Tundisi, (2013), elaborado pelo autor (2020).

Segundo autores de referência na temática (ROGERS, 2006; TUCCI, 2010; TUNDISI, 2013), a bacia hidrográfica como unidade de gestão deve considerar três níveis para a gestão integrada de gerenciamento de recursos hídricos: o nível organizacional, o nível constitucional e o nível operacional, conforme segue no Quadro 2 (abaixo):

Quadro 2 - Os Três Níveis da Gestão Integrada de BH

NÍVEIS DA GESTÃO INTEGRADA	
	O nível organizacional, que é o comitê de bacia hidrográfica e a agência de bacia, coordena e reduz conflitos entre os usos competitivos e os diferentes interesses;
	O nível constitucional agrega as gestões referentes à legislação, ao enquadramento dos corpos de água e ao planejamento territorial em face do uso dos recursos hídricos;
	O nível operacional tem foco na variedade de sistemas existentes: proteção de mananciais; hidroeletricidade; tratamento de esgotos; suprimento e abastecimento de água para os municípios, irrigação, gerenciamento ambiental, atividades estas sob responsabilidade pública ou privada.

Fonte: Rogers (2006); Tucci (2010); Tundisi, (2013), elaborado pelo autor (2020).

A governança ideal, portanto, repousa sob a égide de uma sociedade de bacia hidrográfica com interesses comuns e inclui planejamento, gestão e execução em um mesmo contexto sistêmico, funcional e operacional. Há ainda novas abordagens, como as já citadas diretrizes para a gestão das águas da União Europeia, do ano 2000 (UNIÃO EUROPEIA, 2000; SOBRAL *et al.*, 2008).

Além dessas propostas e ações, deve-se considerar que, na governança ideal, o banco de dados e o sistema de informações, a disseminação da informação, a interação entre os setores acadêmico, público e privado, nos comitês de bacia, são o futuro do processo de gestão (TUNDISI; MATSUMURA TUNDISI, 2011).

A implementação desse conjunto, ou de parte dele, já tem sido desenvolvida em experiências e projetos em andamento em diferentes estados e diversas bacias hidrográficas pelo país, como são os casos, dentre outros, por exemplo, da bacia do Caí, da bacia do Sinos, no RS, e das bacias PCJ, em SP e MG (BRAGA *et al.*, 2008; PIRES *et al.*, 2011; RANDOLPH *et al.*, 2019).

Com os conceitos fundamentados, em andamento, e as devidas articulações estabelecidas, os componentes tecnológico e científico, estratégicos na gestão das bacias, têm preponderância, devido à necessidade de apoiar decisões, propostas e ações em fatos concretos e bancos de dados com informações confiáveis: séries históricas, avaliações de qualidade e quantidade da água, relações disponibilidade/demanda e caracterização dos usos do solo, fontes de contaminação e poluição (difusas e pontuais), biodiversidade e áreas preservadas (TUNDISI, 2013; DI MAURO, MAGESTE; LEMES, 2017).

TUNDISI; MATSUMURA TUNDISI, 2010; TUNDISI, 2013 propõem estudos e avaliações de serviços ecossistêmicos de bacias hidrográficas. Nessa

nova abordagem, poderão ser adicionados outros componentes científicos, tecnológicos e econômicos ao processo de governança da água, dada essa visão sistêmica por eles proposta. Assim, dizem que, sem dúvida, a nova abordagem poderá promover novas perspectivas na governança das águas em todo o Brasil, mas também em escalas regionais por cada uma das bacias hidrográficas existentes.

Tundisi (2013) entende que existem cinco princípios que devem ser consolidados em um Programa de Gerenciamento Integrado de Bacias Hidrográficas e de Recursos Hídricos, quais sejam:

1. Instituições [origem e natureza desse conceito]: desenvolvendo organizações objetivas, que integrem pesquisa, desenvolvimento tecnológico e gerenciamento.

2. Participação: estendendo o ciclo do envolvimento da sociedade com a implantação de mecanismos regionais.

3. Tecnologia: criando possibilidades e limitações. Intervenções técnicas que podem consolidar o desenvolvimento e os sistemas de informação e proteção da bacia hidrográfica são fundamentais para um avanço na gestão. Banco de dados, sistemas de informação, monitoramento e fundamentação científica para os comitês de bacia e os tomadores de decisão são relevantes instrumentos para a gestão integrada.

4. Informação: aprofundando as fontes de conhecimento e a visão. É necessário um contínuo processo de avaliação, diagnóstico, prognóstico realizado através de estudo científico e pesquisa; a disseminação dos resultados da pesquisa aceleram as respostas sociais.

5. Financiamento: a alocação de fundos deve considerar recursos para pesquisa, monitoramento, informação e gestão, de forma a obter as melhores políticas públicas de longo prazo para o gerenciamento integrado das bacias hidrográficas e dos recursos hídricos (TUNDISI, 2013).

Mais adiante se evidenciará aqui, neste estudo, a necessidade de considerar outros princípios além desses, acrescentando-se o da governança participativa e territorializada (justamente por bacia e/ou região hidrográfica) e o da administração pública eficaz.

A governança de recursos hídricos demandou o surgimento de uma outra forma institucional voltada à gestão do saneamento e dos recursos hídricos: os consórcios públicos intermunicipais ou interfederativos. Em alguns casos, os consórcios passaram inclusive a ter um certo nível de sobreposição ou de atuação coordenada com os comitês de bacia. (AEAP, 1987; CONSÓRCIO PCJ, 2004, 2010; PRÓ-SINOS, 2014).

3 CASO SINOS E CAÍ: O DESAFIO À BOA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Na caracterização das BHRS e BHRC, considerou-se a localização e a caracterização de seus territórios, seus problemas mais crônicos de saneamento básico e ambiental, bem como, de modo sintético, os planos de bacias desenvolvidos nos últimos anos sob coordenação dos seus respectivos comitês de bacia. Além disso, este estudo evidenciou a interdependência dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais (MYRDAL, 1968), sendo notável a interdependência das duas regiões correspondentes às bacias analisadas, não somente pela história da ocupação e do desenvolvimento de seus territórios, mas também pela existência de um sistema de transposição de águas da bacia do Caí para o Sinos mediante um sistema de barragens hidroelétricas (Sistema Salto) das Terras Altas, que chegam a este através da sub-bacia do rio Paranhana (COMITE CAÍ, PROFILL, 2015).

A BHRS, segundo o Plano de Gerenciamento da Bacia, também conhecido simplesmente como Plano Sinos, é formada por 32 municípios, os quais estão, total ou parcialmente, dentro desta configuração geológica, com maior ou menor participação nesta ou em outras bacias hidrográficas. Seu território ocupa cerca de 1,3% do território estadual e responde atualmente pela geração de aproximadamente 18% do seu Produto Interno Bruto (PIB). A bacia do Sinos abriga uma população estimada em 1.350.000 habitantes, sendo que nesse número está sendo considerada somente a população residente na BHRS. Quando considerada a população total dos municípios, a população estimada passa de 2,1 milhões de habitantes (IBGE, 2010 apud PRÓ-SINOS, 2014). A região da bacia do Sinos tem seu peso econômico, que historicamente se constituiu em razão da forte presença industrial, especialmente na região de colonização alemã (iniciada em 1824) (LAUTERT, 2005; PRÓ-SINOS, 2014; RAMBO, 2005).

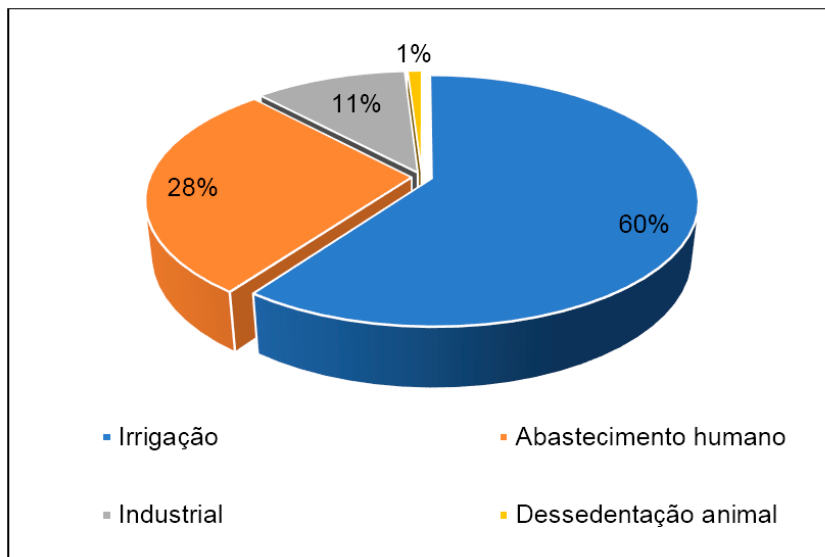
Segundo uma breve descrição que se encontra na página da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA/RS) na internet, a BHRS se situa a nordeste do Estado (RS), entre as coordenadas geográficas de 29°20' a 30°10' de latitude Sul e 50°15' a 51°20' de longitude Oeste. No que se refere às suas características geofísicas, a BHRS compreende as províncias geomorfológicas do Planalto Meridional e Depressão Central do território rio-grandense, apresentando uma área de 3.746,68 km². Os principais corpos de água são os rios Rolante, da Ilha, Paranhana e o Sinos, sendo os três primeiros afluentes do Sinos (SEMA, 2018b).

O Rio dos Sinos é o principal curso da bacia e lhe dá o nome. É um dos principais rios de domínio do Estado do RS, e forma, junto com mais outros sete rios, a Região Hidrográfica do Guaíba. O Sinos tem cerca de 190 km de extensão, desde sua nascente, no município de Caraá (aliás, *Caraá*, na língua Guarani, significa exatamente “nascente”, grifo do autor) até o município de Canoas (foz, junto ao Delta do Jacuí). Os rios Rolante, da Ilha e Paranhana são os seus principais afluentes, todos pela margem direita e com nascentes na região serrana gaúcha (nos municípios de São Francisco de Paula e Canela).

Nota-se que os limites da bacia do Rio dos Sinos estendem-se sobre seis (6) Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), a saber: Corede Vale do Rio dos Sinos, Corede Paranhana Encosta da Serra, Corede Hortênsias, Corede Metropolitano Delta do Jacuí, Corede Litoral e Corede Vale do Caí.

No geral, grande parte dessa bacia, quatorze dos 32 municípios estão no Corede Vale do Rio dos Sinos, e outros sete municípios fazem parte do Corede Paranhana Encosta da Serra, sendo que as regiões periféricas da bacia são marcadas pelos outros Coredes, ficando uma porção extremamente pequena para o Corede Vale do Caí.

Gráfico 2 - Usos da Água na Bacia do Sinos



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A governança territorial da bacia hidrográfica dá-se por um conjunto de instituições e organizações com os mais diversos papéis, mas todas com sua existência diretamente vinculada aos usos da água na bacia. Esse conjunto forma o que se entende por um sistema de gestão de recursos hídricos, o que conforma o que aqui referimos como a arquitetura ou hierarquia da governança territorial regional da bacia do Sinos (detalhada abaixo no Quadro 3 e Figura 1), a saber:

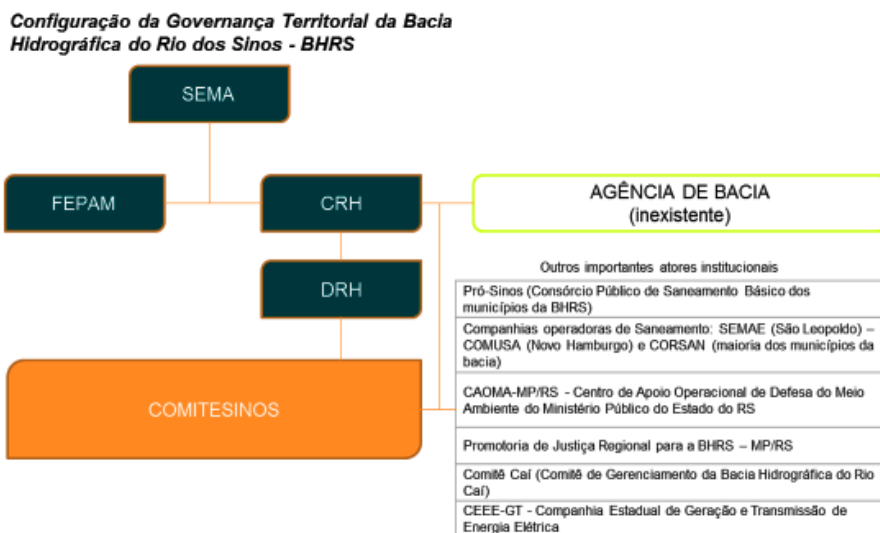
Quadro 3 - Configuração da Governança Territorial da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – BHRS

ATOR/INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	PAPEL QUE EXERCE NA BHRS
CRH (Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul)	Órgão deliberativo superior do Sistema, que deve resolver os conflitos de água em última instância. É formado por secretários de estado e por representantes dos Comitês de Bacias e dos Sistemas Nacionais de Recursos Hídricos e do Meio Ambiente
DRH (Departamento de Recursos Hídricos) – órgão estadual, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Responsável pela outorga quantitativa dos usos na bacia.
FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental)	Responsável pelo licenciamento de lançamentos e fiscalização dos usos hídricos na bacia.
COMITESINOS (Comitê da Bacia do Rio dos Sinos)	Comitê de Gerenciamento da BHRS, articulador de ações e acordos entre os usuários de abastecimento urbano e os irrigantes, no âmbito da gestão das águas da bacia. É o mais antigo Comitê de Bacia do Brasil, criado em 1988 e hospedado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) desde então.

<p>Pró-Sinos (Consórcio Público de Saneamento Básico dos municípios da BHRS)</p>	<p>Consórcio interfederativo (até o momento integrado somente por municípios). Também atua como articulador no âmbito da bacia. Órgão captador e executor de programas e ações voltadas ao saneamento ambiental no âmbito da BHRS. Municípios que integram o consórcio: Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canela, Canoas, Caraá, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Gramado, Glorinha, Igrejinha, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Riozinho, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Francisco de Paula, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara e Três Coroas. Foi criado em agosto de 2007, como uma resposta dos municípios à mortandade de peixes (80 toneladas) ocorrida no Rio dos Sinos em outubro de 2006.</p>
<p>SEMAE (São Leopoldo) – COMUSA (Novo Hamburgo) e CORSAN (maioria dos municípios da bacia)</p>	<p>Empresas operadoras dos sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgotos.</p>
<p>CAOMA-MP/RS - Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do RS</p>	<p>Atua na fiscalização e defesa do meio ambiente em todo o Estado e tem acompanhado e coordenado diversas ações na BHRS.</p>
<p>Promotoria de Justiça Regional para a BHRS – MP/RS</p>	<p>Promotoria especializada com atuação no âmbito da BHRS.</p>
<p>Comitê Caí (Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Caí)</p>	<p>Órgão de gerenciamento da bacia do Rio Caí. Tem interlocução direta com a bacia do Sinos em razão da transposição de águas daquela bacia para esta através do Sistema Salto via sub-bacia do Rio Paranhana (afluente do Sinos).</p>
<p>CEEE-GT - Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica</p>	<p>Companhia de Geração de Energia – operadora do Sistema Salto de hidroelétricas.</p>

Fonte: Plano de Bacia do Sinos (COMITESINOS, 2014; PRÓ-SINOS, 2014). Elaborado pelos autores (2020) a partir da análise de conteúdo do Plano de Bacia do Sinos.

Figura 1 – Configuração da Governança Territorial da BHRS



Fonte: Plano de Bacia do Sinos (COMITESINOS, 2014; PRÓ-SINOS, 2014). Elaborado pelos autores (2020) a partir da análise de conteúdo do Plano de Bacia do Sinos e da legislação vigente.

Esse modelo de cadeia hierárquica e de informação expressa, para um caso específico, como tem se dado na prática, a governança do território da bacia do Sinos, em especial, na última década, em situações de baixa disponibilidade hídrica, mas que, em regra, expressa a arquitetura ou modelagem vigente no território no que se refere à gestão da bacia hidrográfica em questão.

No âmbito da BHRS, especialmente no período de estiagem (pouca chuva = baixa vazão), que vai de outubro a abril, ou, quando mais curto, de novembro a março de cada ano, com frequência, os conflitos se agravam pelas razões que seguem:

- concorrência entre o plantio de arroz irrigado por inundações, a montante de Campo Bom e o uso das águas do Sinos para abastecimento humano, principalmente nas maiores cidades da bacia, em especial,

Novo Hamburgo e São Leopoldo. Outras grandes cidades a jusante de São Leopoldo enfrentam menos problemas com o abastecimento em razão do já mencionado efeito de *remanso* do Jacuí;

- incapacidade dos respectivos sistemas de captação, tratamento e distribuição de água das companhias de saneamento em atender, no período do verão, ao aumento da demanda, que é agravada pelo maior uso a montante para atividade agrícola, e o que tem provocado o racionamento do uso da água nas cidades, com consequências negativas para a economia;
- confronto direto entre as companhias de abastecimento, prefeituras e produtores da cultura do arroz irrigado, no mesmo período em que se amplia a dependência do abastecimento a jusante de Taquara da transposição de águas da bacia do Caí para o Sinos;
- poluição intensa dos arroios e dos rios da bacia, advinda do lançamento de esgotos domésticos e de efluentes industriais clandestinos;
- migração de peixes – a Piracema – a partir da foz do Jacuí, subindo o Rio dos Sinos, ao mesmo tempo em que vazões baixas e condições de qualidade indesejáveis estão presentes;
- subutilização ou incapacidade de armazenamento (reservação) de água no âmbito da bacia, a fim de assegurar a regulação da vazão nos períodos de estiagem e o enfrentamento dos eventuais períodos de seca (a cada novo episódio, circunstancialmente, são recolocados na pauta do Comitê de Bacia ou do Governo Estadual os projetos de construção de barragens e reservatórios, o que enfrenta imediata resistência por produtores e populações das áreas provavelmente atingíveis pelos projetos);
- uso energético do Sistema Salto, que transpõe águas da bacia do rio Caí para a bacia do Rio dos Sinos, a fim de regularizar as vazões baixas nos períodos de estiagem. Entretanto, sabe-se que a existência operacional do Sistema Salto objetiva tão somente garantir a produção de energia elétrica, não dispondo o sistema de um maior potencial para regularizar vazões dos seus reservatórios, os quais foram dimensionados para este fim.

Enfim, essa é a síntese da paisagem desse híbrido (SANTOS, 2006), a BHRS. Nessa mesma perspectiva, passa-se à análise da bacia hidrográfica do rio Caí (BHRC).

A BHRC se situa a nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, entre as coordenadas geográficas 29°06' a 30°00' de latitude Sul e 50°24' a 51°40' de lon-

gitude Oeste. Abrange as províncias geomorfológicas do Planalto Meridional e Depressão Central. Possui superfície de 4.945,70 km², o que abrange total ou parcialmente o território de 43 municípios. Sua população está estimada em 489.746 habitantes. Nesse território, estão municípios tão distintos quanto Bom Princípio, Canela, Caxias do Sul, Montenegro, Nova Petrópolis, São Francisco de Paula e Sapiranga (SEMA, 2018a; COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

As nascentes do rio Caí (que dá nome à bacia) estão localizadas em São Francisco de Paula, a 1000 metros de altitude. Os principais afluentes do rio Caí são os arroios Cará, Forromeco, Mauá, Maratá, Piaí e rio Cadeia. Os principais usos da água nessa bacia destinam-se à irrigação, ao uso industrial e ao abastecimento público. A exploração agrícola intensa, o desmatamento das encostas declivosas e a poluição hídrica no curso médio e inferior são os maiores problemas enfrentados nessa bacia (SEMA, 2018a; COMITE CAÍ, PROFILL, 2015).

Diferentemente do Plano de Bacia do Sinos, que contou com um protagonismo do consórcio dos municípios da bacia (o Pró-Sinos), o Plano Caí não apresentou um protagonismo de consórcio intermunicipal, embora a região conte com o consórcio representativo dos municípios: o Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí – CISCAÍ. Foi diretamente o estado do Rio Grande do Sul, mediante o Departamento de Recursos Hídricos (DRH) da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) que contratou a empresa Profill (serviço de consultoria) para a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Caí. O conjunto do Plano Caí foi desenvolvido ao longo dos anos 2008 (fases A e B), 2014 (fase C) e 2015 (fase final) e concluído neste mesmo ano (2015). (PRÓ-SINOS, 2014; COMITE CAÍ, PROFILL, 2015).

Ambos os planos (Sinos e Caí) são exatamente o mesmo instrumento de planejamento previsto na lei estadual nº 10.350/94, “política estadual de recursos hídricos” (RIO GRANDE DO SUL, 1994): o plano de recursos hídricos do território da bacia. Nele são definidos os objetivos futuros para as águas da bacia hidrográfica e as ações necessárias para que sejam atingidos tais objetivos, tanto em termos de qualidade como de quantidade, para os recursos hídricos da bacia.

Os planos de bacia do Sinos e Caí contém semelhanças de estrutura, metodologia, participação comunitária, envolvimento das universidades (Unisinos e UCS), casa que guarda especificidades da natureza do território e das comunidades que o ocupam e lhe causam impactos (PRÓ-SINOS, 2014; COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

Contudo, a análise feita pelo Plano Caí considera que, em termos de redes urbanas, há duas regiões conformadas, porém devem ser consideradas três grandes regiões estabelecidas para o território da bacia, e não somente duas: (1) a região de Caxias do Sul/Farroupilha, (2) a região dos municípios turísticos de Canela e Gramado e (3) a região dos municípios dos trechos médio e baixo da bacia, sendo estes os municípios que ocupam, na sua maioria, as margens do rio Caí (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

No que se refere aos usos múltiplos das águas na bacia hidrográfica do rio Caí, tratando-se do abastecimento público, apurou-se que são retirados da bacia hidrográfica 25.039.584 m³/ano de águas superficiais e 9.539.640 m³/ano de água subterrânea. Deve-se considerar que, em alguns dos sistemas que captam água superficial, há também captação subterrânea, o que indica o uso intensivo de água subterrânea no território da bacia do Caí (isso para todos os usos: abastecimento humano, de animais, industrial e agrícola) (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

Assim como na BHRS, nos municípios da BHRC, em sua maioria, não há sistema de tratamento de esgoto doméstico. Da mesma forma como ocorre no território da bacia do Sinos, prepondera a existência de um tratamento primário do tipo fossa-filtro-sumidouro, sendo o esgoto doméstico lançado diretamente na rede pluvial, isso quando há rede, ainda que mista.

A cobertura por rede coletora do tipo separador absoluto é praticamente insignificante no território da BHRC. Trata-se aqui de mais uma similaridade entre as duas bacias, sendo que na do Caí não se observa um nível de qualificação mais agravante da água, pelo fato de os lançamentos serem muito menores em volume de carga do que na BHRS (já que na bacia do Caí é menor o número de habitantes, menor adensamento), além de outras condições específicas de cada bacia hidrográfica.

Quanto à qualidade das águas impactadas pelas cargas de esgoto da bacia, os resultados obtidos pelo Plano Caí revelaram os pontos ou trechos mais críticos, a saber: (a) os cursos d'água que drenam os esgotos de Gramado, Canela e Caxias do Sul; (b) o Arroio Feitoria também representa um curso crítico em razão dos efluentes industriais (curtumes) e domésticos de Morro Reuter, Ivoti e Dois Irmãos, trechos que possuem baixa capacidade suporte, em razão da baixa disponibilidade hídrica; (c) outros municípios com elevada população, como Montenegro, localizam-se às margens do rio Caí, sendo que, neste trecho, o rio Caí possui boa capacidade de diluição, o que minimiza os impactos (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

Exatamente por isso, a BHRC se encontra, juntamente com as bacias do Sinos e do Gravataí, no RS, dentre as dez bacias mais poluídas do Brasil. Ainda que numa condição pouco melhor que as outras duas, é uma condição igualmente negativa em termos de qualidade ambiental.

Dentre as demandas por água significativamente relevantes na BHRC, segundo o Plano de Bacia, está a destinada ao cultivo do arroz irrigado, sendo o cálculo de demanda hídrica dessa cultura realizado com base na mesma taxa de 9.500 m³/ha/safra. Como resultado, os estudos técnicos do Plano Caí estimaram a demanda atual associada à orizicultura em aproximadamente 33 milhões de m³ por safra (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

O Plano Caí também identificou demandas em outras culturas, como reflorestamento – que representa 5,24% da área total da bacia -, fruticultura, olericultura e frutas cítricas. Seguindo essas culturas, o setor agropecuário também aparece, dada a criação de frangos, suínos e bovinos no seu território, com a geração de uma carga poluidora remanescente em seus corpos hídricos, de característica difusa e na ordem de 811,62 t DBO/ano (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

E, enfim, uma demanda de expressão no território da BHRC está vinculada ao setor de geração de energia elétrica. São identificadas nesse território cinco pequenas centrais hidrelétricas – do tipo PCH's: PCH Passo do Inferno, PCH Toca, PCH Herval, Barragem do Blang e Galópolis. Como já referido, nesse setor, o fator mais importante no território da bacia tem relação com o Sistema Salto da CEEE-GT, em especial, pela transposição de suas águas para o território da bacia do Sinos. Nesse sistema, estão cinco usinas de pequeno e médio porte: Passo do Inferno, Toca e Herval, e outras duas usinas hidrelétricas - UHE's: Canastra e Bugres, estas, embora estejam localizadas no município de Canela, na bacia do Rio dos Sinos, são abastecidas pelos reservatórios Blang, Salto e Divisa, localizados no município de São Francisco de Paula, dentro da BHRC, através da transposição de vazões pelo túnel Salto-Bugres (COMITE CAÍ, PROFILL, 2015).

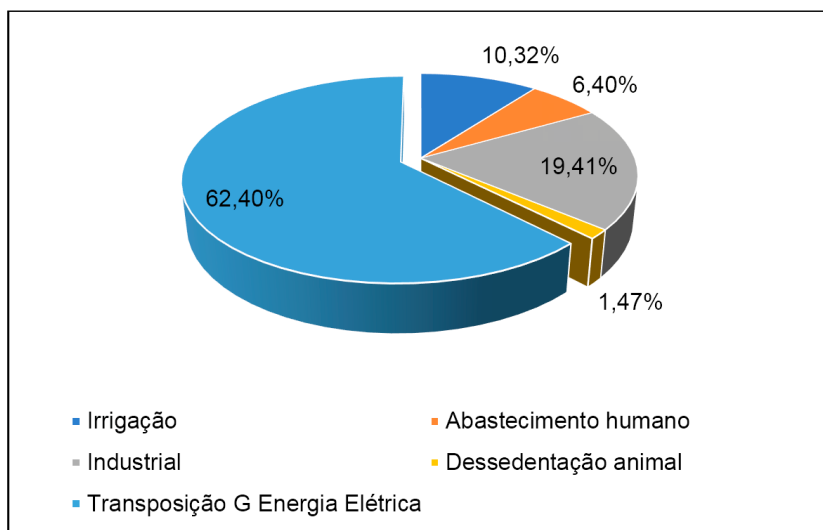
Por fim, dentre as demandas por água na BHRC, a mais expressiva está no setor industrial, que, historicamente, tem forte presença e, ainda que mais concentrada em alguns municípios, ocorre em todas as regiões do território da bacia (das Terras Altas às Terras Baixas). O Plano Caí contabilizou um total de 2.143 indústrias localizadas nos municípios da bacia, sendo que a maior concentração industrial ocorre nos municípios de Caxias do Sul, Canela, Gramado, Carlos Barbosa e Farroupilha, além do maior consumo de águas super-

ficiais, representando 70% das captações totais nesse setor, que se destina ao Polo Petroquímico de Triunfo (esta captação está localizada no km 10 do rio Caí, praticamente junto a sua foz) (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

Cabe ainda referir, do ponto de vista da interferência direta nos recursos hídricos, que se destacam as minerações de areia, argila e seixo. Nesse setor da mineração, a exploração de argila constitui-se na atividade minerária de maior expressão, e é destinada a atender olarias na fabricação de tijolos, telhas e outros artefatos cerâmicos (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

De forma conclusiva, quanto aos principais usos da água na bacia do Caí, o Plano Caí (COMITÊ CAÍ; PROFILL, 2015) apurou o volume de água utilizado para cada uso feito no âmbito da bacia hidrográfica: criação de animais, irrigação, abastecimento público e industrial e transposição de águas para geração de energia elétrica. Nesse estudo, apresenta-se o Gráfico 3 (abaixo) com a representação de cada um desses usos correspondente ao percentual de participação no total de água usado da bacia, sendo que a criação de animais representa 1,47%; a irrigação (uso agrícola) representa 10,32%; o abastecimento público, 6,40%; o uso industrial representa 19,41%, e a transposição de águas para geração de energia elétrica o expressivo percentual de 62,40%.

Gráfico 3 - Usos da Água na Bacia do Rio Caí



Fonte: elaborado pelos autores (2020).

Note-se que se trata de uma configuração (detalhada abaixo no Quadro 4 e na Figura 2) de usos muito distinta da bacia do Rio dos Sinos, diferença realçada na maior participação do uso industrial e do uso voltado à transposição de águas para a geração de energia elétrica (transposição que é contribuinte para a bacia do Sinos, como já referido).

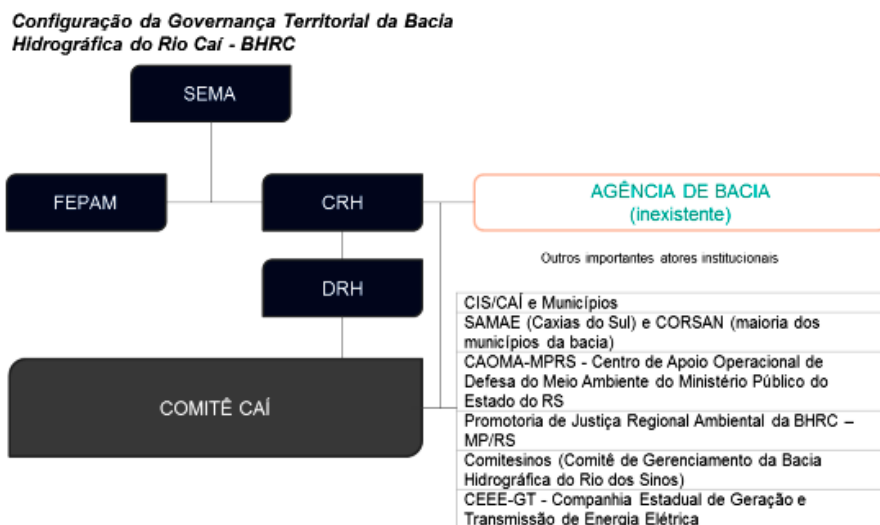
Quadro 4 - Configuração da Governança Territorial da Bacia Hidrográfica do Rio Caí – BHRC

ATOR/INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	PAPEL QUE EXERCE NA BHRC
CRH (Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul)	Órgão deliberativo superior do Sistema, que deve resolver os conflitos de água em última instância. É formado por Secretários de Estado e por representantes dos Comitês de Bacias e dos Sistemas Nacionais de Recursos Hídricos e do Meio Ambiente.
DRH (Departamento de Recursos Hídricos) – órgão estadual, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Responsável pela outorga quantitativa dos usos na bacia.
FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental)	Responsável pelo licenciamento de lançamentos e fiscalização dos usos hídricos na bacia.
COMITÊ CAÍ (Comitê da Bacia do Rio Caí)	Comitê de Gerenciamento da BHRC. Articulador de ações e acordos entre os usuários de abastecimento urbano e os irrigantes, no âmbito da gestão das águas da bacia. Foi criado em 1998. Tem apoio institucional da UCS (Universidade de Caxias do Sul).
CIS/CAÍ e Municípios	Consórcio intermunicipal e entes municipais. Embora não tenha este consórcio uma atuação direta da gestão do território da BHRC, possui um papel institucional de interlocução e articulação de parte importante dos municípios que integram a bacia. Os municípios igualmente têm uma interveniência.

SAMAE (Caxias do Sul) e CORSAN (maioria dos municípios da bacia)	Empresas operadoras dos sistemas de abastecimento de água (SAA) e do sistema de tratamento de esgotos (SES).
CAOMA-MPRS - Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do RS	Atua na fiscalização e defesa do meio ambiente em todo o estado e tem acompanhado e coordenado diversas ações na BHRS.
Promotoria de Justiça Regional Ambiental da BHRC – M/RS	Promotoria especializada com atuação no âmbito da BHRC.
Comitesinos (Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos)	Órgão de gerenciamento da Bacia do Rio dos Sinos. Tem interlocução direta com a Bacia do Caí em razão da transposição de águas daquela bacia para o Sinos através do Sistema Salto via sub-bacia do Rio Paranhana (afluente do Sinos).
CEEE-GT - Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica	Companhia de Geração de Energia – operadora do Sistema Salto de hidroelétricas.

Fonte: Plano de Bacia do Caí (COMITÊ CAÍ, PROFILL, 2015). Elaborado pelos autores (2020) a partir da análise de conteúdo do Plano de Bacia do Sinos.

Figura 2: Configuração da Governança Territorial da BHRC



Fonte: Plano de Bacia do Caí (COMITÊ CAÍ, PROFILL, 2015). Elaborado pelos autores (2020) a partir da análise de conteúdo do Plano de Bacia do Sinos e da legislação vigente.

A análise comparativa das bacias do Caí e Sinos demonstra semelhanças e diferenças relevantes entre os dois territórios, intercâmbios importantes, conexões e desafios a serem superados, especialmente no que se refere ao saneamento básico e à sustentabilidade ambiental das duas bacias, tendo em vista serem insignificativos os índices de tratamento adequado dos efluentes (principalmente de esgotos domésticos), lançados diretamente nos cursos hídricos (sejam em afluentes, arroios, ou diretamente nos cursos dos rios principais). Em tópicos muito sintéticos, esses aspectos das duas bacias em destaque são:

- o conjunto dos municípios que integram as duas bacias responde por aproximadamente 27% do PIB do estado do RS;
- as duas bacias hidrográficas estão entre as mais poluídas do Brasil;
- as duas sofrem forte impacto de efluentes industriais e esgotos domésticos;
- as águas do Sinos (no trecho final) são de Classe 4 (a pior classificação);
- na bacia do Rio Caí, é mais presente o uso de águas subterrâneas;
- na bacia do Rio dos Sinos, é menor o uso de águas subterrâneas;

- na bacia do Rio Caí, as cheias/enchentes são de maior impacto;
- na bacia do Rio dos Sinos, as estiagens e os períodos de verão provocam fortes impactos na disponibilidade hídrica (águas superficiais);
- no Sinos, o maior volume de uso de água é para irrigação das lavouras de arroz (60%);
- no Caí, o maior uso de água superficial é para a geração de energia (pelo sistema de transposição) – 62,40% da disponibilidade hídrica;
- os dados sobre os passivos e contaminações dos aquíferos são muito superficiais;
- no período do verão, a transposição de águas da bacia do Caí (SISTEMA SALTO) para o Sinos torna-se decisiva para que se tenha a normalidade na captação, tratamento e abastecimento de águas no baixo Sinos.

Por fim, resta ser referido e evidenciado na análise que não há nas duas bacias, como aliás em nenhuma bacia do estado do RS, qualquer agência de bacia. Portanto, não há uma agência executiva com as atribuições previstas em lei para tal finalidade expressa no termo “executiva” [grifo dos autores], que outra coisa não é que ser efetiva, capaz de executar planos, metas, programas e ações. Além disso, a agência de bacia é que pode ser uma organização de coordenação efetiva dessa constelação de atores públicos e privados existentes numa bacia hidrográfica no sentido do cumprimento do planejado (previsto no plano de bacia).

Como indicou a pesquisa, talvez este último tema, o da agência de bacia, seja a questão central para uma futura pesquisa mais aprofundada, devidamente conectada com a questão da sobreposição ou concorrência de outros entes, organizações e instituições referidas acima. Contudo, por ora, segue-se para as considerações finais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que as duas regiões correspondentes às respectivas bacias hidrográficas, ao longo da sua história, apresentaram dinâmicas de ocupação do território e de formações urbanas que tiveram como vias de trânsito e intercâmbio exatamente os rios. Tanto as populações pré-colombianas como as várias ondas de ocupação por imigrantes de origem europeia vieram por mar e rios até seus destinos. O que, num primeiro momento, também ocorreu nas

bacias do Sinos e Caí, sendo que depois a ocupação foi se ampliando por trilhas, picadas coloniais, estradas precárias e as mais recentes vias que consolidaram a configuração urbana dos dias atuais: as ferrovias e as rodovias. As principais conurbações existentes nas duas bacias, nesse princípio de século 21, são resultado dessa ocupação territorial.

Isso pode ser exemplificado com dois municípios que integram tanto a bacia do Caí como a do Sinos: Canela e Gramado. Um estudo inicial do Plano Caí, realizado em 2006, comparou a evolução das manchas urbanas desses dois municípios da Serra Gaúcha entre os anos de 1975 e 2004. As manchas urbanas de Canela e Gramado localizam-se exatamente na divisa de águas com a bacia do Rio dos Sinos. Conforme o estudo técnico do Plano Caí, a mancha urbana de Gramado aumentou 285,24% no período considerado (1975 a 2004). A mancha urbana de Canela, por sua vez, cresceu 208,52% no período. Cabe observar que Canela, embora tenha crescido relativamente menos (em termos percentuais) que Gramado, apresentou, em valores absolutos, praticamente o mesmo aumento de área urbanizada (COMITE CAÍ; PROFILL, 2015).

Processo semelhante ao anterior ocorreu na bacia do Sinos, ampliando em muito as áreas conurbadas, especialmente no trecho médio (Paranhana, Médio Sinos) e Baixo Sinos, de tal forma que mal se percebe a divisa entre os municípios. O crescimento total das manchas urbanas da bacia do Sinos, segundo o relatório síntese do Plano Sinos, no período de 1967 a 2009, foi de aproximadamente 282% (PRÓ-SINOS, 2014).

Observando-se os dados presentes nos dois planos das duas bacias hidrográficas e, em especial, os relativos ao saneamento básico e ambiental, pode-se concluir com segurança que foi esse processo de ocupação crescente dos territórios, sem planejamento e sem execução de redes coletoras e estações de tratamento de esgotos na mesma proporção do crescimento populacional, que resultou nesse gigantesco impacto (negativo) ambiental nas bacias, sendo este o principal desafio para uma governança territorial efetiva nessas bacias: assegurar o correto tratamento dos efluentes lançados nos cursos hídricos que conformam as bacias do Caí e do Sinos.

No que se refere à governança territorial dos recursos hídricos das bacias estudadas, o desafio que se impõe é o mesmo imposto a toda a administração pública brasileira, no sentido de que é necessária uma transformação radical (ir às raízes dos problemas) na busca de eficácia, do cumprimento de metas e do aperfeiçoamento funcional da burocracia estatal. Exemplificando-se: as

companhias de água e esgotos, que pouco ou nada de esgoto tratam, lançando altas cargas poluidoras nos cursos hídricos, de onde justamente captam a água bruta, necessária para o abastecimento de residências e indústrias, realizam algo absolutamente ineficiente e caro, mas que não é alterado, como se viu, ao longo de décadas, nas bacias estudadas. Tem-se a percepção de que a implantação (ainda não realizada) da cobrança pela água bruta captada nos rios induziria fortemente à introdução de novos procedimentos, dentre os quais a redução de perdas de água tratada (outro aspecto antieconômico da atual governança).

Restou ainda evidenciar que os atuais comitês de bacia não fazem o papel de uma agência executiva, de uma agência de águas. Institucionalmente, sequer os comitês de bacias poderiam atuar como agências de águas. Junto a esse aspecto também restou evidente que não se avançou na implantação da cobrança pelo uso da água bruta (da água captada nos mananciais, sejam eles superficiais ou subterrâneos), fator este determinante para a mudança nos indicadores de saneamento e de sustentabilidade nos usos da água. Tais questões precisam ser enfrentadas, a fim de que se consolide nos territórios das bacias hidrográficas do Sinos e do Caí a melhor governança possível.

REFERÊNCIAS

AEAP - ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE PIRACICABA. **Campanha ano 2000 – Redenção Ecológica da bacia do Piracicaba**. Piracicaba: [s.n], 1987.

ANA - Agência Nacional de Águas. **Disponibilidade e demandas de recursos hídricos no Brasil**. Brasília/DF: ANA, maio 2005. [Acessado em 02 Janeiro 2019] Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20DisponibilidadeDemanda.pdf>.

BECKER, Dinazar Fermiano. **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

BRAGA, Benedito P. F. et al. Pacto federativo e gestão das águas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008. (Dossiê Água).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Seção 1, p. 8713. [Acessado em: 10 fev. 2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

_____. Lei Federal nº 9.433, 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan.1997. Seção 1, p. 470. [Acessado em: 10 fev. 2014] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: Medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 162-173, jul./set. 1994.

_____; CAVALCANTI, Irapoan. Explorando as novas fronteiras da descentralização e da participação: O caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 81-97, set./out. 1998.

CECH, Thomas V. **Recursos hídricos: história, desenvolvimento, política e gestão**. 3. ed. São Paulo: Editora LTC, 2013.

COMITÊ CAÍ; PROFILL. **Plano de Bacia do Rio Caí** [Plano com todos Relatórios]. Porto Alegre/RS: Profill/DRH-SEMA-RS, abr. 2015. [Acessado em: 01 set. 2018]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/g030-bacia-hidrografica-do-rio-cai/>.

COMITESINOS - Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos; PROFILL. **Trabalhos técnicos**. 2014. [Acessado em: 10 maio 2018] Disponível em: <http://www.comitesinos.com.br/trabalhos-tecnicos/> CONSÓRCIO PCJ. **Gestão compartilhada do sistema Cantareira**. Americana: [s.n.], 2004.

_____. **20 anos de lutas pelas nossas águas**. Americana: [s.n.], 2010.

COREDE CAÍ. Conselho Regional de Desenvolvimento Regional – Corede Vale do Caí. **Plano Estratégico Participativo do Corede Vale do Caí 2015-2030**. São Sebastião do Caí: Corede Vale do Caí, 2017. [Acessado em: 02 jan. 2018]. Disponível em: <http://www.governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/9144159-plano-cai/pdf/>.

DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

_____. Governança territorial [verbete]. In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein; RIEDL, Mario (Orgs.). **Dicionário de Desenvolvimento regional e Temas Correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017. p. 225-228.

_____; FERRÃO, João. Governança territorial em arranjos cooperativos institucionais e organizacionais: aportes teórico-metodológicos e avaliação de experiências brasileiras e portuguesas. In: BADALOTTI, Rosana Maria; COMERLATTO, Dunia (Orgs.). **Território, territorialidades e estratégias de desenvolvimento regional**. Passo Fundo: IMED, 2016. p. 28-46.

DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. Rio de Janeiro: Record, 2007a.

_____. **Armas, Germes e Aço: os destinos das sociedades humanas**. Rio de Janeiro: Record, 2007b.

DI MAURO, Cláudio Antonio; MAGESTE, José Geraldo; LEMES, Ernane. As Bacias Hidrográficas como critério para o planejamento territorial. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 18, n. 64, p. 472-482, dez. 2017. [Acessado em: 12 out. 2019]. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/40959>.

EHLERS, Eduardo. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2. ed. Guaíba: Agropecuária, 1999.

GALLO, Zildo; TEIXEIRA, Denilson. Princípios de gestão de recursos hídricos: descentralização e participação comunitária. In: FERRANTE, Vera Lúcia Botta; DE LORENZO, Helena Carvalho; RIBEIRO, Maria Lúcia (Orgs.). **Alternativas de sustentabilidade e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: E-papers. 2007. p. 13-36.

GODARD, Olivier. A Gestão Integrada dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente: Conceitos, Instituições e Desafios de Legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a Pesquisa Ambiental**. Tradução Anne Sophie de Pontbriand Vieira, Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 201-266.

GUSMÃO, Paulo Pereira; BARBOSA, Gabriel de Souza. Governança e desenvolvimento territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 287-308, jul./dez. 2015.

LAUTERT, Vladimir. A dinâmica da concentração geográfica da indústria no Rio Grande do Sul: 1872 a 2000. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, Número

especial, p. 37-62, maio 2005. [Acessado em 02 Janeiro 2019]. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/ensaios/ensaios_fee_26_especial.pdf.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **Manual de metodologia em ciências humanas**. Porto Alegre, Belo Horizonte: Artmed, Editora UFMG, 1999.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Unesp, 2010.

METSUL METEOROLOGIA. **Análises** : Análises recentes. [Acessado em 15 Julho 2020]. Disponível em: https://metsul.com/analises/#timeline|julho_2020.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº A/RES/64/292**. 2010. Disponível em: <https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

PAIVA, Carlos Águedo; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Sabedoria e ilusões da análise regional. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 3, p. 118-141, set./dez. 2007. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/426/269>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PIRES, Elson S. et al. **Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades**. Rio Claro: UESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011. [Acessado em 02 jan. 2019]. Disponível em: https://gen2011urc.files.wordpress.com/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf.

_____ et al. A governança territorial no Brasil: conceitos e modalidades. In: I Circuito de Debates Acadêmicos das Ciências Humanas, 1, 2011. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília: IPEA, 2012. [Acessado em: 10 dez. 2019]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo10.pdf>.

PRÓ-SINOS. Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos. **Plano de Bacia**. [Plano com todos os relatórios]. [Acessado em: 10 maio 2018]. São Leopoldo: Pró-Sinos, 2014. Disponível em: <http://www.prosinos.rs.gov.br/planos-e-acoess/plano-de-bacia>.

_____ ; KEYASSOCIADOS. **Planos municipais e plano regional de saneamento básico dos municípios do Consórcio Pró-Sinos**. [Planos com todos os relatórios]. São Leopoldo: Pró-Sinos/KeyAssociados, 2016.

RAMBO, Balduino. **A fisionomia do Rio Grande do Sul: ensaio de monografia natural**. 3. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

RANDOLPH, Rainer *et al.* **Consórcios intermunicipais e comitês de bacia hidrográfica**: suas potencialidades e limitações para formular agendas de desenvolvimento regional no Brasil. Rio de Janeiro: Hexis, 2019.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). Decreto nº 38.903, de 28 de setembro de 1998. Cria o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Caí. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, RS, 29 set. 1998. Seção 1, p. 2. [Acessado em: 10 dez. 2019] Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_Todas-Normas=5708&hTexto=&Hid_IDNorma=5708.

ROGERS, P. P. Water Governance, Water Security and Sustainability. In: ROGERS, P. P.; LLANAS, R.; MARTINEZ-CORTINA, L. **Water Crisis: Myth or Reality?** London: Foundation Marcelino Botim; Taylor & Francis, 2006. p. 3-35.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SEMA. **Bacia Hidrográfica do Rio Caí**. [Acessado em: 02 out. 2018a]. Disponível em <https://www.sema.rs.gov.br/g030-bacia-hidrografica-do-rio-cai>.

_____. **Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos**. [Acessado em 20 Setembro 2018b] Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/g020-bacia-hidrografica-do-rio-dos-sinos>.

SOBRAL, Maria do Carmo; GUNKEL, Günter; BARROS, Alessandra Maciel de L.; PAES, Roberta; FIGUEIREDO, Rita de Cássia. Classificação de corpos d'água segundo a Diretiva-Quadro da Água da União Europeia – 2000/60/CE. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, São Paulo, n. 11, p. 30-39, dez. 2008.

TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré. **Inovação, território e cooperação: um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul**. 2014. 334 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2014.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. Urbanização e recursos hídricos. In: BICUDO, Carlos E. de M.; TUNDISI, José Galizia; SCHEUENTSUL, Marcos C. Barnsley (Org.). **Águas do Brasil: análises estratégicas**. São Paulo: Academia Brasileira de Ciências; Instituto Botânica, 2010. p. 113-128.

TUNDISI, José Galizia. Governança da água. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 222-235, jul./dez. 2013. [Acessado em: 02 jan. 2020]. Disponível em: <https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20-2/10-governanca-da-agua-jose-tundisi.pdf>.

_____; MATSUMURA TUNDISI, Takako. **Água no século 21**. São Paulo: Oficina de textos, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água. 2000. [Acessado em: 02 jan. 2019] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120&from=EN>.

2. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO VALE DO PARANHANA/RS

Alvaro Aloisio Bourscheidt¹

Mario Riedl²

1 INTRODUÇÃO

A representação política é um instrumento indispensável ao funcionamento da democracia, ainda que sujeita a crises, imperfeições e contradições inerentes à sua própria constituição e dinâmica. Como explica Miguel (2005), trata-se de um governo do povo no qual o povo não está diretamente presente no momento da tomada de decisão. Além do que, segundo lembra Archanjo (2011), a múltipla significação do termo “representar” já prenuncia a sua complexidade, posto que costuma ser identificado com representação teatral, com fingir ou falsear, quando não entendido como “fazer as vezes de” ou “ocultar-se em nome do mandatário ou representado”.

Mesmo que exposta a tais falhas, ainda não se concebeu, até os dias atuais, um outro mecanismo que seja melhor e mais eficaz do que a representação política para fazer a democracia funcionar. Na definição de Magdaleno (2010), trata-se do conjunto de ações, dotado de propósito, que é realizado por um corpo de políticos, os quais refletem um determinado corpo social que os elegeu.

No presente artigo, a temática é posta em discussão com foco na região do Vale do Paranhana, partindo da constatação de que esta região do Rio Grande do Sul permaneceu desprovida de representação política direta, em nível de Poder Legislativo, tanto em âmbito federal quanto estadual, por um período aproximado de 30 anos, entre 1990 e 2018.

Essa situação gerou uma série de interpretações por parte de lideranças constituídas e da população em geral, dando conta de que a referida região estaria sendo preterida e prejudicada na destinação de verbas, projetos e polí-

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutor em Sociologia.

ticas públicas, justamente por não ter um representante político que realizasse o trabalho de intermediação junto aos órgãos superiores que centralizam os recursos e as decisões. Ao mesmo tempo, suscitou muitas indagações e reflexões sobre as causas que estariam por trás da dificuldade demonstrada pelo eleitorado dos seis municípios que compõem o território (Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas) para apoiar de forma mais efetiva as candidaturas oriundas do Paranhana, decretando o seu insucesso eleitoral.

Trata-se de uma situação que não decorre da falta de contingente de votantes, porquanto os dados atualizados mostram que o número de eleitores da região dobrou durante o período analisado, passando de 71 mil para aproximadamente 143 mil (TRE/2018). Da mesma forma, não se deu por falta de opções, já que, ao longo dos oito pleitos gerais realizados de 1990 a 2018, surgiram nada menos do que 41 candidaturas a deputado estadual, protagonizadas por concorrentes domiciliados no Vale do Paranhana, e outras treze a deputado federal. Todavia, do marco inicial até 2014, nenhum desses postulantes logrou êxito, obtendo-se, no máximo, uma segunda suplência para a Assembleia Legislativa no pleito de 1998, na figura da então vereadora por Parobé Gilda Maria Haack (PTB), que acabou por assumir efetivamente o mandato no último mês daquela legislatura, já no início de 2003.

Em 2018, o então vice-prefeito por Igrejinha Dalciso Eberhardt Oliveira (PSB) conseguiu “quebrar a escrita” que vinha se mantendo e conquistou a última vaga do seu partido, ainda assim contando com votos decisivos de eleitores de outras regiões do estado para atingir o intento. Esse feito deu-se em meio a um cenário em que havia mais nove concorrentes da região lutando por uma cadeira no parlamento estadual, enquanto outros quatro buscavam o ingresso na Câmara dos Deputados, todavia nenhum dos demais se elegeu, persistindo, dessa forma, a falta de representação política do Vale do Paranhana perante a instância federal.

Ao mesmo tempo, ao se analisarem os resultados eleitorais registrados nos seis municípios durante o recorte temporal contemplado pelo estudo, percebe-se a propensão do eleitorado em dispersar os votos para candidaturas que, no mais das vezes, não possuem nenhuma vinculação direta com a realidade regional. Constata-se a facilidade de ingresso, principalmente, de concorrentes procedentes de regiões vizinhas, como Vale do Sinos, Serra Gaúcha e Litoral Norte. O mesmo se pode afirmar das votações expressivas, geralmente obtidas por nomes firmados na política, que, muitas vezes, acumulam vários mandatos, além daqueles que tenham visibilidade na mídia, a exemplo de comunicadores de rádio e televisão, ex-atletas e outros com destaque e proje-

ção perante a opinião pública. Denotam-se, ainda, a cada pleito, redutos de votação de candidatos sem maior projeção, resultantes de prováveis apoios partidários localizados, ou de compromissos pessoais dos chamados cabos eleitorais.

Diante dessa problemática, concebeu-se o problema de pesquisa com a seguinte interrogação: “Quais as causas e consequências da recorrente falta de representação política dos municípios que compõem o Vale do Paranhana/RS”? E formularam-se também quatro hipóteses como possíveis explicações para o problema levantado: (i) a estrutura demográfica da região, formada por grandes correntes migratórias, principalmente a partir de 1970, tende a influenciar negativamente o desempenho de candidatos locais nas eleições para deputado federal e estadual, porque muitos eleitores ainda mantêm como referência suas regiões de origem; (ii) a profusão de candidatos apresentados pelos partidos políticos, muitas vezes em razão de disputas pessoais ou municipais, bem como a intenção de projetar nomes para pleitos futuros, favorece a dispersão de votos; (iii) há carência de uma visão integradora por parte das lideranças municipais da região; (iv) a falta de representação política em nível federal e estadual estaria contribuindo para um atraso desenvolvimentista do Paranhana na comparação com outras regiões do Rio Grande do Sul.

Na sequência, apresenta-se a base teórica do estudo, focalizando o instrumento da representação política no que diz respeito à sua evolução histórica, suas atribuições e seu papel na promoção do desenvolvimento regional. Serão mostrados também os resultados de entrevistas realizadas com um contingente de eleitores dos seis municípios abrangidos pela pesquisa, os quais foram questionados sobre a sua preferência e motivações para apoiar ou não candidatos domiciliados na região, bem como sobre a importância da representação política no contexto regional. Igualmente, trar-se-ão os resultados de um roteiro de entrevistas aplicado com lideranças constituídas da região, que externaram as suas percepções sobre a problemática da pesquisa e avaliaram as opiniões dos eleitores, bem como fizeram vinculação do tema com a questão do desenvolvimento regional. Por último, são apresentadas as conclusões dos estudos.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A implantação do sistema representativo tornou-se uma necessidade dos estados democráticos, na medida em que estes evoluíam em termos de extensão territorial e contingente populacional, tornando impossível e impraticável

a participação de todos os cidadãos na tomada das decisões que diziam respeito aos interesses comuns. Além do que, conforme descreve Gennarini (2008), com o passar do tempo, o órgão político-social se aprimorou e se tornou mais complexo, passando a exigir a adoção de outros meios de manifestação em substituição aos que não mais satisfaziam a simplicidade da democracia direta. É neste momento que ocorre o deslocamento do sentido original da democracia, passando de “governo pelo povo” para governo pelos “representantes do povo”, surgindo a democracia representativa (MAGDALENO, 2010).

Miguel (2005) ainda constata que a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas é algo banal, pois os estados são muito extensos e populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos. Pondera, ainda, que as questões políticas são complexas demais, para que se possa dispensar a especialização dos governantes, ao mesmo tempo em que afazeres privados absorvem as pessoas demasiadamente, reduzindo ao mínimo o tempo disponível à participação política. Conclui que, dessa forma, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é insubstituível em qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos.

A constituição dos parlamentos, da forma como são conhecidos nos dias de hoje, levou, todavia, bastante tempo para se consumir. Lauandos (2009) relata que, em seu sentido original, o termo inglês “parliament” identificava as conversações não religiosas dos monges do século XIII. Segundo Kelly *et al.* (2013), foi justamente na Grã-Bretanha que surgiu o primeiro modelo de parlamento de que se tem notícia, durante o reinado do rei João, naquela mesma época. Ocorre que o monarca experimentava um período de grande impopularidade em função da maneira equivocada como lidara com questões de guerra contra a França e também por causa de atitudes arbitrárias que havia tomado em relação aos barões feudais, que eram aqueles que davam garantias ao soberano, tanto no fornecimento de cavaleiros quanto de receitas via impostos.

Em função desse quadro, por volta de 1215, João defrontou-se com uma rebelião e foi forçado a negociar com os seus barões, sendo obrigado a assinar um documento que reduzia drasticamente o poder do rei e aumentava os privilégios desses barões (KELLY *et al.*, 2013). No entanto, de acordo com os autores, uma das cláusulas desse documento, que ficou conhecido como a Magna Carta, previa que nenhum homem livre poderia ser perseguido, aprisionado ou destituído de seus direitos, nem exilado ou privado de sua posição,

por ordem exclusiva do rei, a não ser que julgado por seus pares ou de acordo com a lei vigente.

A restrição do poder do monarca em favor dos direitos do homem livre – o que na época se aplicava apenas aos senhores feudais, não aos servos – estabeleceu os alicerces para um parlamento independente. O rebelde parlamento de Montfort, em 1265, foi a primeira dessas instituições, constituído por representantes municipais eleitos e cavaleiros, bem como os barões (KELLY *et al.*, 2013, p. 60).

Ainda no final daquele mesmo século, conforme Lauandos (2009), a expressão “parlamento” passou a ser utilizada na Inglaterra para designar as assembleias nacionais convocadas pelo rei Eduardo I. Ele reunia os cavaleiros dos condados e os representantes das cidades não só para que o aconselhassem sobre importantes questões do reino como também para que discutissem questões financeiras, na forma de impostos, em troca de concessões. “Nota-se que, a partir de então, o emprego da palavra deixa de designar a conversação em si, mas passa a identificar um corpo de determinadas pessoas reunidas para a discussão de certas matérias pré-determinadas” (LAUANDOS, 2009, p. 24). Para o autor, foi esse o modelo originário de parlamento mais relevante, surgido na Inglaterra, que influenciou boa parte do mundo ocidental, incluindo o Brasil.

No correr do tempo, importantes pensadores discutiram a validade dessa forma de representação política, muitas vezes com opiniões divergentes. Um deles foi Thomas Hobbes, que considerava a soberania parlamentar uma forma de governo adequada, desde que a assembleia legislativa tivesse um número ímpar de membros para prevenir uma situação de impasse político (KELLY *et al.*, 2013).

Outra importante contribuição foi dada por Montesquieu, que concebeu o modelo de distinção entre os Poderes que influenciaria boa parte dos regimes democráticos a partir de então: Executivo (responsável pela administração e aplicação das leis), Legislativo (responsável por aprovar, rejeitar ou propor emendas às leis) e Judiciário (responsável por interpretar as leis) (KELLY *et al.*, 2013).

Atravessando os séculos, o instituto da representação política afirmou-se como grande inovação institucional moderna. “Embora concebida como contraposta à democracia, a defesa de governos representativos reintroduziu premissas democráticas fundamentais, como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade e a participação no poder” (MENDES, 2007, p. 146).

No caso brasileiro, segundo relata Almeida (2014), a participação social no processo decisório de políticas públicas e como princípio de organização da República consubstanciou-se com a Constituição de 1988, quando esta declarou, em seu artigo primeiro, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da própria Constituição (BRASIL, 2018).

Nos dias atuais, não resta dúvida de que o instituto da representação política enfrenta uma crise de credibilidade em várias partes do mundo, fruto principalmente do envolvimento de seus agentes em escândalos de corrupção. Vários estudos comprovam a baixa credibilidade que a classe política desfruta perante a opinião pública, dando margem, inclusive, a alguns movimentos que pregam a extinção do sistema representativo, sugerindo, em seu lugar, a adoção de um modelo em que os próprios cidadãos pudessem tomar as decisões a partir do uso da internet (FRUCI, 2018). Todavia, até o presente momento, parece difícil fazer funcionar uma fórmula alternativa à representação política, ainda que o avanço das novas tecnologias e a massificação do seu uso pela população possam acenar com mudanças nesse panorama num futuro, talvez, não muito distante, na medida em que conferem ao indivíduo um grau de informação, conectividade e empoderamento, para se posicionar, jamais visto pela humanidade.

2.1 Funções inerentes à representação política

No presente estudo, focaliza-se especificamente o exercício da representação política no âmbito do Poder Legislativo, que é justamente aquele em que parecem ser maiores os obstáculos e desafios a serem enfrentados, em face da multiplicidade de opiniões e ideologias que precisam conviver lado a lado, como também pela profusão de interesses que estão em jogo, envolvendo os mais diferentes atores.

Magdaleno (2010) acentua que a noção moderna de exercício da atividade parlamentar prevê a existência de um corpo de políticos profissionais que, pelo processo eletivo, tornam-se aptos a atuar na elaboração das leis e que devem fazer valer, junto às instâncias decisórias do Estado, a vontade de grupos ou segmentos sociais específicos, sem perder de vista a sua harmonização com os interesses maiores da nação.

Archanjo (2011) contribui nesse sentido ao identificar três formas de representação política: delegação (o representante deve manifestar de modo exato a vontade de seu representado), confiança (autonomia do representante,

que deve orientar-se de acordo com o interesse de seus representados) e representatividade sociológica (o parlamento deve ser um espelho da sociedade que representa).

Cada país, exercendo a sua autonomia e fazendo valer os princípios democráticos, estabelece regras a respeito das atribuições dos representantes parlamentares, conferindo-lhes maior ou menor poder de ação. No Brasil, esses preceitos foram definidos pela Constituição Federal de 1988, que instituiu toda uma gama de atribuições privativas ao Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, o qual é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados.

Lauandos (2009), fazendo uma análise a respeito, identifica as funções parlamentares clássicas, como a fiscalizadora, que inclui a tomada de contas da Presidência da República, quando não apresentadas oportunamente, e a jurisdicional, que diz respeito ao julgamento de infrações político-administrativas cometidas pelos mandatários do Executivo, dentre outras.

Em nível nacional, discutem-se de forma bastante enfática as reais prerrogativas dos representantes legislativos, porquanto há uma convergência de opiniões quanto a uma concentração de poderes e de recursos nas mãos do Executivo. Constata-se um quadro de preponderância desse Poder calcado nos próprios preceitos constitucionais, que lhe conferem a iniciativa exclusiva não somente na edição de medidas provisórias como também na própria apresentação das proposições legislativas que disponham sobre a administração pública federal, em senso estrito ou sobre a questão orçamentária, e ainda solicitar urgência na tramitação dos projetos de leis complementares e ordinárias de sua autoria (SILVA e ARAÚJO, 2013). Resultaria, portanto, uma situação em que o Poder Executivo, em articulação com os seus líderes no Congresso Nacional, é o responsável pela definição da agenda legislativa, dando margem a uma visão de “passividade” do Poder Legislativo, que seria mero “carimbador” das propostas do Executivo.

Ainda assim, conforme ponderam Silva e Araújo (2013), não pode ser desprezada a importância do investimento dos parlamentares na apresentação de projetos de lei de autoria própria, a despeito das inúmeras barreiras estabelecidas pelo sistema político brasileiro para a aprovação dessas propostas. Isso porque “[...] o político, por razões individuais ou ideológicas, tem interesse em manter-se no poder, visando à reeleição ou a incrementar sua carreira política por diversos meios, entre os quais formular e aprimorar textos legais” (SILVA e ARAÚJO, 2013, p. 21).

Além disso, os representantes parlamentares, notadamente aqueles que atuam na instância federal, onde está concentrada a maior fatia dos recursos públicos, têm em suas mãos uma importante prerrogativa, que é a apresentação de emendas ao Orçamento Geral da União (OGU), elaborado anualmente. É o momento em que se manifesta a chamada territorialidade da representação política, quando o deputado em exercício de mandato tem a oportunidade de “mostrar serviço” de forma mais direta para as suas bases eleitorais, privilegiando aquela região ou regiões onde estão concentrados seus pontos de votação.

Segundo Magdaleno (2010), o próprio sistema político-eleitoral brasileiro induz os parlamentares a proverem benefícios concentrados para redutos eleitorais, os quais são concretizados, principalmente, pela busca de verbas e programas localistas, deixando em segundo plano as questões que dizem respeito à sociedade como um todo. Bezerra (2001) avança nesse sentido, ao afirmar que, geralmente, essas práticas são rotuladas como fisiológicas ou clientelistas por analistas políticos ou setores da imprensa, mas é importante considerar essa atuação sob a perspectiva dos pequenos municípios, que, muitas vezes, são os destinatários de tais recursos. Conclui o autor:

Constata-se não só que são mobilizados diversos artifícios para divulgar o mais amplamente possível o nome do responsável pelos benefícios logrados, como o esforço para sua obtenção é alvo de elogios e reconhecimento por parte da população (BEZERRA, 2001, p. 208).

Com base nessa realidade, denota-se a existência de uma espécie de círculo vicioso, que favorece as ações territoriais dos representantes políticos. De um lado, estão os próprios parlamentares, que têm interesse em cultivar “territórios políticos” nos quais possam formar uma espécie de eleitorado cativo, o que aumentará as suas chances de sobrevivência quando do processo eleitoral. De outro, estão os eleitores, que acabam privilegiando aqueles deputados, sejam eles da esfera federal, sejam da estadual, que conseguem destinar recursos e obter benefícios em prol de causas municipais ou regionais.

Além do que, não resta dúvida, a obtenção desses recursos públicos costuma ser de fundamental importância para as comunidades contempladas, na medida em que sua aplicação permite a realização de obras e projetos que vão mitigar problemas, sanando deficiências que afetam a qualidade de vida da população e comprometem o processo de desenvolvimento naquilo que o termo compreende em toda a sua amplitude.

Conforme situa Riedl (2017), trata-se, provavelmente, do conceito de mais larga difusão e utilização em todos os setores da atividade, no entanto é necessário não o confundir com crescimento econômico. Cita o autor que, para avaliar o grau de desenvolvimento de um determinado território, é preciso considerar outros critérios que não somente a variável renda, a exemplo do que ocorre quando se classificam os países pelo seu Produto Interno Bruto (PIB) e a sua respectiva renda *per capita*. “Esse indicador de desenvolvimento comprovou sua limitação e inadequação, especialmente por não levar em conta o perfil de distribuição dessa renda na população” (RIEDL, 2017, p. 98).

Sob essa ótica, ganham relevância outros referenciais que também contemplem o acesso a estruturas e serviços que são indispensáveis para assegurar boas condições de vida a todos os cidadãos, independentemente de suas possibilidades financeiras. Numa perspectiva mais regionalizada, tem-se como exemplo o Índice de Desenvolvimento Sócio-Econômico (Idese), cuja composição, além do fator renda, também abarca o atendimento da população nas áreas da saúde e da educação. O cálculo é feito anualmente pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser do Rio Grande do Sul (FEE).

Aplicando esse indicador à realidade da região que é foco do presente estudo, podem ser feitas algumas inferências sobre o ritmo de desenvolvimento que ela vem experimentando, conforme ilustra o quadro a seguir:

Quadro 1 – Desempenho dos municípios do Vale do Paranhana no Idese 2015

	EDUCAÇÃO		RENDA		SAÚDE		IDESE	
IGREJINHA	0,679	351°	0,756	103°	0,816	366°	0,750	228°
PAROBÉ	0,644	418°	0,579	406°	0,788	447°	0,670	439°
RIOZINHO	0,623	453°	0,642	305°	0,851	217°	0,706	369°
ROLANTE	0,744	180°	0,649	280°	0,829	310°	0,741	257°
TAQUARA	0,717	260°	0,642	308°	0,798	421°	0,719	333°
TRÊS COROAS	0,703	297°	0,703	179°	0,812	380°	0,739	262°
RS	0,698	-	0,739	-	0,817	-	0,751	-

Fonte: FEE (2018). Acesso em: 11/01/2019.

Ao se analisar o quadro acima, é possível constatar que, de uma forma geral, os municípios do Vale do Paranhana não ocupam posições muito favoráveis, em se tratando de desempenho no Idese, no contexto estadual. Tanto é verdade que nenhum deles consegue se posicionar entre os 100 primeiros em

nenhum dos três blocos que compõem o cálculo do índice: Educação, Renda e Saúde.

Na classificação geral do Idese, todos ficam abaixo da média estadual, sendo o melhor desempenho o de Igrejinha, que se coloca na 228ª posição no estado. Parobé, por sua vez, fica com uma desconfortável 439ª colocação num cenário de 497 municípios analisados pelo estudo da FEE.

A análise dos dados fica enriquecida quando se faz a comparação com os índices do Idese atribuídos à região no ano de 2014, e demonstrados no quadro que segue:

Quadro 2 – Desempenho dos municípios do Vale do Paranhana no Idese/2014

	EDUCAÇÃO		RENDA		SAÚDE		IDESE	
IGREJINHIA	0,690	331º	0,781	88º	0,819	335º	0,763	193º
PAROBÉ	0,621	442º	0,612	378º	0,801	395º	0,678	434º
RIOZINHO	0,605	457º	0,685	245º	0,824	316º	0,704	377º
ROLANTE	0,737	201º	0,663	290º	0,833	280º	0,744	259º
TAQUARA	0,737	202º	0,667	279º	0,794	423º	0,733	300º
TRÊS COROAS	0,697	317º	0,734	163º	0,812	366º	0,748	250º
RS	0,697	-	0,763	-	0,813	-	0,757	-

Fonte: FEE (2017). Acesso em: 11/01/2019.

Percebe-se, a partir da confrontação dos Quadros 1 e 2, que houve uma ligeira melhora, na maioria dos municípios, nos Blocos de Educação e Saúde, na comparação de 2014 para 2015, e uma leve redução no Bloco Renda. Todavia, quatro deles perderam posições no ranking geral do Idese em termos estaduais, excetuando-se Riozinho e Rolante, que tiveram uma leve melhora em suas colocações.

Tais resultados permitem supor que, se o Vale do Paranhana vem melhorando seus indicadores econômicos e sociais, mas perde posições no Rio Grande do Sul, é porque não está conseguindo acompanhar o mesmo ritmo de desenvolvimento de outras regiões do estado. É, portanto, um panorama sugestivo para que se questione o papel dos dirigentes políticos que vêm conduzindo os destinos regionais nas últimas décadas, uma vez que muitas das necessidades e dos problemas enfrentados pela população têm, certamente, sua solução associada à gestão pública.

É cenário para o qual um representante parlamentar tem muito a contribuir, seja na apresentação de projetos e propostas que visem à captação de

recursos públicos, para suprir as demandas existentes, seja nos posicionamentos ideológicos que vier a adotar nos processos de votações, manifestações em plenário e nas próprias articulações político-partidárias, principalmente naquelas causas que digam respeito à promoção do desenvolvimento regional.

3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Com vistas a testar as hipóteses do estudo, foram realizadas duas pesquisas de campo, uma delas com um conjunto de eleitores do Vale do Paranhana e a outra com lideranças constituídas nas áreas política, empresarial, sindical e comunitária.

A primeira investigação consistiu na realização de uma entrevista com pessoas que são votantes nos seis municípios da região, observando critérios de gênero compatíveis com a composição do eleitorado brasileiro. Também foram contemplados os diferentes níveis de instrução e faixas etárias aptas a votar, compondo-se a amostra pesquisada de acordo com o percentual de participação de cada município na formação do eleitorado do Paranhana.

As abordagens aos eleitores foram feitas de forma aleatória, principalmente em vias e logradouros públicos das cidades abrangidas pelo estudo. No quadro abaixo, apresenta-se a classificação da amostra pesquisada de acordo com a naturalidade (município de nascimento) dos entrevistados:

Quadro 3 – Naturalidade dos entrevistados

MUNICÍPIO	Nº
Taquara	23
Três Coroas	8
Palmeira das Missões	7
Igrejinha	6
Rolante	5
Porto Alegre	4
São Francisco de Paula	4
Novo Hamburgo	3
Riozinho	3
Santo Antônio da Patrulha	3
Bagé	2
Bom Jesus	2
Frederico Westphalen	2

Gramado	2
Gravataí	2
Parobé	2
Alecrim	1
Boa Vista do Buricá	1
Campo Bom	1
Canela	1
Canoas	1
Constantina	1
Coronel Bicaco	1
Cruz Alta	1
Encantado	1
Estância Velha	1
Esteio	1
Goiânia-GO	1
Itapetinga-BA	1
Palotina-PR	1
Passo Fundo	1
São Borja	1
São Jorge d'Oeste-PR	1
São Luiz Gonzaga	1
Santa Rosa	1
Santo Cristo	1
Seberi	1
Sobradinho	1
Tramandaí	1
Triunfo	1
Uruguaiana	1
Vicente Dutra	1
TOTAL	104

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

No quadro acima, é possível constatar a expressiva participação de eleitores que não são naturais de municípios do Vale do Paranhana na composição da amostra pesquisada, ressaltando-se que as entrevistas foram realizadas sem prévia triagem dos respondentes.

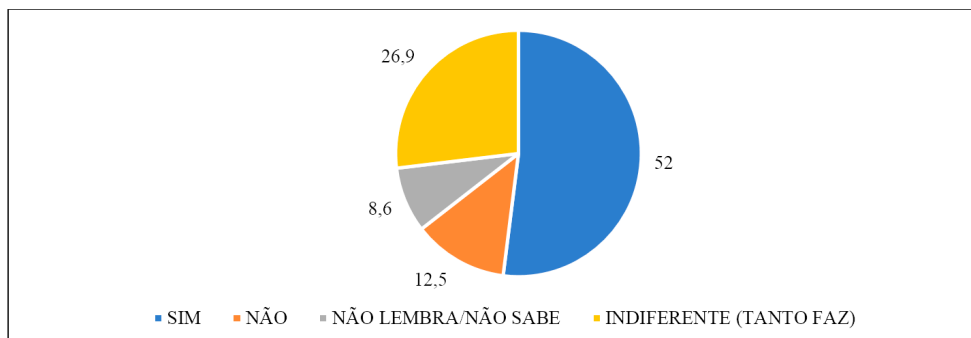
Tal situação aponta para a expressiva participação de migrantes na composição do eleitorado da região, um fenômeno que se verificou sobremaneira nas décadas de 1970, 1980 e 1990, cuja principal motivação foi a oferta de empregos, protagonizada em larga escala pela indústria calçadista, fazendo com que muitas pessoas, principalmente de outras regiões do Rio Grande do Sul, acorressem ao Paranhana em busca de trabalho (BASSAN, 2017; VON MEGDEN, 2017). Trata-se, portanto, de um fato relevante a ser considerado em investigações como a que está sendo feita neste estudo, justificando a sua inclusão como hipótese para uma possível explicação do problema de pesquisa.

3.1 Pesquisa realizada com eleitores

No questionário estruturado aplicado aos eleitores participantes da pesquisa, estes foram perguntados sobre a sua preferência em votar ou não em candidatos residentes no Vale do Paranhana nas disputas para a Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa Estadual. Em relação aos requisitos que consideram fundamentais para a escolha dos concorrentes, perguntou-se qual a importância da representação política para o contexto regional e as impressões pessoais sobre a dificuldade demonstrada pela região em eleger seus candidatos.

O gráfico abaixo apresenta a tabulação das respostas dos eleitores, quando perguntados se sempre, ou na maioria das vezes, costumam votar em candidatos domiciliados no Vale do Paranhana:

Gráfico 1 – Voto preferencial em candidatos residentes na região (%)



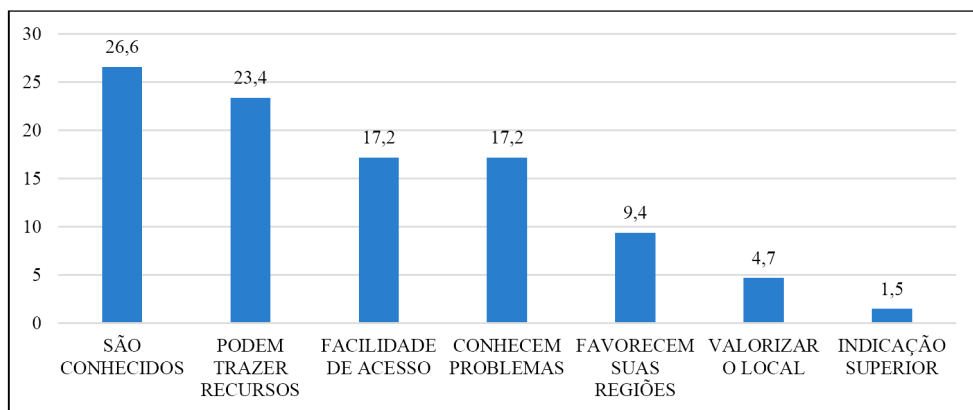
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O Gráfico 1 demonstra que pouco mais da metade dos eleitores entrevistados (52%) declarou que tem por hábito votar em concorrentes a deputado federal e estadual que residam na região, contra quase 27% que não seguem essa prática. O restante se divide entre aqueles que são indiferentes a esse requisito, e os que não sabem ou não lembram a forma como procedem a esse respeito.

Curiosamente, em outro ponto do questionário, ao serem perguntados sobre a importância da representação política para a região, 95% dos entrevistados responderam afirmativamente, isto é, entendem que o Vale do Paranhana seria favorecido se tivesse quem o representasse junto às instâncias superiores de governo. O resultado, portanto, denota o contrassenso entre aquilo que o eleitor idealiza - ou vê como melhor para a sua região - e aquilo que ele próprio faz em prol dessa causa.

No gráfico que segue, são apontadas as razões que os eleitores votantes em candidatos da região apontaram para justificar o seu comportamento:

Gráfico 2 – Razões do voto em candidatos residentes no Vale do Paranhana (%)



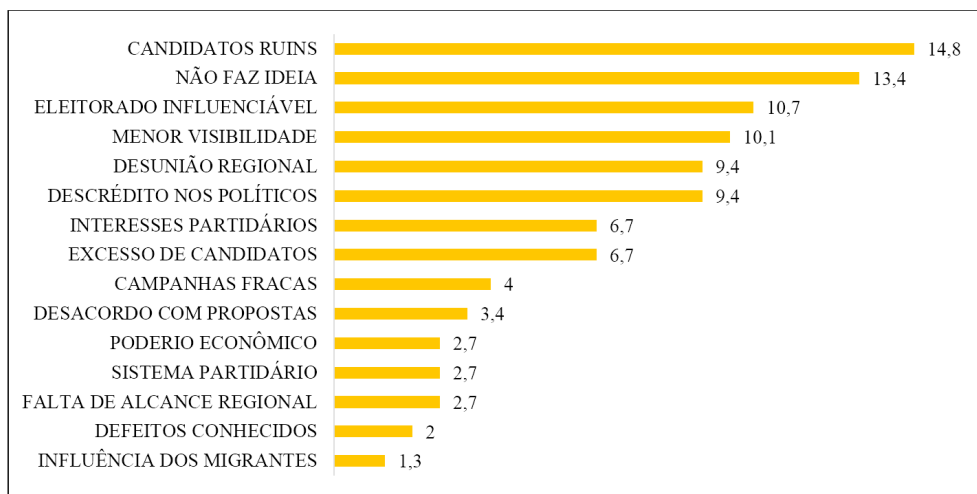
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

O gráfico ilustra a posição dos eleitores quanto à importância de ter como critério, ao votar em pessoas conhecidas, o favorecimento dos candidatos regionais, uma vez que, agindo dessa forma, já têm conhecimento das trajetórias políticas, das realizações, das linhas de pensamento e da capacidade de trabalho daqueles que se apresentam nas campanhas. É um fator que motiva cerca de 27% dos entrevistados, enquanto outros 23% acreditam que esses postulantes, uma vez eleitos, tenham melhores condições de trazer recursos para a região de onde vêm. A facilidade de acesso aos representantes e o conhecimento

que estes possam ter dos problemas regionais também foram referidos por um percentual significativo dos entrevistados.

Ao serem perguntados sobre os motivos dos recorrentes insucessos eleitorais de candidatos regionais, os entrevistados deram as seguintes respostas:

Gráfico 3 – Motivos da não eleição de candidatos da região, segundo eleitores (%)



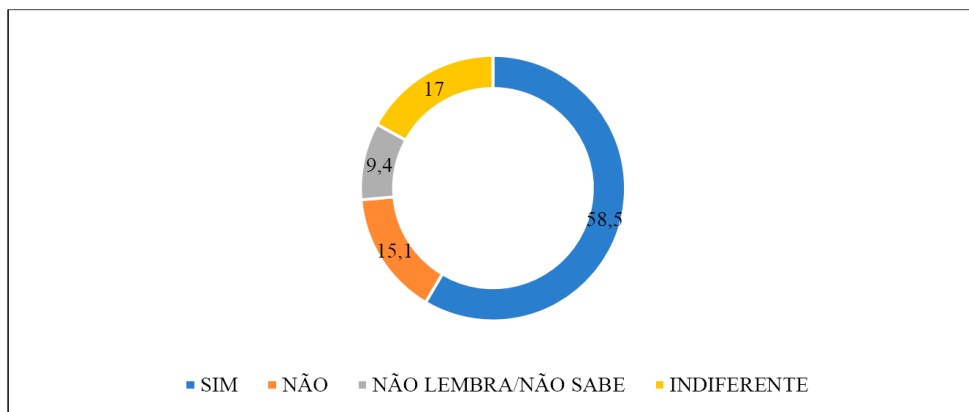
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Observa-se que, na ótica dos eleitores participantes da amostra, a principal dificuldade reside nos próprios candidatos, que são adjetivados como ruins, fracos, incapazes, inexperientes e desconhecidos, entre outras restrições que lhes são imputadas. As condições influenciáveis do eleitorado, a menor visibilidade das candidaturas do Paranhana, a desunião regional e o descrédito nos políticos, entre outros fatores visualizáveis no gráfico acima, também foram apontamentos realizados pelos entrevistados. Por outro lado, uma parcela considerável (13%) dos participantes disse que simplesmente não faz ideia do que possa estar ocorrendo para essas dificuldades de apoio do eleitorado aos candidatos regionais.

Em conformidade com uma das hipóteses, o estudo também levou em consideração o comportamento dos entrevistados com base em sua naturalidade, tendo sido verificado que 49% deles são migrantes, isto é, pessoas provindas de outras regiões que se estabeleceram no Vale do Paranhana, enquanto os demais (51%) consideram-se nativos, uma vez que nasceram em algum município da região ou nela residem desde o início de suas vidas.

O gráfico abaixo ilustra o voto preferencial dos entrevistados não migrantes em candidatos da região:

Gráfico 4 – Voto preferencial de não migrantes em candidatos da região (%)

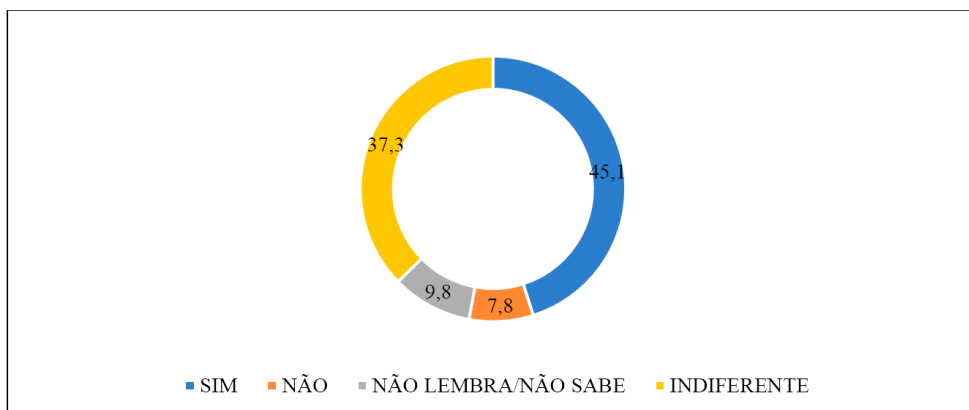


Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Verifica-se no Gráfico 4 que quase 60% dos eleitores não migrantes que compuseram a amostra declararam a preferência de votar em candidatos domiciliados na região, enquanto os demais se repartiram entre aqueles que não costumam fazê-lo (15%), são indiferentes a esse critério (17%), ou não sabem, ou não lembram, a forma de proceder.

Abaixo, apresentam-se as respostas dos eleitores migrantes à pergunta formulada:

Gráfico 5 – Voto preferencial de migrantes em candidatos da região (%)



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

A comparação entre os Gráficos 4 e 5 permite concluir que há uma predisposição menor dos eleitores migrantes em apoiar candidatos da região do que dos eleitores considerados nativos (45% a 58%), da mesma forma que, entre os primeiros, cresce consideravelmente o grau de indiferença a esse critério em relação aos segundos (37% a 17%).

Sendo assim, pelo que ficou apontado na amostra, é possível inferir que há uma certa interferência da questão migratória no comportamento eleitoral do Vale do Paranhana. Bassan (2017) afirma que uma série de laços mantém os vínculos dos migrantes com suas regiões de origem, como, por exemplo, as redes de parentesco, pois políticas, regras e normas podem mudar, mas as relações entre membros familiares são duradouras.

Da mesma forma, é de se entender que a população migrante ainda esteja vivenciando um processo de “aquenciamento” ao Vale do Paranhana, seja por diferenças culturais, questões econômicas ou desajustes sociais que ainda não foram resolvidos. Por consequência, ainda sentem, nas disputas para a Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativo, dificuldade de apoiar as causas regionais, ou de se identificar com os candidatos radicados nos municípios em que vivem.

Devido à dispersão de votos, não se conseguiu identificar no estudo se essas pessoas ainda preferem votar em candidatos originários das regiões de onde vieram, mas é possível supor que tenham maior propensão a apoiar concorrentes de projeção estadual, como os políticos com carreiras consolidadas e nomes presentes na mídia, os quais têm a sua acolhida facilitada por eleitores que ainda estão construindo sua identidade regional.

3.2 Entrevistas realizadas com lideranças da região

A segunda pesquisa de campo consistiu na aplicação de um roteiro estruturado de perguntas a lideranças formalmente constituídas da região, que ocupam cargos de comando em entidades ligadas às áreas da política (Executivo e Legislativo), empresarial, sindical e comunitária. Também foi entrevistado o deputado estadual eleito no pleito de 2018, Dalciso Oliveira.

As perguntas formuladas aos entrevistados abordaram os possíveis reflexos da falta de representação política e o papel do instrumento na promoção do desenvolvimento regional, bem como explicações para as costumeiras dificuldades dos candidatos lançados pela região, comportamento e posições do eleitorado e uma análise sobre os pontos fortes e pontos fracos do Vale do Pa-

ranhana. Do confronto das respostas obtidas, podem-se destacar os seguintes pontos convergentes:

- *Em relação aos aspectos políticos*

a) Eleições para deputado servem de trampolim para os pleitos municipais – candidatos e agremiações costumam utilizar os pleitos para a escolha de parlamentares federais e estaduais como “vitrines” de exposição de nomes que, posteriormente, irão disputar cargos de prefeito ou vereador em seus municípios.

b) Partidos influenciam o processo político de forma negativa – o grande número de siglas, combinado com o cultivo de vaidades e disputas localizadas, resulta, geralmente, em excesso de concorrentes a deputado na região, de modo que as candidaturas lançadas já nascem praticamente mortas. Mudanças na legislação eleitoral, como a adoção do voto distrital e alterações no fundo partidário, são apontadas como soluções.

c) Candidatos são despreparados e sem representatividade – em face das disputas partidárias e de objetivos secundários em jogo, a maioria dos nomes lançados a deputado pela região possui fraca capacidade de penetração no eleitorado.

d) Migrações interferem no comportamento eleitoral da região – a presença de um expressivo contingente de migrantes entre a população do Vale do Paranhana faz com que candidatos de outras partes do estado, sem qualquer vínculo ou atuação regional, encontrem facilidade de aceitação entre o eleitorado local.

e) Representante político tem papel de intermediação e aglutinação – o detentor de mandato, em nível federal ou estadual, deve ser capaz de canalizar as demandas regionais aos órgãos competentes, por meio de iniciativas que possam resultar em projetos e recursos para atender às necessidades da população. Também pode realizar um trabalho de conscientização, mobilização e integração em torno das causas regionais.

f) Entidades regionais devem ser ouvidas – organizações já constituídas, como o Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), a Associação Regional de Municípios (Ampara), as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs), os sindicatos patronais e de trabalhadores podem contribuir significativamente na identificação de potenciais e deficiências regionais.

g) Maus desempenhos de mandatários anteriores afetam os resultados recentes – fraca atuação de representantes políticos eleitos no passado desmotiva o eleitorado da região a apoiar os candidatos que se apresentam atualmente.

- *Em relação aos aspectos econômicos e sociais*

h) Falta de integração regional – o Vale do Paranhana carece de um pensamento regional, o que se aplica tanto para as lideranças constituídas nos municípios quanto para a população de uma forma geral. A inexistência de uma visão nesse sentido, substituída pelas chamadas disputas paroquiais, torna raras as iniciativas e ações que tenham efetivamente um caráter regional.

i) Importância estratégica do setor calçadista – em que pesem crises cíclicas e agudas, a indústria calçadista ainda mantém o status de grande alicerce da economia regional, mas requer incentivos governamentais para que possa resgatar a sua competitividade em nível nacional.

j) Turismo como alternativa para o futuro – a posição geográfica favorável, próxima a grandes centros de visitação e consumo do Rio Grande do Sul, catapulta o potencial turístico do Vale do Paranhana, mas as deficiências de infraestrutura, especialmente rodoviárias, atrapalham a exploração adequada desse setor.

k) Igrejinha como exemplo positivo para a região – os resultados alcançados pelo município, frutos de sua mobilização comunitária e espírito de empreendedorismo, são vistos como referenciais do caminho que os coirmãos no âmbito regional deveriam seguir para superar dificuldades e alcançar um melhor grau de desenvolvimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado tratou da questão da representação política e de suas inferências no desenvolvimento regional, tendo como foco o Vale do Paranhana/RS. Esta região demonstrou notórias dificuldades de eleger representantes parlamentares para as esferas federal e estadual, dentre aqueles candidatos domiciliados em seu território, durante o período transcorrido entre 1990 a 2018, o que representa três décadas. Por conseguinte, surgiu toda uma discussão sobre os reflexos que essa situação poderia estar acarretando para o desenvolvimento dos seis municípios que compõem a região, bem como as causas que estariam por trás das resistências demonstradas pelo eleitorado para apoiar as candidaturas dali originadas.

A análise dos resultados eleitorais registrados, no recorte temporal utilizado para o estudo, comprovou as dificuldades de aceitação de concorrentes locais pelos eleitores do Vale do Paranhana. Esta conclusão fundamenta-se na

simples constatação de que, de mais de quarenta candidaturas lançadas durante o período analisado, apenas uma delas logrou êxito, justamente no ano que fecha a série considerada, ainda assim contando com o apoio de votos de outras regiões do estado. Ao mesmo tempo, persiste a falta de representação política em nível de Câmara Federal, uma vez que no pleito de 2018 novamente não houve eleitos entre os concorrentes do Vale do Paranhana.

A pesquisa realizada com uma amostra de eleitores trouxe apontamentos que ajudam a entender as causas dos recorrentes insucessos dos nomes que se apresentam pela região em busca de vagas, tanto no parlamento federal quanto no estadual. O primeiro deles é o de que o maior problema reside nos próprios candidatos, na medida em que são identificados pelo eleitorado como fracos, incapazes, inexperientes e sem a necessária representatividade regional para ocupar o cargo que postulam. Na sequência, vêm o excesso de nomes que costumam ser lançados pelos partidos, a desunião regional, as condições influenciáveis do eleitorado e o próprio descrédito que a classe política encontra na população em geral.

Essas objeções refletiram-se na amostra pesquisada, quando o percentual daqueles que declaram votar sistematicamente em candidatos regionais ficou apenas um pouco superior à metade (52%). Contraditoriamente, 95% dos participantes da pesquisa consideram importante para o Vale do Paranhana a representação política perante as instâncias superiores, demonstrando que parcela significativa pensa de uma forma, mas age de outra.

De outro lado, as opiniões externadas pelos eleitores, no que concerne à qualificação dos candidatos, ao comportamento dos partidos e ao papel de um representante político na promoção do desenvolvimento regional, encontram suporte nas interpretações feitas pelas lideranças constituídas, também entrevistadas para o estudo. As leituras de cenários feitas por ambas as partes convergem no sentido de que a falta de representação política afetou o Vale do Paranhana de forma negativa ao longo das últimas décadas, principalmente em função da escassez de aportes públicos para dar conta das necessidades regionais nas diferentes áreas, dando margem, entre a população, a um sentimento de desassistência e de abandono.

No que tange especificamente à falta de representação política, constata-se que a reversão do quadro diagnosticado passa, primeiramente, por uma mudança de estratégias dos próprios partidos políticos e daqueles que postulam as candidaturas. Seria necessário que, por ocasião dos pleitos regionais, fosse evitada a profusão de nomes, e que estes tivessem efetivamente uma abran-

gência regional, ao mesmo tempo que as disputas partidárias de âmbito municipal estivessem relegadas a segundo plano.

Não resta dúvida, igualmente, que a implantação do voto distrital, via mudanças na legislação eleitoral, favoreceria a questão da representação política regional, pois serviria para pôr um freio nos chamados candidatos “paraquedistas”, que são aqueles que não possuem nenhum vínculo ou compromisso com a região de forma específica, mas aparecem justamente na hora da eleição para capturar o voto menos consciente e esclarecido.

Por último, como conclusão do estudo, emerge a constatação de que as dificuldades demonstradas pelo Vale do Paranhana para compor sua representação política também são denotativas de outros problemas relacionados à integração regional. É uma realidade que se verifica em outros campos que não somente o da política, resultando em disputas internas, divisão de forças e guerras de vaidades, que acabam por enfraquecer as lutas pelas causas comuns e, por consequência, comprometem o desenvolvimento coeso e harmônico da região como um todo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v20n1/v20n1a05.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

ARCHANJO, Daniela Resende. Representação política: um diálogo entre a prática e a teoria. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 65-83, fev. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a05.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BASSAN, Dilani Silveira. **Mobilidade espacial: a dinâmica das migrações e a trajetória dos migrantes na região do Vale do Paranhana/RS – Brasil**. 2017. 240 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 181-207, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v7n15/v7n15a08.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucio-

nal promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

FRUCI, Gian Luca. **A história (in)final da democracia direta**. 2013. Disponível em: <<https://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1596>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

GENNARINI, Juliana Caramigo. **A adoção do voto distrital na representação política da democracia brasileira**. 2008. 242 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp125415.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

KELLY, Paul et al. **O livro da política**. São Paulo: Globo, 2013.

LAUANDOS, Artur Rega. **O Congresso Nacional no Século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política**. 2009. 279 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp107595.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

MAGDALENO, Fabiano Soares. **A territorialidade da representação política: vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses**. São Paulo: Annablume, 2010.

MENDES, Denise Cristina V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katál.*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

MIGUEL, Luís Felipe . Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

RIEDL, Mario. Desenvolvimento. In: GRIEBELER, Marcos Paulo D.; RIEDL, Mario (Orgs). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso Brasileiro. *Rev. Sociol. Polít.*,

Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a02v21n48.pdf>>. Acesso em 06 jun. 2018.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL – TRE/RS. **Pesquisa eleições**. 2017 e 2018. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

VON MENGDEN, Paulo Roberto de A. **Plano estratégico de desenvolvimento da região Paranhana Encosta da Serra 2015-2030**. Taquara: Coredepes, 2017.

3. CIDADES MAIS INTELIGENTES: UM OLHAR SOBRE SAN RAFAEL (MENDOZA, ARGENTINA) E NOVO HAMBURGO (RIO GRANDE DO SUL, BRASIL)

Eliane Araci Rodrigues
Marcos Paulo Dhein Griebeler
Iván G. Peyré Tartaruga

1 INTRODUÇÃO

O mundo passa por um processo de urbanização nunca visto na história (ONU-HABITAT, 2012); neste sentido, cabe ressaltar que mais da metade dos habitantes do planeta vive em cidades, aumentando, conseqüentemente, os desafios ligados à infraestrutura e ao consumo dos recursos naturais. Diante disso, a ONU (2013) enfatiza que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050, e um terço dela viverá em favelas e assentamentos informais, visto que o número de pessoas morando em favelas tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Com relação à América Latina, um dos territórios mais urbanizados do mundo, 79% dos habitantes vivem em zonas urbanas (ARGENTINA, 2016).

O Brasil lidera o *ranking* com uma concentração de 85% da população vivendo em zonas urbanas, resultado de um ordenamento territorial iniciado na década de 1950. A urbanização na Argentina, historicamente um dos países com maior porcentagem de população urbana, mostra, em várias décadas, uma tendência à estabilidade (ONU-HABITAT, 2012).

1 Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. elianerodrigues.nho@sou.faccat.br

2 Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT. marcosdhein@faccat.br

3 Universidade do Porto - Portugal. itartaruga@letras.up.pt

Imagem 1 – Perspectivas para o planeta urbano



Fonte: disponível em Leite e Awad (2012).

Sob essa perspectiva, as cidades têm evoluído e crescido em número de habitantes, e, com uma urbanização em ascensão, diariamente se apresentam novos e complexos desafios, indo desde a insuficiência da infraestrutura urbana até o esgotamento dos recursos naturais. Toda essa problemática desperta interesse e preocupação nas gerações futuras, representando um novo paradigma para as cidades do século XXI, onde a globalização e as redes de inovação baseiam-se no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) (KOMNINOS, 2008).

Diante desse cenário, como alternativa para melhoria da qualidade de vida e da sustentabilidade dos territórios urbanos, surgem as cidades inteligentes, como fonte de promoção à inovação e à sustentabilidade dos territórios, com abordagens que propõem o desenvolvimento urbano, tornando-os autossuficientes, otimizam o uso dos recursos naturais, a infraestrutura urbana, e colaboram na redução dos desperdícios gerados pelo local. E, como tendência

uma em todo o mundo, os gestores públicos e a sociedade civil têm sido motivados a planejar o futuro dos territórios, presumindo evolução e melhoria contínua, nos quais o cidadão ocupa o lugar central no desenvolvimento da cidade (CUNHA *et al.*, 2016).

Ao pesquisar sobre a temática de cidades inteligentes, encontra-se uma variedade de definições, e, portanto, o significado de inteligência torna-se subjetivo, ficando difícil distinguir um único conceito, embora todos estabeleçam como denominador comum o uso das TIC, para tornar as cidades mais inteligentes e sustentáveis.

Com base na explanação exposta, o objetivo principal deste estudo consiste em analisar estratégias e ações, em termos de desenvolvimento territorial, dos municípios de San Rafael (Mendoza, Argentina) e Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul, Brasil), voltadas para tornar suas cidades mais inteligentes e sustentáveis. Posteriormente, a partir dos resultados obtidos, apresentar-se-ão ações e estratégias para o desenvolvimento das cidades. É importante ressaltar que as cidades escolhidas não possuem qualquer semelhança geográfica, econômica ou política, mas compartilham os esforços para se promover como inteligentes e sustentáveis. A primeira razão para a sua seleção é que ambas apresentam um sistema produtivo diversificado. A segunda é que são consideradas *clusters* econômicos: San Rafael, *cluster* turístico e econômico da província de Mendoza (CORTELLEZZI, 2003), e Novo Hamburgo, um dos *clusters* industriais mais importantes do Rio Grande do Sul, baseado no setor coureiro-calçadista (TEIXEIRA, 2006).

Diante disso, uma vez estabelecido o objetivo geral, faz-se necessário estruturar aqueles de caráter específico. Neste sentido, buscou-se (a) identificar nos territórios selecionados ações voltadas a tornar as cidades mais inteligentes e sustentáveis. Em seguida, realizou-se uma (b) análise das estratégias de gestão e governança pública orientadas ao bem-estar da população das respectivas municipalidades. Com base nisso, a partir dos resultados obtidos, (c) sugeriram-se ações e estratégias voltadas para o desenvolvimento das cidades.

No que tange a sua relevância, este estudo justifica-se, em termos teóricos, por ampliar os estudos sobre a temática cidades inteligentes no contexto do desenvolvimento territorial. Uma vez contextualizada a introdução desta investigação, parte-se, na sequência, para a exposição da base teórica, na qual se exhibe um panorama de definições sobre a temática cidades inteligentes, no contexto em que tem sido aplicada, além de suas principais tendências e expectativas para o desenvolvimento dos territórios.

2 CIDADES INTELIGENTES: ALGUMAS DEFINIÇÕES

Nesta seção, apresenta-se uma revisão da literatura, visando delinear o panorama do movimento de cidades inteligentes, abrangendo suas especificidades e definições. A vasta literatura produzida em torno dessa temática propõe mudanças de paradigmas na forma de conceber os espaços urbanos, as conexões, as habilidades humanas, as ferramentas corporativas, os espaços digitais, a cooperação entre os atores locais, os quais, juntos, constituem elementos inspiradores para transformar a realidade das cidades em modelos mais inteligentes e sustentáveis.

Nessa perspectiva, ao final do século XX, dois fenômenos importantes foram emergentes: a urbanização e a expansão das TICs. O fomento da urbanização ocasionou o abandono da população de áreas rurais para as cidades, visto que estas últimas ofereciam melhores oportunidades de trabalho, educação, vida social etc. (COCCHIA, 2014). Por outro lado, o crescimento urbano tem ocasionado impactos significativos ao meio ambiente, e estima-se que 50% ou mais das emissões de CO² são derivadas do transporte urbano e do consumo de energia de habitações, como, por exemplo, do aquecimento gerado por ar-condicionados (CENTRE FOR CITIES, 2014).

Por esta razão, Cocchia (2014) complementa que, nos anos 90, começa a se propagar nas sociedades o conceito de crescimento inteligente, provocando interesse de pesquisadores em solucionar problemas relacionados à mobilidade, poluição, perda de espaços verdes e altos custos da máquina pública. Com base em tais movimentos e desafios, segundo a autora, o tema de cidades inteligentes emerge e envolve soluções inteligentes e eficazes, incorporadas às práticas de gestão pública, para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Silveira (2017) considera que o conceito é relativamente recente, surgindo definitivamente em meados dos anos 1990 e 2000, no contexto da globalização econômica, em que novos desafios se colocam para a sociedade e suas atividades produtivas, gerando impactos na dinâmica econômica, social e territorial. Diante disso, o paradigma das cidades inteligentes surge como um novo conceito, que se encontra em desenvolvimento por todo o mundo (MOREIRA, 2014).

Nam e Pardo (2011) relacionam o surgimento dessa teoria a uma nova abordagem para o desenvolvimento urbano, em resposta à crescente urbanização do planeta, relacionada pelos pesquisadores ao uso das TICs. Em linhas gerais, cidades inteligentes são conhecidas pela designação em inglês de “*smart city*”, as quais vêm se difundindo amplamente e ganhando atenção

como resposta aos problemas urbanos ligados à urbanização acelerada e desordenada, ao congestionamento do tráfego, à carência na segurança pública e ao aumento da poluição ambiental.

No enfoque desses estudos, há uma variedade de definições e uma vasta literatura, publicada por pesquisadores e grupos de interesse que abordam, muitas vezes, aspectos particulares. Os conhecimentos gerados por essas investigações são amplamente aplicados e customizados à realidade de qualquer território, e, desta forma, o conceito está evoluindo e progredindo. Por não haver critérios de qualificação explícitos, que classificam uma cidade como inteligente, a maioria das publicações concentram-se no uso das TICs para transformar os territórios em mais inteligentes e sustentáveis.

Existe no mundo um número considerável de modelos propostos por pesquisadores e instituições de fomento, e acredita-se que isso só foi possível com os avanços das TICs e de ferramentas ofertadas pela *Internet* das Coisas (IoT). No que tange a modelos de cidades inteligentes, a RBCIH (2017) considera impossível implementar exemplos genéricos, pois há limitações aos padrões tecnológicos e à interoperabilidade entre dispositivos, plataformas e sistemas de cada localidade. Embora haja cidades em todo o mundo realizando esforços para implementar modelos de cidades inteligentes, nenhuma, até o momento, foi capaz de implementar todas as qualidades simultaneamente (HAYAT, 2016).

A percepção de pesquisadores em relação a essa temática é que a inovação pauta um ambiente de engajamento e otimismo ao empreendedorismo, constituindo, ao mesmo tempo, dinamismo, competitividade e sustentabilidade econômica dos territórios. A abordagem teórica de Komninos (2002) compreende que as cidades inteligentes são territórios caracterizados pela alta capacidade de aprendizagem e orientados à inovação, visando às soluções dos problemas por meio da inteligência coletiva, sendo esta uma inteligência produzida nas relações de colaboração entre os atores locais. Giffinger *et al.*, (2007) consideram que uma cidade inteligente é uma combinação ‘inteligente’ de seis áreas-chave, que correspondem à economia, mobilidade, ambiente, pessoas, vida e governança, e que proporcionam um desenvolvimento urbano e sustentável.

Para David, Justice e Mcnutt (2015), uma cidade inteligente utiliza as TICs para promover a sustentabilidade em geral e alcançar o equilíbrio entre o meio ambiente, os objetivos econômicos e de equidade. Segundo os autores, a governança nesse processo propicia esse equilíbrio. Por outro lado, Hollands (2008) relaciona a abordagem de cidades inteligentes com definições de cida-

de digital, cidade conectada, cidade do conhecimento e cidade verde, sendo utilizadas cada vez mais por políticos, governos locais e empresas, para se referirem a uma cidade ideal, que atende às necessidades da sociedade.

Após expostos os aspectos teóricos que norteiam esta investigação, parte-se, em seguida, para os procedimentos metodológicos que conduzirão o presente estudo.

3 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DO ESTUDO

Em termos metodológicos, este estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa-descritiva, baseada em estudo de caso. Gil (2002) aponta que pesquisas exploratórias proporcionam familiaridade com o problema, tornando simples a construção de hipóteses e o aperfeiçoamento de ideias ou descobertas. Godoy (1995) denomina que estudos ‘qualitativos’ possibilitam compreender melhor os fenômenos, tornando-se necessária a análise dos acontecimentos sob a perspectiva de outras variáveis.

Yin (2001) complementa que um estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais; experimentos, levantamentos históricos e análise de informações em arquivos são outros exemplos de se realizar esta pesquisa.

Quanto ao levantamento bibliográfico qualificado neste estudo, ele é caracterizado como revisão de literatura. Os instrumentos de pesquisa utilizados nesta investigação foram (i) análise de conteúdo; (ii) técnica da observação; (iii) entrevistas semiestruturadas; e (iv) análise documental. Quanto à coleta de dados, baseou-se em entrevistas semiestruturadas junto a seis gestores públicos, ocupantes de posições estratégicas na administração das cidades. As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2018, e, por meio delas, buscou-se identificar e analisar as estratégias utilizadas pelos gestores públicos, por meio das quais buscam tornar suas cidades mais inteligentes e sustentáveis.

Todos os entrevistados tiveram as entrevistas gravadas em seu local de trabalho, com duração de uma hora cada. No caso de San Rafael, a autora deslocou-se ao município, permanecendo no território argentino no período de 12/10/2018 a 19/10/2018. Em San Rafael, foram entrevistados o Coordenador do Conselho de Ordenamento Territorial, a Diretora de Desenvolvimento Social e o Secretário de Desenvolvimento Econômico. Em Novo Hamburgo, foram entrevistados a Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação, o Secretário de Segurança Pública e o Secretário de Meio Ambiente.

Quanto ao roteiro utilizado, foram realizadas oito perguntas, sendo elas: (i) quais as iniciativas e os investimentos de sua gestão para tornar a cidade mais inteligente?; (ii) quais as principais ferramentas gerenciais e estratégias utilizadas para a gestão de sua pasta?; (iii) quais os principais desafios de sua gestão na busca para tornar a cidade mais inteligente?; (iv) na sua opinião, quem são os atores de sua cidade no processo de torná-la mais inteligente?; (v) na sua opinião, qual é o papel do cidadão no desenvolvimento de uma cidade inteligente?; (vi) quais as principais vantagens que a tecnologia pode trazer para colaborar com o desenvolvimento de sua cidade?; (vii) foi realizada, recentemente, alguma mudança na legislação municipal para atuação das PPPs? Se sim, quais delas estão ligadas diretamente com sua pasta de trabalho? E de que forma as PPPs auxiliam no processo do desenvolvimento local?; e (viii) existe algum assunto relacionado à temática, que não foi abordado e que você gostaria de comentar?

Com os dados coletados, as entrevistas foram transcritas e submetidas a uma análise de conteúdo detalhada, utilizando o método de análise proposto por Bardin (2001). A análise de conteúdo, segundo a perspectiva do autor, tem sido uma das técnicas mais utilizadas para esse fim, consistindo em um conjunto de instrumentos metodológicos que se aplica a discursos de distintas naturezas. Ainda, segundo o autor, para essa análise, sugerem-se três etapas de aplicação: (i) pré-análise, etapa onde são realizadas as estruturas de operações em análise; (ii) exploração do material, etapa onde são definidas as categorias de análise e operações; e (iii) tratamento dos dados, etapa em que, após a categorização, são realizados a análise e o tratamento dos dados.

Depois de discutidos os métodos empregados para a realização deste estudo, na etapa seguinte, apresentam-se os principais dados coletados nas entrevistas, como também se caracteriza o panorama dos territórios investigados.

4 CIDADES MAIS INTELIGENTES: UM OLHAR SOBRE AS CIDADE DE SAN RAFAEL/AR E NOVO HAMBURGO/BR

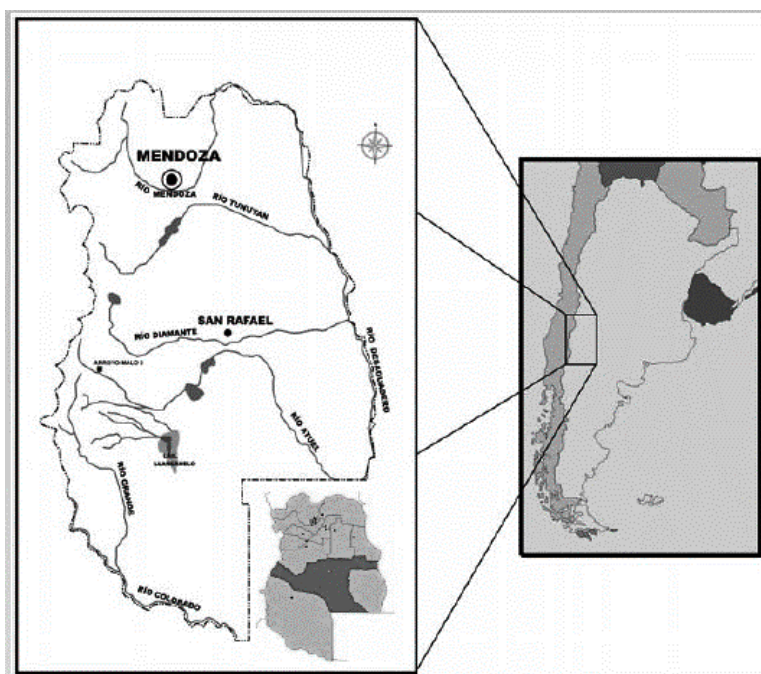
Esta seção tem por objetivo analisar e discutir os resultados das entrevistas realizadas com os gestores públicos de San Rafael e Novo Hamburgo, e apresentar um panorama das especificidades de cada território. Para a transcrição das respostas dos entrevistados, adotou-se uma sistemática de abreviaturas, por meio da qual os respondentes de San Rafael serão identificados da seguinte forma: (i) Coordenador do Conselho de Ordenamento Territorial, com o

acrônimo “CCOT”; (ii) Diretora de Desenvolvimento Social, como “DDS”; e (iii) Secretário de Desenvolvimento Econômico, como “SDE”. No que tange aos respondentes de Novo Hamburgo, estes são identificados da seguinte forma: (i) Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação, com o acrônimo “SDUH”; (ii) Secretário de Segurança Pública, como “SSP”; e (iii) Secretário de Meio Ambiente, como “SMA”. Diante disso, nas subseções seguintes, apresenta-se o panorama territorial dos municípios investigados.

4.1. Panorama de San Rafael (Mendoza, Argentina)

Localizado ao sul da província de Mendoza, San Rafael situa-se a 232 km da capital, nas proximidades dos rios Atuel e Diamante, em meio a uma paisagem de montanhas, vales e rios (WELCOME ARGENTINA, 2018). O município, inicialmente conhecido como Colônia Francesa, torna-se cidade de San Rafael por meio do Decreto Provincial 794, em 4 de outubro de 1922. Conforme o último censo, possui 188.018 habitantes, dezenove departamentos e uma extensão territorial de 31.235 km² (DEIE, 2010).

Figura 1 - Mapa San Rafael



Fonte: adaptada pela autora (2019). Disponível em LLANO (2008).

San Rafael é reconhecida como a segunda cidade mais importante da província de Mendoza, e liga-se a outros municípios economicamente importantes: Malargüe, pela atividade de extração de petróleo; e General Alvear, pela criação de gado. O setor econômico que mais expandiu nos últimos anos no território é o turismo, que se destaca pelas belezas das paisagens naturais, como, também, pelas atividades de esportes de aventura e enoturismo (MENDOZA TRAVEL, 2018). San Rafael é reconhecida, além de suas belezas naturais, como um centro de produção agrícola e frutícola, e sua produção depende exclusivamente das águas que desaguam da Cordilheira dos Andes (ZAVATTIERI, 2014).

Com relação aos aspectos culturais e de formação do município, o governo de Mendoza (MENDOZA TRAVEL, 2018), após a organização institucional argentina, promoveu a entrada de imigrantes europeus, especialmente franceses, que desembarcaram em San Rafael. Por volta de 1871, chegam na cidade os engenheiros franceses Julio Gerónimo Ballofet e Rodolfo Iselín, responsáveis pelo impulso econômico e urbanístico do município; contudo, antes da chegada deles, o território era habitado pelos aborígenes Huarpes (EL PORTAL DE MENDOZA, 2018).

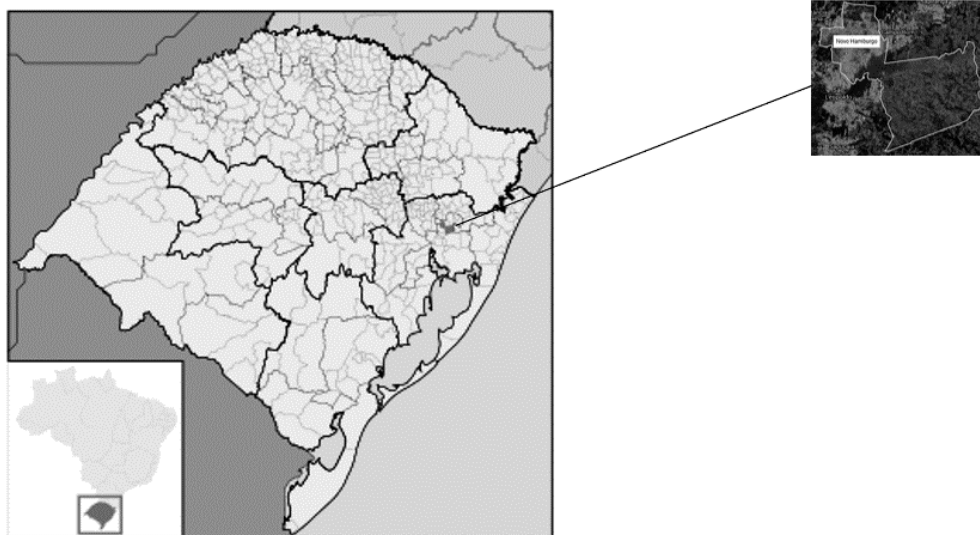
No final do século XIX, a imigração italiana se estabelece, complementando a colônia francesa existente. O ano de 1903 marca o início do desenvolvimento de San Rafael, com a chegada da estrada de ferro, pois, junto com ela, estabelece-se o progresso agroindustrial, e sua produção expande-se para o comércio de cidades mais importantes da Argentina. A ferrovia contribuiu não só para o crescimento econômico do município, como também para expandir a colonização no sul de Mendoza, ampliando os mercados de vinho, lenha, madeira, trigo, milho, alfafa e outros produtos regionais (CANTARELLI, 2011). Depois de expostos os aspectos antropológicos e de formação de San Rafael, na subseção seguinte, aplica-se a mesma abordagem para o município de Novo Hamburgo.

4.2. Panorama de Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul, Brasil)

Localizada na região do Vale do Rio dos Sinos, estado do Rio Grande do Sul, Novo Hamburgo fica a 35 km distante da capital Porto Alegre. Segundo dados do último censo, possui 238.940 habitantes e 27 bairros (FEE, 2010). O município possui uma área territorial de 223,8 km² e densidade demográfica de 1.067 hab./km² (FEE, 2015). O atual representante do município, no

período do levantamento dos dados deste estudo, é a Prefeita Fatima Daudt, primeira mulher a representar o município em 92 anos de existência.

Figura 2 - Município de Novo Hamburgo



Fonte: adaptada pela autora (2019). Disponível em FEE (2010) e UFRS (2018).

No que concerne aos aspectos históricos e culturais, antes da colonização das terras que atualmente são extensões territoriais de Novo Hamburgo, os povos indígenas Charruas e Minuanos povoavam a região. Em contrapartida, o município ficou conhecido inicialmente como *Hamburguer-Berg* e, posteriormente, Hamburgo Velho, que atualmente nomeia o bairro mais antigo da cidade. Quanto aos aspectos da imigração, o município foi povoado inicialmente por imigrantes alemães, que chegaram no território em 1824; depois, pelos italianos. Novo Hamburgo estava situado num território favorável, já que por ali passavam estradas que ligavam à capital Porto Alegre. Porém, com a construção da estrada de ferro, em 1876, o movimento comercial foi deslocado em 3 km, surgindo a *New Hamburg*, que progrediu facilmente, deixando o povoado original em situação secundária (IBGE, 2010).

Em linhas gerais, Novo Hamburgo nasceu da força da cultura alemã, e, após sua emancipação, acelerou a industrialização, tornando-se um dos polos econômicos mais prósperos do Vale do Rio dos Sinos. Por muito tempo, a in-

dústria foi praticamente formada pela cadeia coureiro-calçadista, com várias empresas de destaque, que colaboraram para levar a cidade ao reconhecimento como a Capital Nacional do Calçado (GUAYÍ, 2017).

Após finalizada a caracterização dos aspectos antropológicos e de formação do município de Novo Hamburgo, nas subseções seguintes, parte-se para os resultados das entrevistas realizadas com os gestores públicos dos municípios investigados.

4.3. Cidades inteligentes sob a ótica dos gestores públicos de San Rafael/AR

Nesta subseção, identificam-se e analisam-se as ações e estratégias praticadas no município de San Rafael, as quais são voltadas para tornar a cidade mais inteligente e sustentável. É importante ressaltar que as falas dos entrevistados estão destacadas no texto, com formatação em itálico e entre aspas.

No primeiro questionamento realizado, buscou-se identificar as iniciativas e os investimentos executados, que visam tornar a cidade mais inteligente e sustentável, a partir da pasta dos gestores públicos de San Rafael. Para o CCOT, o município tem investido em infraestrutura tecnológica; no entanto, há necessidade de avanços nessa questão, para aperfeiçoar a infraestrutura existente, tornando-a mais eficiente e adequada para todos.

Em contrapartida, a DDS entende que, se não for considerado o desenvolvimento humano e sustentável, com metas de longo prazo, torna-se difícil estabelecer parâmetros para conduzir as cidades para modelos mais inteligentes. Contudo, aponta que, em sua pasta, desenvolve quatro linhas de trabalho baseadas no desenvolvimento humano dos cidadãos sanrafaelinos, que estão relacionadas com as diretrizes de gerenciamento do município, correspondendo a: (i) nutrição de cidadãos que estão em situação de extrema pobreza e desnutrição infantil; (ii) trabalho social em diferentes aspectos; (iii) idosos em vulnerabilidade social e desamparo; e (iv) habitação, relacionada às catástrofes naturais provocadas pelas fortes tormentas que normalmente ocorrem no município. Quanto a este último aspecto, a Secretaria auxilia no fornecimento de materiais de construção para os cidadãos desabrigados.

O SDE destaca que possui em sua pasta iniciativas e investimentos voltados exclusivamente aos produtores rurais, visto que a produção agrícola é a maior fonte econômica do município, e, todos os anos, sofrem por problemas nas colheitas e pela variação da moeda. De acordo com ele *“Estamos em uma*

região que é muito difícil de produzir, porque a cada ano há muitas incertezas sobre as colheitas, e geralmente vem agregado a isso, o problema do preço. Então vivemos em um ciclo de pouca produção e, muitas vezes, o produto tem preços mais baixos. Há um grupo industrial que determina as políticas de preço. E neste ciclo econômico em que vivemos, com a desvalorização do peso, o município tenta alcançar uma política de sustentabilidade econômica por meio do associativismo entre cooperativas e empresas; e incentiva o ‘mercado’ para que haja políticas mais realistas em benefício dos produtores, e não somente para o setor industrial.”

No segundo questionamento, buscou-se identificar ferramentas e estratégias utilizadas pelos gestores públicos na administração de suas pastas. Nesse aspecto, todos os gestores destacam que é necessário o desenvolvimento de novas ferramentas para melhorar a gestão do trabalho. Para o CCOT, a área utiliza sistemas provinciais voltados ao monitoramento, controle e planejamento do território, e possui como orientação para o gerenciamento das atividades as diretrizes do Plano de Ordenamento Territorial.

Em contrapartida, a DDS relata que, em sua área, trabalham com planilhas eletrônicas, “(...) *nossas assistentes sociais com suas equipes alimentam essas informações, que são parte do desenvolvimento de nosso trabalho. Nestes formulários, há indicadores que, para nós, são fundamentais, e nos indicam o nível de indigência da população. Estas informações, nos permitem trabalhar em cima de resultados mais efetivos, relacionados aos reais problemas dos cidadãos de San Rafael.*” Ainda, segundo ela, utilizam os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), focando nas metas relacionadas ao habitat sustentável.

Na opinião do SDE, “(...) *para uma melhor política de gestão em nossa área, seria primordial um setor relacionado ao desenvolvimento estatístico, que ainda não temos. (...) a província (Mendoza) concentra toda as informações de gestão de nossa área, de tal maneira que sabemos apenas informações parciais sobre a economia local. Pois, quem realiza o levantamento de dados é a província, e isso, às vezes, nos dificulta na busca de respostas rápidas aos nossos problemas. De fato, estamos trabalhando para desenvolver um Observatório de Política Econômica em conjunto com a Universidad de Ciencias Económicas (UNCUYO), para que possamos armar um esquema de trabalho que permita gerar informações e sistematizá-las, desenvolvendo nossos próprios indicadores, para melhor tomada de decisão.*”

Quanto ao terceiro questionamento, buscou-se analisar as principais dificuldades dos respondentes no processo de tornar a cidade mais inteligente.

Sob esta perspectiva, no município, surgem obstáculos relacionados à mobilização dos cidadãos, à promoção de um hábitat sustentável e à desmotivação dos produtores rurais. Para o CCOT, *“O nosso maior desafio, em meu ponto de vista, é mobilizar os atores do território. De alguma forma coordenamos ações, mas não conseguimos, em diversos momentos, fazer com que os atores participem. E um segundo desafio é a conquista de uma gestão territorial mais eficiente. Nosso território é muito extenso, e há uma dificuldade de investimentos no momento em que se precisa. Não cobramos impostos, somente tarifas e/ou taxas de serviços, e isso ocasiona a um orçamento municipal menor a inviabilidade de investir em melhores ferramentas para o trabalho.”*

Para o SDE, seu principal desafio está relacionado à desmotivação dos produtores rurais, argumentando que trabalha no desenvolvimento de mecanismos para motivá-los, com políticas de incentivos, a fim de minimizar os impactos referentes à desvalorização da moeda. Por outro lado, para a DDS, *“(…) o principal desafio da minha gestão é fornecer um hábitat sustentável para todos.”* Sob esta ótica, com o rápido crescimento urbano, tem requerido dos gestores públicos ações voltadas ao desenvolvimento sustentável,

Para o quarto questionamento, buscou-se saber dos respondentes quais os atores considerados no processo para tornar sua cidade mais inteligente. Para o CCOT, o cidadão é o principal ator nesse processo; entretanto, necessita participar e se envolver nos processos de desenvolvimento, como também estar propenso a colaborar com soluções para os problemas do território.

Do ponto de vista da DDS, *“(…) a construção do desenvolvimento local tem que partir de acordo com as necessidades da sociedade, mas, para isso, os atores sociais, em seus diferentes espaços, precisam trabalhar em cooperação”*. Na opinião do SDE, os atores do território são específicos, e, sem eles, o município não lograria avanços econômicos. Esses atores, segundo o Secretário, são a Câmara de Comércio, a Sociedade Rural, o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), o Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (INTI), a Associação de Vinícolas, produtores e universidades locais.

Diante disso, no quinto questionamento, buscou-se analisar o papel dos cidadãos no desenvolvimento da cidade. Para os respondentes, o cidadão é visto como um dos elementos-chave para o desenvolvimento local, e a participação cidadã é um dos componentes mais importantes desse processo. Em um sentido mais amplo, a inteligência de uma cidade requer participação, compartilhamento, informação e conhecimento acerca dos cidadãos que nela vivem.

Para o CCOT, a participação cidadã é *“(…) fundamental, principalmente*

quando se trata de um processo para tornar a cidade mais inteligente. E, neste momento, uma das dificuldades de nossa área é ver esta coesão entre os atores, que, conseqüentemente, iria colaborar no desenvolvimento local e na construção de políticas públicas. E, neste sentido, considero o empoderamento do cidadão uma parte fundamental para a interação territorial". Na visão do SDE, o cidadão ocupa o lugar central no desenvolvimento da cidade, e a respeito disso, trabalha para que os planos estratégicos sejam externalizados para toda a sociedade.

No que corresponde à estratégia de participação, a DDS enfatiza que uma cidade inteligente necessita desenvolver-se de baixo para cima, visto que *"(...) posso estar com as melhores intenções para o desenvolvimento de minha cidade, mas quem sabe onde há necessidade de investimento é o cidadão que nela vive"*. A abordagem "de baixo para cima" é conhecida no âmbito acadêmico como a metodologia *bottom-up*. Pesquisadores consideram que, para o desenvolvimento bem-sucedido de uma cidade inteligente, é necessário atender às demandas dos cidadãos.

Assim que, quando é proposto o uso das TICs para sanar as necessidades de uma cidade inteligente, são necessários investimentos em fatores de inovação e tecnologia. Em consequência disso, no sexto questionamento, buscou-se saber quais as vantagens que a tecnologia pode trazer para o desenvolvimento local. Em face ao exposto, para o CCOT, existe uma infraestrutura de cabos de fibra ótica disponível na maior parte do território; no entanto, há desinteresse dos provedores de serviços em investir no município, fortalecendo a infraestrutura disponível. Segundo ele, San Rafael é prejudicado por sua geografia, já que fica em meio a desertos e montanhas, e, se superassem este aspecto, as TICs proporcionariam um maior alcance das informações, velocidade e qualidade de conexão em todo o território.

Para a DDS, o problema da conexão com a *internet* no município está relacionado também com a distância entre os distritos. Segundo ela, a operadora Movistar possui antenas e infraestrutura na cidade, mas, até o momento, o serviço não funciona como deveria. Na visão do SDE, o uso das TICs no desenvolvimento local pode trazer inúmeras vantagens, principalmente relacionadas a avanços no setor agrícola industrial, da biotecnologia e da ciência, com progressos na genética bovina. E complementa: *"(..) para que as tecnologias gerem vantagem no desenvolvimento local, elas precisam chegar a tempo, e, quando não chegam, ou porque estão em desuso em outros países, nunca seremos capazes de estar um passo à frente no desenvolvimento"*.

Com relação ao sétimo questionamento, buscou-se identificar na legislação municipal mudanças relacionadas à atuação das PPPs, assim como de que maneira os gestores públicos percebem a atuação desses atores no processo de desenvolvimento local. Desse modo, em um contexto no qual a escassez de recursos financeiros é agravada pelo momento político e econômico do país, são necessárias ações em parceria com instituições públicas e privadas, como governos estaduais e federais, ONGs, empresas, entre outros. De certa forma, as PPPs são uma tendência mundial, especialmente quando a legislação municipal favorece e incentiva esse modelo de gestão.

A Lei Provincial 8051 e o Plano Provincial de Ordenamento Territorial 8999, de acordo com o CCOT, possuem diretrizes de proteção jurídica para a atuação das PPPs no município. Para a DDS, o trabalho que realiza em parceria com as universidades tem beneficiado e ampliado o atendimento aos cidadãos locais, e, nessa cooperação, não há custo financeiro para a prefeitura. Para ela, essas parcerias são uma forma de ajudar a administração pública, com menor necessidade de pessoal e de investimentos diretos.

O SDE conclui este tópico destacando que a falta de recursos financeiros tem dificultado o desenvolvimento de projetos, mas que, por outro lado, os acordos de cooperação realizados com entidades e associações locais estabelecem o suporte necessário para propiciar a sustentabilidade econômica dos projetos a longo prazo, com o compartilhamento de riscos entre as partes e na otimização dos recursos públicos.

No oitavo e último questionamento, buscou-se retomar pontos relevantes da entrevista, além de possibilitar aos respondentes liberdade de comentários. Nesse sentido, as considerações dos entrevistados - no que diz respeito ao desenvolvimento de San Rafael como cidade mais inteligente e sustentável - correspondem-se. Para o CCOT, para lograr o município o perfil de uma cidade mais inteligente, primeiramente, é necessário que se encontrem alternativas para a melhoria da conexão com a *internet*, embora considere que o município possui áreas que podem ser consideradas inteligentes, como (i) na qualidade de vida, com a variedade de espaços verdes, praças, sistema de aproveitamento e gerenciamento de água; (ii) na acessibilidade (ciclovias e rampas de acesso e sinalização a cadeirantes); e (iii) nas belezas naturais das paisagens espalhadas por todo o território.

Do ponto de vista da DDS, sua gestão tem sido criativa no gerenciamento da pasta; no entanto, segundo ela, o que impera no momento é que o cidadão participe ativamente no processo de desenvolvimento da cidade. Para ela, o

espaço público pertence a todos, e a empatia dos atores em torno de uma causa pode conduzir a cidade para mais inteligente.

O SDE conclui que a participação cidadã é o elemento essencial para promover a sustentabilidade urbana e socioeconômica de San Rafael, e, conseqüentemente, tornar a cidade mais inteligente. Diante desse contexto, a *European Union* (2016) considera que uma cidade inteligente impulsiona o desenvolvimento econômico e melhora a qualidade de vida, quando há um sistema que integre os diferentes atores, fazendo o uso estratégico da infraestrutura e dos serviços de informação, com planejamento e gestão, em resposta às necessidades sociais e econômicas das cidades.

Depois de finalizada a seção que identificou e analisou os principais pontos das entrevistas realizadas com os gestores públicos de San Rafael, na subseção seguinte, aplica-se a mesma abordagem para o município de Novo Hamburgo.

4.4. Cidades inteligentes sob a ótica dos gestores públicos de Novo Hamburgo/BR

Nesta subseção, busca-se identificar e analisar ações e estratégias praticadas no município de Novo Hamburgo, para torná-lo mais inteligente e sustentável. Nesse sentido, no primeiro questionamento realizado, buscou-se identificar iniciativas e investimentos executados pelos gestores públicos do município, cujas pastas estão voltadas para tornar a cidade mais inteligente e sustentável. Nesse aspecto, para a SDUH, as ações em sua pasta são orientadas para a sistematização das atividades da Secretaria, digitalização dos serviços públicos e aderência a novas ferramentas para o uso gerencial. Outra iniciativa em andamento é o Plano de Mobilidade Urbana. Segundo ela, “(...) *estamos trabalhando com uma tecnologia que irá trazer inteligência para a mobilidade da cidade, por meio da qual os cidadãos poderão obter por aplicativo de celular informações sobre o transporte público e tráfego urbano da cidade*”.

Na visão do SSP, os investimentos e iniciativas de sua pasta estão concentrados em uma “Governança Territorial Inteligente”, com a ampliação do monitoramento e do controle do território, como também em ferramentas gerenciais e plataformas digitais de dados abertos. Para o SMA, sua secretaria investe em ações como: (i) reativar a coleta seletiva; (ii) atualizar o plano de resíduos sólidos, no qual propõe a redução, reaproveitamento e disposição dos resíduos não recicláveis; (iii) programas de educação ambiental, com trilhas ecológicas nos principais parques da cidade; (iv) plano de arborização urba-

na, com estímulo às áreas verdes; e (v) atualização do plano de compostagem, com foco no reaproveitamento dos resíduos orgânicos.

Em contrapartida, no segundo questionamento, buscou-se identificar ferramentas e estratégias utilizadas pelos respondentes no gerenciamento de suas pastas. Nesse sentido, as ferramentas e estratégias apontadas pelos gestores públicos são voltadas à padronização e otimização dos processos públicos, assim como à desmaterialização do papel, à redução de custos, ao aumento da produtividade e à transparência.

Sob essa ótica, SDUH ressalta que ainda utiliza planilhas eletrônicas para o desenvolvimento de algumas atividades; entretanto, as ferramentas gerenciais utilizadas na secretaria são (i) SIGNH, software desenvolvido pelos servidores públicos; (ii) ARCGIS, software que permite consultar a base cartográfica do município. Declarou ainda que *“(...) há projetos que estão em andamento, que visam à digitalização dos serviços públicos, como é o caso do Cadastro Digital, que possibilita o cadastramento digital dos imóveis do município e concebe uma central de informações digitais para a Secretaria.”*

Para o SSP, a ferramenta administrativa utilizada em sua pasta é o software GPWEB: *“(...) nós já capacitamos os servidores no uso de uma ferramenta gerencial denominada GPWEB. É uma ferramenta de gestão estratégica utilizada por muitas instituições em nível federal e estadual. E, neste momento, os servidores desenvolvem suas tarefas dentro desta ferramenta, de acordo com a função que desempenham na Secretaria, incluindo seus objetivos, iniciativas, metas, indicadores, e passam a acompanhar suas atividades em nível estratégico, e, ao mesmo tempo, operacional, acompanhando o andamento das ações promovidas pela nossa Secretaria.”*

Ainda que o desenvolvimento de ferramentas para o gerenciamento ambiental seja escasso, o SMA declara que está em andamento um processo licitatório na Secretaria, para contratar uma ferramenta gerencial que pretende otimizar os processos e diminuir as impressões de papel, visto que, diariamente, são impressos muitos documentos, o que, segundo ele, *“(...) parece até contraditório para quem trabalha em uma área do meio ambiente”*.

No entanto, no terceiro questionamento, buscou-se identificar nos respondentes os desafios para tornar a cidade mais inteligente. Para o SSP, o principal desafio da área está relacionado a recursos de ordem financeira, visto que *“(...) se estamos falando em TIC, requer investimentos, e o momento econômico que passa a União, o Estado e o município, em termos de atividade econômica, apresenta os primeiros movimentos de recuperação de um período de grave recessão,*

o que tem limitado muito nossa possibilidade de investimento, pois capacidade, capital intelectual e oportunidade nós temos, mas sofremos, de alguma forma, uma limitação de ordem financeira, sendo este nosso principal gargalo neste momento.”

Do ponto de vista da SDUH, o principal desafio de sua gestão está relacionado à estrutura pública, que responde por processos burocráticos complexos, sendo que, segundo ela, ações e investimentos de uma gestão terminam sendo implementados na gestão seguinte: *“(...) então isso é uma de nossas dificuldades, pois nós trabalhamos em uma situação que leva meses, e, mesmo que pareça para a sociedade que a máquina pública está ‘inflada’, ainda assim há falta de pessoal para tocar o backlog de demandas”*.

No contexto ambiental, para o SMA, há vários desafios em sua pasta, mas o principal está relacionado à questão dos resíduos sólidos: *“(...) me propus a dar solução para a gestão dos resíduos, se conseguirmos otimizar o sistema e desenvolver nos cidadãos a conscientização, então teremos uma melhoria não só ambiental, que é o nosso foco, como também social. Então, nesse momento, estaremos caminhando para uma cidade mais inteligente, sob o aspecto de melhoria de qualidade de vida urbana”*.

Por conseguinte, no quarto questionamento, buscou-se identificar os atores locais que os gestores consideram no processo de tornar a cidade mais inteligente. Para a SDUH, a administração pública, os servidores e a sociedade civil desempenham um papel importante no processo de tornar a cidade mais inteligente.

Sob esse mesmo ponto de vista, o SSP considera como atores governos, empresas e universidades. O SMA conclui esse tópico acrescentando que *“(...) atualmente vivemos uma situação econômica e ambiental frágil, e só conseguimos superar isso com o apoio de toda a comunidade local, cujos membros considero atores-chave no processo para transformar a cidade em mais inteligente”*.

Com relação ao quinto questionamento, buscou-se identificar as considerações dos respondentes em relação à atuação dos cidadãos no processo de tornar a cidade mais inteligente. Neste contexto, não se pode esquecer que uma cidade inteligente é aquela que enfoca o sustentável, mas que também utiliza as TICs para resolver os problemas urbanos, estimulando e promovendo a participação cidadã.

Para o SMA, o cidadão é o grande ator da cidade e, sem ele, é impossível desenvolver uma cidade mais inteligente. O entrevistado reconhece ainda que o cidadão deve fazer a sua parte, pois é ele quem colhe os frutos desse projeto,

mas pondera que há a necessidade de envolvê-lo desde as questões mais simples, como, por exemplo, na separação correta do lixo, a questões mais complexas, como na colaboração do desenvolvimento de um habitat sustentável e melhor para todos.

Para a SDUH, o cidadão é essencial ao desenvolvimento urbano, e acredita que, no momento em que demonstra admiração, colabora e é consciente, a cidade caminha para se tornarmos inteligente e sustentável. O SSP acrescenta que o cidadão “(...) é o principal beneficiário e cliente, dentro desta ideia de que o cliente tem sempre a razão, e nós, como administradores públicos, devemos sempre prestar os melhores serviços a ele. E o desafio, neste sentido, é prestar um serviço público de excelência e fornecer um ambiente onde a inovação esteja sempre presente”.

No que corresponde ao sexto questionamento, buscou-se saber as vantagens que a tecnologia traz para o desenvolvimento da cidade. Para a SDUH, a principal vantagem do uso das TICs é a agilidade. Segundo a secretária, sua gestão está empenhada em investir nas TICs para melhor gerenciamento de sua área, desse modo, segundo ela, será possível administrar a Secretaria com mais eficiência e transparência. Para o SMA, as vantagens de se utilizar as TICs vão desde a agilidade no atendimento e gerenciamento, como também a promoção de melhor qualidade de vida para os cidadãos.

No sétimo e penúltimo questionamento, buscou-se identificar com os respondentes quais foram as mudanças na legislação municipal relacionadas à atuação das PPPs, assim como de que maneira os gestores públicos percebem a atuação desses atores no processo de desenvolvimento local. Sob esta ótica, todos informaram que não há mudanças recentes na legislação municipal para a atuação das PPPs; entretanto, confirmaram que há termos e contratos que facilitam a participação dos entes privados em determinados projetos de suas pastas.

Nesse sentido, Novo Hamburgo possui a Lei 1408/2006, que estabelece diretrizes para a atuação das PPPs no município, as quais, mediante parcerias estabelecidas, operam na implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento local (LEIS MUNICIPAIS, 2016). Diante desse contexto, para a SDUH, essa lei precisa ser revista, uma vez que atribui múltiplas obrigações ao setor privado, e, por conta disso, a prefeitura acaba não atingindo um número satisfatório de participantes em seus processos licitatórios.

O SSP destaca que em sua pasta existe uma legislação que concede às pessoas jurídicas e à sociedade civil o compartilhamento de imagens de suas câ-

meras de videomonitoramento. Essa legislação, segundo o secretário, objetiva que a sociedade colabore com os órgãos de segurança pública em possíveis investigações no território. O SMA conclui esse questionamento informando que há um edital em andamento para contratação de uma PPP que objetiva fortalecer os serviços de meio ambiente da cidade, contudo, em sua pasta, não há uma legislação específica.

Quanto ao oitavo e último questionamento, buscou-se retomar pontos relevantes da entrevista, possibilitando aos respondentes liberdade de comentários. A respeito disso, a SDUH conclui a entrevista ressaltando que, para que Novo Hamburgo alcance o patamar de cidade mais inteligente e sustentável, o poder público deve concentrar esforços na desburocratização e integração dos processos administrativos. Dessa forma, segundo ela, necessita-se cada vez mais investir nas TICs, para garantir a agilidade e a eficiência dos processos públicos, e, conseqüentemente, alcançar um modelo de sustentabilidade urbana.

Para o SSP, a tecnologia é um fator preponderante na implementação de cidades inteligentes, trazendo benefícios não só para o gestor público, mas também para o cidadão. Já o SMA acrescenta que se necessita investir cada vez mais em tecnologia, e, quando isso não acontece, requer-se do gestor inovação e criatividade. Na visão do secretário, sem esses aspectos, fica difícil a cidade avançar para um modelo mais inteligente e sustentável.

Diante desse contexto, esta subseção apresentou e discutiu os resultados das entrevistas realizadas com os gestores públicos de Novo Hamburgo; na etapa seguinte, conclui-se o estudo.

5 Conclusões

Tornar a cidade mais inteligente é uma jornada, mas o primeiro passo requer mudanças de paradigmas e ruptura com estratégias tradicionais. Em todo o mundo, as áreas urbanas são consideradas locais privilegiados para geração de emprego, inovação e ampliação das oportunidades econômicas. Diante dessa realidade, este estudo buscou identificar e analisar as estratégias estabelecidas em termos de desenvolvimento territorial nos municípios de San Rafael (Mendoza, Argentina) e Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul, Brasil), voltadas para tornar suas cidades mais inteligentes e sustentáveis.

Dentre os principais pontos deste estudo, a primeira etapa (a) propôs-se a apresentar uma visão geral sobre a urbanização no mundo e seus desafios

emergentes. Na segunda etapa (b), com base na perspectiva da temática de cidades inteligentes, foi realizada uma discussão teórica sobre as principais teorias e aspectos conceituais referentes ao tema.

Na terceira etapa (c), foi exposta a estratégia metodológica utilizada para que fosse possível atingir tanto o objetivo geral como os específicos deste estudo. Nesse sentido, realizou-se um levantamento bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com seis gestores públicos, ocupantes de posições estratégicas nas cidades investigadas. O questionário realizado com os gestores públicos incluiu oito perguntas, que constituíram um checklist para identificar as estratégias e ações que objetivam tornar seus territórios mais inteligentes e sustentáveis.

Na quarta etapa (d), foram expostos os resultados das entrevistas, destacando-se as principais questões abordadas pelos respondentes. Os resultados dessas entrevistas levaram à conclusão de que os municípios possuem potencial para se desenvolver como mais inteligentes, e evidenciaram oportunidades que requerem uma melhor atenção. Assim, são necessários esforços para garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como investimentos em soluções inovadoras e estratégias para promover um território mais competitivo e sustentável para todos.

Em suma, ponderam-se alguns tópicos que devem ser entendidos como pontos relevantes para um desenvolvimento territorial bem-sucedido dos municípios investigados. Em um primeiro momento (I), um desenvolvimento local bem-sucedido depende da identificação e do aproveitamento dos recursos endógenos, sendo eles (i) potencialidades e oportunidades do território; (ii) cultura empreendedora; (iii) economia criativa e classe criativa local; e (iv) redes de atores (capital humano e social). Junto a isso, existe ainda (II), a necessidade de resposta por parte das cidades aos desafios contemporâneos e à crescente urbanização, os quais sustentam a definição de cidades inteligentes.

Da mesma forma, faz-se necessário considerar ainda a (III) a concepção de uma cidade inteligente, que, por sua vez, deve concentrar-se nas necessidades mais preeminentes dos centros urbanos e dos cidadãos. Não se pode ignorar ainda que (IV) as cidades inteligentes representam uma tendência e, ao mesmo tempo, uma mudança de “mentalidade” que necessita acontecer. Caso contrário, esses espaços urbanos poderão ter problemas contínuos e comuns a muitas cidades: planejamento, infraestrutura e serviços urbanos.

Importante destacar ainda que (V) um modelo de cidade inteligente implica em novas formas de qualidade de vida, gerenciamento, conectividade,

respostas rápidas às catástrofes naturais e transformação dos espaços urbanos, visando à sustentabilidade econômica, ambiental e social. Mesmo assim, é preciso considerar ainda que (VI) não é fácil, e muito menos simples, implementar a transformação urbana, mas é possível desenhar um modelo de cidade inteligente, com estágios de evolução para curto, médio e longo prazo.

Destaca-se também que a (VII) dinâmica das cidades inteligentes não compete apenas ao poder público, mas sim a toda uma sociedade civil organizada. De modo geral, entende-se que a definição construída neste estudo de cidades inteligentes é aquela que aplica “inteligência” aos serviços que gera, não se considerando o uso das TICs como o componente necessário, “indispensável”, para tornar um território urbano mais inteligente e sustentável.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. Análise de conteúdo (1977): Tradução Luíz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 70. ed. Lisboa: **Presses Universitaires de France**, 2001. 223 p.
- CANTARELLI, A.P. Panorama económico-productivo de San Rafael hacia el centenario. **Revista de Historia Americana y Argentina**, v. 46, n. 2, jun, 2011.
- CENTRE FOR CITIES. **Smart Cities**. Published in 2014. Available in: <http://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2014/08/14-05-29-Smart-Cities-briefing.pdf>. Access in 10 of nov of 2018.
- COCCHIA, A. Smart and digital city: A systematic literature review. In: **Smart city**. Springer International Publishing Switzerland, p. 13-43, 2014.
- DAVID, N.; JUSTICE, J.; MCNUTT, J. G; Smart Cities Are Transparent Cities: The Role of Fiscal Transparency in Smart City Governance. In: **Transforming City Governments for Successful Smart Cities**, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar (org), Springer International Publishing, v.8, p. 69-86, 2015.
- DEIE. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas. **Datos San Rafael Censo 2010**. Disponible en: <<http://deie.mendoza.gov.ar/#!/otros-censos>>. Acceso en: 23 mai. 2018.
- EL PORTAL DE MENDOZA (Argentina). **Cámara de Turismo de la provincia de Mendoza**. Los Huarpes. Disponible en: <<http://elportaldemendoza.com/pt-br/blog/os-huarpes/>>. Acceso en: 13 ene. 2019.
- EUROPEAN UNION. Regional Innovation Ecosystems: Learning from the EU's Cities and Regions, In: **Committee of the Regions**, Bruxelas, 2016.
- FEE. FEE Dados Abertos. **Caracterização do Território de Novo Hamburgo**.

Dados de 2015. Disponível em: <<http://dados.fee.tche.br/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

GIFFINGER, R.; F., C.; K, H *et al.* **Smart Cities: Ranking of European medium-sized cities.** Vienna. 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed, v.4. Atlas: São Paulo, 2002, p. 44-45.

GUAYÍ. **Síntese do diagnóstico: território de paz - Santo Afonso.** Projeto Economia Solidária de Prevenção à Violência no RS. Repositório Guayí. Disponível em: <http://guayi.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Diagnostico-N.-Hamburgo.pdf>. Acesso em: 28 mar de 2018.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995

HAYAT, P. Smart Cities: a global perspective. **India Quarterly**, v. 72, n. 2, p. 177-191, 2016.

HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? City: Analysis of Urban Trend, Culture, Theory, Policy, **Action**, 12(3), 2018.

IBGE (Brasil). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama Novo Hamburgo. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>>. Acesso em: 14 set. 2017.

KOMNINOS, N. **Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces.** Taylor & Francis. London. 2002, 320 p.

_____. **Intelligent Cities and globalization of innovation networks.** Routledge, p.7-19, 2008. 320 p.

LEIS MUNICIPAIS. **Lei nº 1408, de 31/05/2006.** Publicado em 31 de maio de 2016. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2006/141/1408/lei-ordinaria-n-1408-2006-dispoe-sobre-o-programa-de-parcerias-publico-privadas-de-novo-hamburgo-ppp-novo-hamburgo-e-da-outras-providencias?q=parcerias+p%c3%bablico-privada>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

MENDOZA TRAVEL. **Resenha histórica departamento de San Rafael.** Disponível em: <<http://www.mendoza.travel/pt/resena-historica-17/>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MOREIRA, J.C.R. O paradigma das cidades inteligentes: as dimensões do espaço urbano, [Dissertação de Mestrado], **Repositório da Universidade Lusíada do Porto**, Porto, 2014

NAM, T.; PARDO, T. A. *Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context.* In: **Proceedings of the 5th international conferen-**

ce on theory and practice of electronic governance. ACM, p. 185-194, 2011. ONU (Brasil). **Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050**. Publicada em 15 de abril de 2013 Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/> >. Acesso em: 16 dez. 2018

_____. **Tecnologia tem papel fundamental na abordagem dos desafios das cidades, diz especialistas**. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/tecnologia-tem-papel-fundamental-na-abordagem-dos-desafios-das-cidades-dizem-especialistas/> >. Publicada em 14 de maio de 2013. Acesso em: 06 nov. 2017.

_____. **A ONU e a população mundial: Estimativa 2009** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/populacao-mundial/>>. Acesso em: 08 nov. 2018 RBCIH. **Brasil 2030: Indicadores brasileiros de cidades inteligentes e humanas**. Disponível em: < <http://redebrasileira.org/indicadores> >. Publicado em 2017. Acesso em: 22 jul. 2017.

SILVEIRA, R.L.L. Cidade Inteligente. In GRIEBELER, M. P. D.; RIEDL, M. (Orgs). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatados**, Porto Alegre: Conceito, p. 56-57, 2017.

WELCOME ARGENTINA. **San Rafael**. Disponível em: <<https://www.welcomeargentina.com/sanrafael/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed., Porto Alegre: **Bookman**, 2001, p. 19.

ZAVATTIERI, A. O Aquecimento Global e as Fontes de Água Doce dos Andes. Em: **Rede de Estudos Ambientais de Países de Língua Portuguesa**, Newsletter nº 10, Portugal, 2014.

4. A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA E O SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO DO CAMPUS CAÇAPAVA DO SUL / RS

Fabiana Tramontin Bonho¹
Roberto Tadeu Ramos Morais²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Unipampa foi criada pelo governo federal para minimizar o processo de estagnação econômica do local onde está inserida, já que a educação viabiliza o desenvolvimento regional, buscando ser um agente da definitiva incorporação da região no mapa do desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Unipampa, 2018).

A cidade de Caçapava do Sul foi uma das escolhidas para sediar um campus da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), como parte do programa de expansão das universidades federais no Brasil, por meio de um acordo de cooperação técnica, financiado pelo Ministério da Educação, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (Ufpel), que previa a ampliação do ensino superior na metade sul do estado do Rio Grande do Sul.

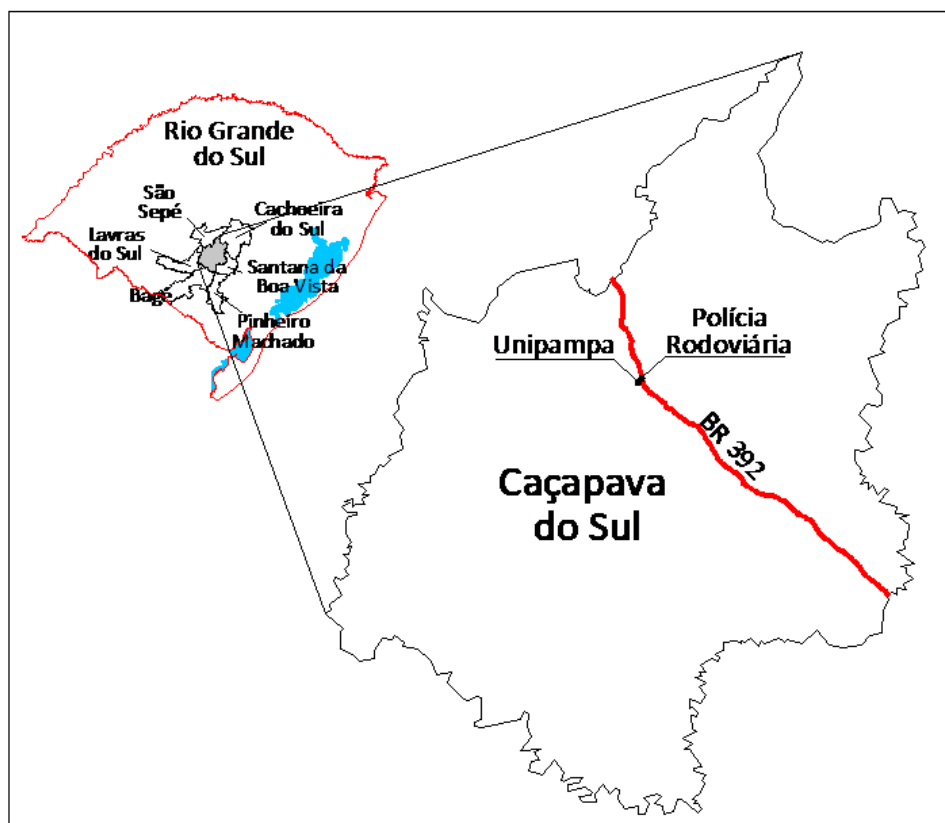
Para Caçapava do Sul, a vinda da Unipampa foi a concretização de um antigo sonho da população, que objetivava permitir à juventude um maior conhecimento, a permanência em sua região de origem e a aquisição das informações necessárias para impulsionar o progresso de sua região. No momento em que se qualifica a mão de obra e se aumenta a autoestima de seus habitantes, tem-se como consequência a vinda de novas famílias e a descoberta por seus filhos de opções para que se desenvolvam em sociedades cultural e economicamente independentes.

¹ Aluna do Programa de Doutorado Memória Social e Bens Culturais – La Salle. Mestra em Desenvolvimento Regional - Faccat

² Professor o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Faccat.

Na perspectiva de avançar neste estudo, a pesquisa irá abranger os cinco (5) municípios que integram a região analisada e são limítrofes do município-sede, sendo que os dois outros municípios limítrofes, Cachoeira do Sul e Bagé, serão desconsiderados por possuírem outras universidades em sua localidade – Cachoeira do Sul possui a Ulbra, e Bagé, a Urcamp. Dessa forma, serão estudados os municípios de Caçapava do Sul, São Sepé, Santana da Boa Vista, Pinheiro Machado e Lavras do Sul. A Figura 1 apresenta a localização do Campus da Unipampa em Caçapava do Sul.

Figura 1 - Mapa de localização da Unipampa Caçapava do Sul



Fonte: autora (2019).

Tem-se como objetivo geral analisar as transformações econômicas e sociais ocorridas em Caçapava do Sul e seus municípios limítrofes após a instalação do Campus da Universidade Federal do Pampa. O presente artigo tem, ainda, como objetivos específicos a) identificar as contribuições socioeconômicas

micas no desenvolvimento da região, geradas com a implantação do Campus de Caçapava do Sul; b) verificar se os egressos da universidade permanecem atuando na região após a conclusão do curso; c) identificar as principais contribuições das atividades (de ensino, pesquisa e extensão) desenvolvidas no Campus de Caçapava do Sul para o desenvolvimento dos municípios de Caçapava do Sul, São Sepé, Santana da Boa Vista, Pinheiro Machado e Lavras do Sul; e d) propor sugestões de melhoria para a universidade pesquisada.

2 A UNIVERSIDADE COMO POLO DE DESENVOLVIMENTO

O papel da universidade no desenvolvimento regional vem em crescente destaque, sendo considerado como um elemento-chave desse processo. Goddard (1999) destaca principalmente a territorialidade dessas instituições, ou seja, suas contribuições para a região em que estão inseridas. De acordo com o referido autor, a universidade é um fator ativo para o desenvolvimento regional em diversos aspectos, inclusive econômico. As IES (Instituições de Ensino Superior) podem ser consideradas como importantes vetores em termos de educação, cultura, saúde, bem-estar e economia; para tanto, é fundamental que estejam inseridas de maneira efetiva nas regiões às quais pertencem. Goddard (1999) pontua que muitas IES têm aprimorado suas contribuições para o desenvolvimento regional por meio de uma combinação multifacetada de mecanismos que, por sua vez, refletem as necessidades da região em questão. Esses mecanismos envolvem a interação da instituição com o espaço por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, como a prestação de serviços à comunidade, promovendo-lhe a melhoria na qualidade de vida e o bem-estar. Assim, a pesquisa da relação entre as IES e suas regiões deve ser dinâmica e utilizar uma diversidade de ferramentas de interação (GODDARD, 1999).

Resumidamente, a universidade pode contribuir com o desenvolvimento regional em aspectos como (WILTGEN, 1991):

a) gastos com demanda de pessoal e movimentação de recursos financeiros por meio de salários de professores, de manutenção de equipamentos, de despesas de custeio dos alunos vindos de fora;

b) contato com a comunidade, mediante o fornecimento do conhecimento através do ensino, da pesquisa e da extensão;

c) geração da necessidade de investimentos em infraestrutura local relacionada à habitação, ao transporte, ao lazer;

d) estímulo à instalação, no seu entorno, de empresas de serviços ligados indiretamente à função do ensino (empresas de xérox, livrarias, papelarias, restaurantes, etc.);

e) disponibilização de suporte científico e tecnológico, o que influencia no desenvolvimento de um novo ambiente;

f) fomento a um aumento da produtividade, por meio do desenvolvimento das faculdades físicas e intelectuais dos seres humanos que intervêm no processo produtivo local.

Verifica-se que a universidade é fundamental no desenvolvimento regional, pois ela contribui com diversos fatores internos e externos, que envolvem demandas financeiras e de pessoal, de um modo a incentivar prestadores de serviços a se inserirem perto de suas instalações, para lhes fornecerem serviços básicos.

Goebel e Miura (2004) destacam que os resultados econômico-financeiros das cidades onde se encontram as instituições de ensino superior estão encadeados ao processo de diversificação e qualificação do ensino, das atividades culturais e das demais necessidades inerentes à esfera acadêmica, pois favorecem o desenvolvimento, via processo de aglomeração. As universidades causam um grande impacto no processo de desenvolvimento regional relacionado ao estabelecimento de vínculos e compromissos entre si, sendo que, em geral, estão voltadas para a superação das questões da região em que estão inseridas (ROLIM; SERRA, 2010).

No contexto do desenvolvimento, destacam-se como fundamentais os agentes da tríplice hélice, formada pela interação entre universidade, governo e empresa. Etzkowitz e Leydesdorff (2000) relatam que essa interação é a chave para melhorar as condições de inovação na sociedade baseada pelo conhecimento. Etzkowitz (2002) traz a incubadora de empresas como exemplo do modelo de hélice tríplice, que é considerada uma organização híbrida, que internaliza o relacionamento entre as três esferas, estimulando e criando um espaço de interação. A premissa das incubadoras é a de que a formação de empresas pode ser melhorada, ao se organizar como um processo educacional, mudando, assim, o papel tradicional das universidades, que era tido somente como ensino e pesquisa, passando a contribuir para o desenvolvimento econômico.

Etzkowitz (2002) ainda destaca que a relação entre os três agentes, visando ao desenvolvimento local e regional, é um desafio diário, tanto para aproximar a produção acadêmica das necessidades dos setores produtivos quanto para reorganizar, ou reestruturar ambientes de inovação e desenvolvimento de tecnologias.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Do ponto de vista da abordagem do problema, este estudo está classificado tanto como pesquisa qualitativa quanto quantitativa, pois os conjuntos desses dados se complementam, interagindo dinamicamente.

O método qualitativo busca a compreensão de um fenômeno específico, ou seja, compreender a função social e econômica da universidade em questão, assim como analisar a percepção das lideranças por meio da aplicação de um questionário.

O método quantitativo busca a explicação desse fenômeno, baseando-se em dados numéricos da universidade e dos municípios a serem analisados. Dessa forma, quanto à abordagem do problema, o método utilizado nesta pesquisa será misto.

A natureza da pesquisa foi do tipo aplicada, pois objetivou gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais. E, quanto aos objetivos do trabalho, o presente estudo apresenta-se como uma pesquisa interpretativa e, também, explicativa.

Para conduzir a pesquisa quanto aos objetivos e aos métodos de abordagem, este estudo de caso utilizou recursos da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental.

O estudo está centrado na Unipampa, e seu universo é caracterizado em dois grupos, o público interno e a comunidade externa. O universo do grupo interno é composto pelos egressos da Unipampa, para os quais foi realizado um questionário estruturado fechado. O número de egressos é de 273, que correspondem ao período de 2010 a 2018/1. Por se tratar de um número não muito expressivo, utilizou-se como amostra a totalidade desses egressos. Classificou-se como amostra não probabilística intencional, tendo como de-
volutiva 62 questionários, os quais foram analisados e interpretados em sua totalidade. Conforme Costa e Costa (2011, p. 44), “a amostragem intencional é aquela em que o pesquisador usa seu julgamento para selecionar membros da população que possam fornecer informações relevantes”.

O universo do público externo é constituído pelos representantes locais, assim a amostra compõe-se de um representante da prefeitura, um representante do sindicato rural e um representante do sindicato comercial de Caçapava do Sul e dos municípios limítrofes. O critério escolhido é o de acessibilidade, sendo caracterizada como uma amostra não probabilística, intencional, num

total de doze (12) pessoas, pois o representante do sindicato do comércio é único para os municípios de Caçapava do Sul, São Sepé, Lavras do Sul e Santana da Boa Vista. A Figura 4 demonstra a localização dos municípios estudados. Porém, do total dos doze (12) entrevistados pretendidos no início do estudo, apenas dez participaram da entrevista, sendo nove entrevistas pessoais e uma por telefone. Não foi possível entrevistar o representante da prefeitura nem o do sindicato do comércio do município de Pinheiro Machado: somente a representante do sindicato rural participou.

A pesquisa foi baseada primeiramente em elementos de dados secundários. Compôs-se de sites, como o da FEE (Fundação de Economia e Estatística) e do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), os quais forneceram dados para a mensuração das contribuições socioeconômicas que o campus Unipampa trouxe para Caçapava do Sul e seus municípios limítrofes. Para a segunda parte, utilizaram-se dois instrumentos de coleta de dados: um questionário estruturado para os egressos, por meio do qual foi realizado um estudo descritivo, de natureza quantitativa, utilizando o método questionário estruturado (fechado), onde os egressos escolheram uma das alternativas em uma escala *Likert* com 5 pontos (sendo 1: Discordo totalmente, 2: Discordo, 3: Indiferente, 4: Concordo e 5: Concordo totalmente). A escala permite a análise descritiva dos dados, pois calcula a média e o desvio-padrão.

A coleta de dados com as lideranças e os dirigentes locais foi realizada com prévio agendamento e consentimento dos participantes. As entrevistas foram realizadas mediante a entrega de uma carta de apresentação, que informa e esclarece o entrevistado a respeito de sua participação na pesquisa, garantindo o sigilo das informações, o que representa uma forma de proteção legal e moral do pesquisador e do pesquisado, já que ambos estão assumindo responsabilidades. O participante da pesquisa poderia recusar-se a participar, poderia abandonar o procedimento em qualquer momento, sem qualquer prejuízo; poderia recusar-se a responder qualquer pergunta que lhe causasse algum constrangimento. Ao participar da pesquisa como voluntário, o entrevistado é sabedor de que esta não lhe trará nenhum privilégio financeiro ou outro, e que serão garantidos o sigilo e a privacidade de sua identidade. Destaca-se que a coleta de dados foi realizada em dois momentos: o das entrevistas, que ocorreram de 17 a 19 de julho do ano de 2019, para as quais foram pesquisados os atores sociais, tidos como os representantes da prefeitura, do sindicato do comércio e do sindicato rural dos municípios estudados. Como relatado anteriormente, com os atores sociais dos municípios de Caçapava do Sul, São

Sepé, Lavras do Sul e Santana da Boa Vista as entrevistas semiestruturadas foram realizadas pessoalmente, sendo também gravadas. Do município de Pinheiro Machado, conseguiu-se entrevistar por telefone o representante do sindicato rural no dia 22 de julho de 2019. Os questionários foram disponibilizados através da ferramenta *Google Forms*. Dos 273 questionários enviados, obteve-se um retorno de 62, os quais foram tabulados e analisados pelo método escala *Likert*. Os questionários foram enviados por e-mail, no período de 01/02/19 a 31/03/19, visando-se à análise da percepção das lideranças locais sobre a importância e as contribuições da Unipampa no desenvolvimento regional.

O presente estudo, através das definições apresentadas, analisou os dados, apresentando as questões fechadas de forma quantitativa, por meio do modelo da escala *Likert*. Ao mesmo tempo, foi feita a análise, de forma interpretativa, considerando as respostas abertas que foram obtidas através da entrevista semiestruturada. Em seguida, as respostas foram confrontadas com a fundamentação teórica do trabalho, para se obter, entender e extrair a perspectiva que os participantes da pesquisa expuseram, através da análise interpretativa, que Sakata (2011) diz possuir características da pesquisa expositiva, narrativa e crítica, sendo os dados apresentados de forma interpretativa, mas analisados pelo ponto de vista do pesquisador.

4 RESULTADOS

Neste capítulo, apresentam-se os resultados referentes aos dois estudos realizados. O primeiro estudo com os atores sociais, e o segundo estudo realizado com os egressos da Unipampa.

4.1 Resultados do primeiro estudo – atores sociais

Por meio de uma entrevista semiestruturada, concluiu-se a análise da percepção dos atores sociais sobre o panorama socioeconômico de Caçapava do Sul e de seus municípios limítrofes, levando em consideração a contribuição da Unipampa Campus Caçapava do Sul no cenário atual. Na pesquisa realizada com os atores sociais dos municípios, constatou-se que as pessoas pesquisadas consideram que é muito importante ter uma faculdade no local, porém enfatizaram que a Unipampa possui cursos específicos, voltados, em sua maioria, para o município onde está sediada, não possibilitando, dessa forma, o envolvimento de muitas pessoas.

Após, perguntou-se aos atores sociais o que eles entendem por desenvolvimento regional e se consideram o seu município desenvolvido, dizendo, em caso positivo, em qual aspecto ocorre esse desenvolvimento. Notou-se que os entrevistados entendem que desenvolvimento regional abrange toda a região estudada. Todos concordaram também ao afirmar que seus municípios não são desenvolvidos.

Para que um município possa ser considerado em desenvolvimento, seria necessário possuir empresas em diferentes áreas, ser um local que atraísse pessoas de outras comunidades, o que não acontece com Santana da Boa Vista, pois muitos de seus moradores vão para outras cidades em busca de melhor qualidade de vida.

Pode-se observar que isso se dá devido à falta de fábricas, de lojas e de empresas, embora o início da atividade de mineração na região irá contribuir de maneira muito positiva para o seu desenvolvimento econômico, com aumento de empregos e de geração de renda, diversificando a economia.

Pôde-se observar nas respostas quanto a esse questionamento que a economia dos municípios depende muito da prefeitura, onde se encontra a maior fonte de empregos e renda local, havendo grande expectativa na reabertura da mineração que, se ocorrer, gerará empregos e renda.

Goelbel e Miura (2004) confirmam a visão dos participantes, indicando que o desenvolvimento de determinadas regiões se dá através do cunho social e econômico, realizado por meio da melhoria da educação, enfatizando que o ensino superior, através de seus programas de ensino, tem uma função social, que gera novas oportunidades intelectuais aos acadêmicos. Isso resulta em desenvolvimento para a sociedade por meio do conhecimento gerado.

Quando analisada a percepção dos atores sociais quanto ao que é desenvolvimento em seus municípios, se os consideram desenvolvidos e em quais aspectos, a resposta é uníssona no sentido de que os municípios são subdesenvolvidos. Os participantes da pesquisa apontam as diferentes atividades de que se ocupam os municípios estudados e como causa desse subdesenvolvimento a falta de indústrias e de incentivos. A preocupação com a educação é mencionada por todos, pois influencia no desenvolvimento econômico e social dos municípios, agregando valores, principalmente em Caçapava do Sul, que sedia o Campus da Unipampa, o que gerou para o município uma melhoria na economia.

Sob este prisma, destaca-se a visão de Souza (2009), segundo o qual cada região tende a crescer em ritmo diferenciado uma das outras, devido à estru-

tura produtiva e ao montante de recursos de cada local, o que determina as vantagens locais. Dessa forma, o crescimento econômico tenderá a ocorrer de forma concentrada, por polos, exercendo tanto efeitos expansivos como drenagem de recursos de áreas periféricas.

Sobre a compreensão dos participantes da pesquisa quanto à importância da Unipampa na região e se ela é considerada um diferencial, pôde-se perceber que é positiva para a grande maioria, sendo que, de todos os participantes, apenas um deles referiu que não percebe sua importância na região. Este participante demonstrou-se totalmente ligado ao seu partido político, e, como a Unipampa foi criação do governo do PT, eles preferem não ter parcerias, por serem de partidos diferentes.

Observa-se, assim, que a universidade estudada proporciona aos municípios vizinhos a oportunidade de realizarem um curso superior sem a necessidade de um grande deslocamento, o que facilita e estimula a sua busca.

Percebe-se uma grande preocupação dos participantes pelo fato de a Unipampa CS possuir cursos específicos e não haver demanda no mercado de trabalho para tantos formados no mesmo curso; porém, observa-se o entendimento de que a universidade sempre tem a finalidade de proporcionar conhecimento e sua ampliação com pesquisa e extensão.

Segundo Bosi (2010), a existência de uma universidade pública com qualidade ajuda a transformar o desenvolvimento de uma região, mudando as pessoas por meio do conhecimento científico e cultural, além da qualidade de vida. Corroborando, Goebel e Miura (2004) trazem que a universidade deve estar vinculada às questões socioeconômicas da região, proporcionando meios que levem a uma maior interação entre ela, o meio empresarial e a sociedade, gerando oportunidades para todos esses agentes envolvidos.

Quando questionados sobre o que entendem por capital humano e a percepção quanto à melhora na qualificação da mão de obra com a presença da Unipampa na região, referiram que as pessoas do município estão mais qualificadas, destacando que muitos moradores estão estudando na Unipampa, e que muitos, depois de formados, optam por trabalhar no campo, não na sua área de formação, devido à falta de oferta de cursos diversificados.

Ressalta-se novamente a menção à existência de poucas opções de cursos oferecidos pela instituição, o que pode desmotivar o aluno a cursar a universidade, optando, muitas vezes, por exercer atividades no campo em detrimento da atividade de estudo e pesquisa. Nesse caso, a diversificação na oferta de cursos poderia atrair mais estudantes para a universidade, bem como possi-

bilitar que os formados exerçam a profissão escolhida, mediante a formação em outras áreas além da mineração, da geologia e da geofísica, por exemplo.

Outro fato questionado foram os impactos positivos e negativos da Unipampa. Foram referidos basicamente os aspectos positivos, já que a Unipampa trabalha com educação, e a capacitação em algumas áreas específicas.

Segundo Goebel e Miura (2004), os efeitos econômico-financeiros das cidades onde se encontram as unidades de ensino superior estão ligados ao processo de diversificação e qualificação do ensino, das atividades culturais e das demais necessidades inerentes ao meio acadêmico, pois favorecem o desenvolvimento, via processo de aglomeração.

Assim, observa-se que os participantes têm a percepção de que a universidade desenvolveu, mesmo ainda que pouco, a economia local, por meio da vinda de alunos de outras localidades, da geração de novos empregos envolvendo a universidade, salários dos professores, aluguéis e até mesmo o turismo, o que reflete positivamente no desenvolvimento da região.

De acordo com Rolim e Serra (2010), o impacto da demanda agregada regional e o impacto econômico das universidades em uma região são os trabalhos que consideram o âmbito restrito do impacto sobre os fluxos de rendas locais. Isso leva em consideração os gastos realizados pelas universidades com o pagamento dos professores e funcionários e as compras de material.

Respondendo ter ou não conhecimento sobre as ações e os projetos da Unipampa, a maioria diz não ter esse conhecimento.

Ressalta-se que é fundamental para o desenvolvimento de um local a interação de todos os agentes, tanto de esferas públicas quanto particulares, pois através deles ocorrem parcerias, convênios, que proporcionam atividades aos alunos, para que eles possam pôr em prática o que aprendem na teoria. Assim como Ferreira e Leopoldi (2013) comentam, faz-se necessária a interação entre universidades e empresas, as quais proporcionam serviços tecnológicos, como consultorias e serviços de informação; projetos de pesquisa conjuntamente com as empresas, como as incubadoras e as empresas júnior; e as empresas de consultoria, organizadas pelos alunos com a participação do corpo docente.

A Unipampa tem uma grande preocupação com a parte ambiental. Possui o curso de Engenharia Ambiental e Sanitária, o qual possui o Biopampa, que trata da utilização ética dos animais e, através de sua equipe, participa de seminários que envolvem a questão ambiental e sustentável.

Conforme a colocação de Hoff, San Martin e Sopeña (2011), a universi-

dade causa influência direta sobre a região em que se localiza. Por um lado, a universidade atua como empregadora e como geradora de fluxos de gastos na região. Por outro lado, existem impactos dinâmicos de interação entre as universidades e as empresas localizadas na região. Esses impactos ocorrem através da atividade de pesquisa, do ensino e do recrutamento de graduados pelas empresas locais, bem como por meio de programas de aperfeiçoamento profissional. Por fim, a universidade ainda influencia o ambiente cultural, a formação de lideranças e a formulação de visão estratégica sobre os condicionantes econômicos da região.

Como a Unipampa é considerada uma universidade nova, é compreensível que os participantes da pesquisa não tenham estudado lá, porém três deles estudaram no multicampi Unipampa, sendo um no próprio local da pesquisa. Dessa forma, percebe-se que 33% dos entrevistados estudaram em campi da Unipampa, sendo este um resultado considerável.

No que tange à percepção de que a presença da Unipampa possa contribuir na diminuição da desigualdade social, na exclusão social, na redução da pobreza e no desemprego, a maioria dos participantes, num total de 89 %, menciona que a Unipampa, por ser federal, proporciona cursos para as pessoas de baixa renda, as quais não teriam condições de custear seus estudos em universidades particulares, o que gera, conseqüentemente, inclusão social e diminuição da desigualdade. Quanto à geração de empregos, ainda não se observa uma percepção favorável, e, talvez pelo fato de a universidade ser nova, também não há reflexo na diminuição da pobreza em geral.

Conforme Oliveira e Depoint (2016), as universidades detêm um enorme potencial transformador da realidade so-cial, sendo essenciais as parcerias entre o Estado, as empresas e as instituições de ensino. Assim, as universidades conseguiriam solucionar os problemas sociais locais e regionais.

Quando questionados quanto à percepção de que seu município está mais, igual ou menos desenvolvido do que 10 anos atrás, destacaram somente melhora no aspecto educacional, e não na geração de empregos.

Nem sempre a contribuição gerada pela universidade ou empresa instalada em uma comunidade tem reflexo financeiro em outras localidades, conforme estudado nos polos de crescimento. Souza (2009) traz que a teoria dos polos afirma que o crescimento ocorre de forma localizada em alguns pontos distintos do território, e esses centros ou polos possuem dinâmica temporal, podendo ou não refletir em outras localidades. O polo de crescimento pode ser de desenvolvimento somente em relação à região onde está inserido, po-

dendo exercer efeitos nocivos ao desenvolvimento de outras regiões, por meio da troca desigual e pela drenagem de capitais financeiros, de mão de obra especializada e de atividades produtivas. O local onde o polo está inserido exerce efeitos propulsores e efeitos regressivos sobre outras regiões, sendo que se tornará um polo de desenvolvimento quando os efeitos positivos forem maiores que os negativos. No caso do Campus Caçapava do Sul, percebe-se que o desenvolvimento está ocorrendo apenas na localidade.

Como a universidade estudada tem apenas 13 anos, foi questionado aos participantes como eles veem esse processo de crescimento da universidade perante o desenvolvimento local. Um fato relevante, destacado por eles, é a educação sendo proporcionada para mais pessoas, sem a necessidade de um grande deslocamento. Quanto à contribuição para a economia local, ela é destacada apenas para o município de Caçapava, onde está inserida a instituição, não refletindo positivamente no restante da região. Ressalta-se ainda que não há expectativa dos participantes no desenvolvimento potencial da região, se a universidade permanecer com cursos voltados somente à mineração, apontando uma necessidade de diversificação.

Percebe-se que há necessidade de que a universidade trabalhe em conjunto com os demais atores sociais, e que esses interajam, produzindo e divulgando eventos culturais, projetos sociais, cursos de extensão, envolvendo toda a comunidade, para que ocorra o consequente desenvolvimento social e econômico da região.

Para Oliveira e Depoint (2016), as instituições de ensino superior (IES) exercem funções específicas no desenvolvimento regional. Essas funções podem ser separadas em dois grupos. De um lado, estão as atividades de ensino – formação e requalificação de mão de obra nas mais diversas áreas do conhecimento – e, de outro, a geração de conhecimento.

Observa-se a pouca ou quase ausente interação entre as prefeituras e a Unipampa, o que resulta num entrave para o desenvolvimento regional. Para um local ou uma região se desenvolver, faz-se necessário que as atividades sejam realizadas em conjunto, e que existam parcerias e interesses voltados para o bem da sociedade, para a qualidade de vida dos moradores, para a geração do conhecimento, pois o desenvolvimento só acontecerá se as pessoas se qualificarem.

Oliveira e Depoint (2016) destacam a importância dos incentivos dos órgãos governamentais à pesquisa e ao desenvolvimento, ao longo dos últimos anos, como maneira de estimular a inovação de produtos ou processos, seja

para atender a uma demanda de mercado interna ou externa, de Estado ou da sociedade. O financiamento não ocorre somente pela e na esfera do mercado (empresas), mas também na de instituições de ensino públicas e/ou privadas.

4.2 Resultados do segundo estudo – egressos da Unipampa

O segundo estudo foi realizado com os acadêmicos egressos da Unipampa, no qual se obteve um retorno de 62 questionários. Como instrumento de pesquisa, foi utilizado um questionário estruturado, composto por cinco perguntas relacionadas ao perfil dos egressos, apresentadas no bloco I; já o bloco II é composto por oito questões, sendo que seis delas foram analisadas com escala do tipo Likert de cinco pontos, em que foram analisadas duas variáveis: a desigualdade social e a reversão da pobreza, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Categoria e questões aos egressos

Categoria	Questões
Desigualdade social	5 – 6 – 8
Reversão da pobreza	3 – 4 – 7

Fonte: dados da pesquisa (2019).

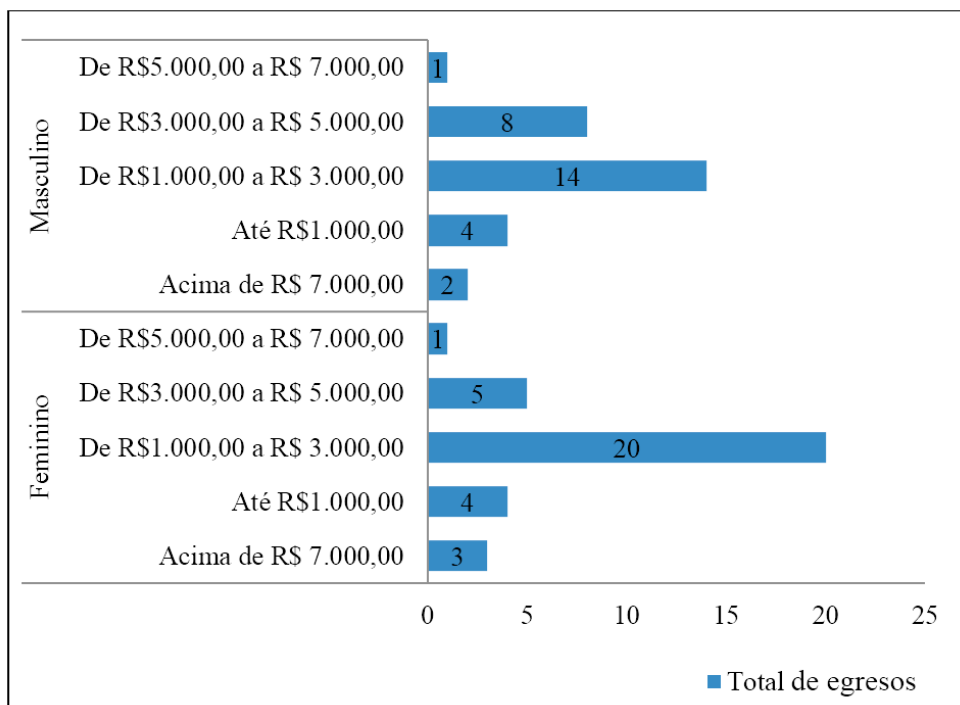
A categoria Desigualdade Social corresponde à integração da Unipampa com a comunidade; se eles, egressos, aplicam no meio social as competências que desenvolveram durante o curso, assim como se, durante o curso, eles participaram de atividades extracurriculares e de extensão para uma possível oportunidade de emprego ou de colocação no mercado. Já a Reversão da Pobreza diz respeito à satisfação dos egressos em relação à situação profissional e financeira e às oportunidades de trabalho proporcionadas pela Unipampa. Também mostra se eles acreditam que um curso superior poderá reduzir a desigualdade social.

A primeira pergunta realizada, referindo-se ao bloco I, que apresenta o perfil dos entrevistados, demonstra a localidade onde hoje os egressos estão residindo. O maior número desses egressos concentra-se no município de Caçapava do Sul; porém, nota-se que são muitos os lugares nos quais eles foram morar após a conclusão do curso, sendo que dos 62 dos egressos que responderam, 32 informaram lugares diferentes como residência atual, o que vem ao encontro da percepção dos atores sociais, os quais se demonstraram preocupados com o fato de a universidade possuir cursos específicos de mineração e geofísica, quando não existem vagas de trabalho para todos os formados pela

Unipampa CS. Esse é o motivo apontado para o abandono da cidade, uma vez que a falta de oportunidades faz com que os egressos procurem trabalho em outras localidades.

O Gráfico 1 trata da correlação *renda x gênero*. Quanto ao gênero, pode-se perceber que a maioria dos entrevistados são do sexo feminino, o que representa 53,8%; já 46,8% pertencem ao sexo masculino. Na análise desse dado, correlacionando-o com a renda recebida por eles, consegue-se perceber que há um equilíbrio nesse fator, mostrando que a mulher tem uma grande representatividade e receptividade no mercado de trabalho nas áreas pesquisadas, que são tradicionalmente machistas (ou masculinas). Além disso, observou-se que, na área de formação dos cursos estudados, não há uma diferença de renda entre os sexos no mercado de trabalho, concluindo-se que a mulher é tão valorizada quanto o homem.

Gráfico 1 - Renda X gênero



Fonte: dados da pesquisa (2019).

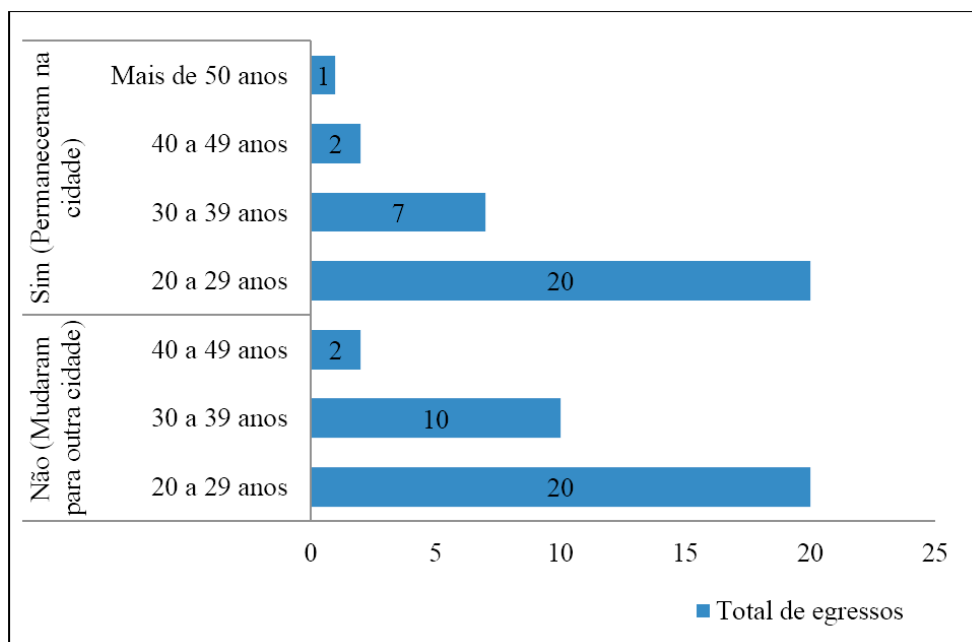
Outro fato importante a ressaltar é que houve aumento na renda per capita entre os anos de 2000 e 2010. Verificou-se que essa renda média de Caçapava

do Sul cresceu de R\$ 453,20, em 2000, para R\$ 618,98, em 2010, tendo uma taxa média anual de crescimento de 3,17%. Comparado ao Rio Grande do Sul, pode-se dizer que ambos cresceram proporcionalmente, já que o estado apresenta uma taxa média anual de crescimento de 3,08.

Assim, observa-se dizer uma melhora no desenvolvimento econômico do município, pois, se analisarmos as atividades econômicas desses períodos, verifica-se que ambos os setores da economia tiveram um aumento significativo entre os anos de 2010 a 2015. (ATLAS BRASIL, 2019).

O Gráfico 2 apresenta uma correlação da idade dos egressos com a sua permanência na cidade após a conclusão do curso.

Gráfico 2- Idade x permanência na cidade após sua formação



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Analisando estes dados coletados, percebeu-se que a faixa etária entre 20 a 29 anos representa a maior incidência de egressos que não permaneceram na cidade após a finalização do curso. Isso pode estar relacionado à pouca oferta de emprego na área, o que impactou na saída deles em busca de uma melhor oportunidade no mercado de trabalho.

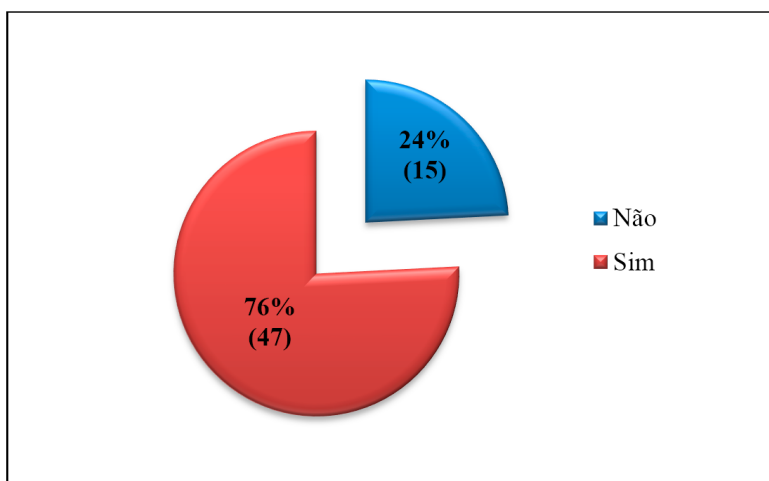
Analisaram-se os índices demográficos do IBGE e do Atlas para verificar a variação quantitativa da população do município de Caçapava do Sul. Pô-

de-se verificar que a população diminuiu, enquanto no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul houve um aumento no mesmo período. Em 2010, viviam no município 33.690 pessoas, ou, segundo a expectativa pelo IBGE, 33.624 (ATLAS BRASIL, 2019), o que realmente confirma que a maioria dos egressos, após formados, não permaneceu no município de Caçapava do Sul.

Referente ao percentual de crescimento pessoal e profissional dos pesquisados após a sua formação na Unipampa, dos 62 entrevistados, apenas três deles apontaram estar insatisfeitos com sua vida profissional e pessoal, após a sua formação, o que demonstra haver um grande número de egressos satisfeitos com o conhecimento obtido na graduação. Esse dado confirma o que foi relatado nas entrevistas pelos atores locais, os quais destacaram a importância da educação para o desenvolvimento pessoal, profissional e, também, regional. Assim, no aspecto específico da educação e do conhecimento, percebe-se a importância da Unipampa no desenvolvimento.

O Gráfico 3 mostra o percentual dos egressos em relação à melhoria de suas rendas após a formação pela Unipampa.

Gráfico 3 - A formação na Unipampa impactou na melhoria da sua renda



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Quando foi perguntado aos entrevistados se tiveram melhoria em sua renda após sua formação, 24% responderam que não, o que pode estar relacionado ao fato de haver poucas ofertas de trabalho na sua área de formação e na região. Essa maior insatisfação com sua renda do que com seu crescimento

peçoal e profiſſional pode eſtar relacionada ao fato de haver maior diſponibilidade de mão de obra nas áreas dos cursos oferecidos, o que causa uma diminuição dos salários recebidos, apesar dos profiſſionais eſtarem ſatisfeitos com a área que eſcolheram para ſe formar. Apenas 76% dos egreſſos eſtão ſatisfeitos com a ſua renda. Verificou-ſe que o Coeficiente de Gini do município de Caçapava mostrou que a proporção de peſſoas pobres, ou ſeja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), paſſou de 23,03%, em 2000, para 10,41% em 2010. A evolução da deſigualdade de renda, ſegundo o ndice de Gini, neste período, paſſou de 0,54, em 2000, para 0,48, em 2010, mostrando, aſſim, uma melhora na diſtribuio de renda do município de Caçapava do Sul, em que, mais perto de zero, maior igualdade na renda. Mas, mesmo aſſim, há uma grande deſigualdade na renda dos caapavanos (ATLAS BRASIL, 2019).

De poſſe deſſes resultados, procedeu-ſe a extração das medidas deſcritivas de cada variável, com as medidas de mdia e o deſvio-padrão. O Quadro 2 apresenta os resultados das variáveis em cada escala de verificação. Para fins de análise, os resultados em torno dos pontos 1 e 2 foram considerados inaceitáveis (baixa concordância); do ponto 3, caracterizado como médio; e 4 e 5 ſignificaram excelência (alta concordância) em termos das variáveis do eſtudo.

Quadro 2 - Reſpostas dos egreſſos das queſtes 3 a 8

Afirmativas	Mdia	Deſvio-padrão
3 - Durante ſua graduação, você ſe inseriu em atividades (extracurriculares e de extenſo) que lhe proporcionaram melhores oportu­nidades de emprego.	3,76	1,08
4 - Aplica no trabalho e no meio ſocial as competências desenvolvidas na graduação.	4,24	0,88
5 - Acredita que um curso ſuperior ajuda a reduzir as deſigualdades ſociais.	4,10	1,16
6 - Percebe que a região onde a IES eſtá inserida proporciona maiores oportu­nidades de trabalho.	3,32	1,35
7 - A interação Unipampa/ Comunidade é importante para o desenvolvimento da região.	4,53	0,84
8 - Eſt ſatisfeito com a ſua ſituação profiſſional e financeira atual.	2,94	1,24

Fonte: dados da pesquisa (2019).

É perceptível na questão 7, do Quadro 2, que é importante para o desenvolvimento da região essa interação entre universidade e comunidade, já que houve uma alta concordância (4,53). Constata-se, também, na análise do Quadro 2, que houve alta concordância (4,24) quanto à aplicação no trabalho e no meio social das competências desenvolvidas na graduação, além de alta concordância na questão 5 (4,10), que questiona se o curso superior ajuda a reduzir as desigualdades sociais.

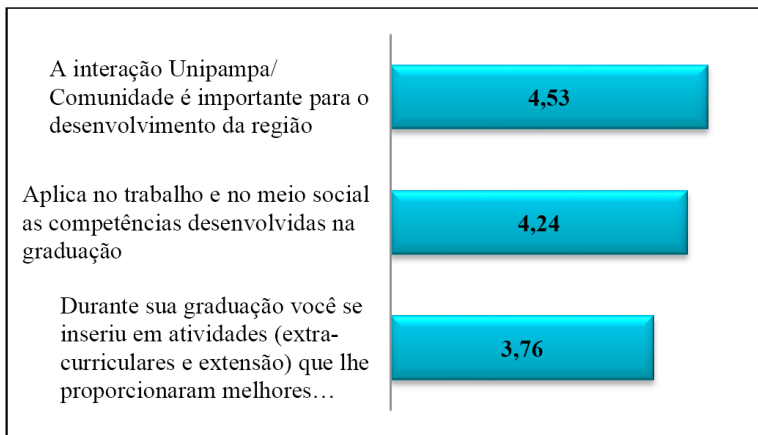
Tal entendimento coaduna-se com o que é referido por Goebel e Miúra (2004), pois, segundo os autores, a universidade, com suas funções e tarefas diversificadas, vincula-se ao setor produtivo, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social, principalmente pela disponibilização de suporte científico e tecnológico. Além disso, a universidade tem em suas mãos elementos fundamentais para o desenvolvimento, devido às suas funções essenciais de ensino, pesquisa e extensão. A sociedade, assim como as empresas e o mercado de trabalho, tem na universidade um meio de obter tecnologia, inovação e, também, recursos humanos, advindos dos egressos. Tal fato gera riqueza, competitividade e desenvolvimento econômico.

Assim, conforme a visão de Lopes (2003), a sociedade é duas vezes beneficiada, pois, primeiramente, ela gera incremento ao capital social e, em segundo lugar, esse valor recebido retorna por meio dos impostos que são arrecadados pelo governo.

Analisando ainda o Quadro 2, verificou-se que os egressos estão insatisfeitos com sua situação atual, o que se reflete na insatisfação com a sua situação profissional e financeira atual, demonstrando uma baixa concordância (2,94). Esse fator também é percebido no Gráfico 5, que mostra que o impacto na renda não foi positivo para todos os egressos entrevistados, assim como demonstra uma baixa concordância (3,32) em relação à percepção de que a região onde a IES está inserida proporciona maiores oportunidades de trabalho.

O Gráfico 4 apresenta a variável analisada sobre a desigualdade social, demonstrando quais questões tiveram maior índice de concordância entre os egressos pesquisados.

Gráfico 4 - Desigualdade social



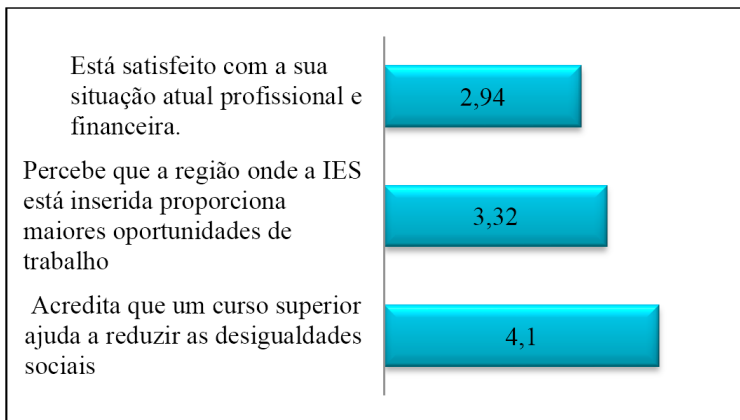
Fonte: dados da pesquisa (2019).

Analisando a variável Desigualdade Social, no Gráfico 4, percebe-se uma grande aprovação dos egressos na interação da Unipampa com a comunidade, havendo uma alta concordância (4,53), assim como com a aplicação no trabalho e nos meios sociais das competências desenvolvidas na graduação (4,24). Houve uma média concordância no que se refere à participação em atividades extracurriculares e de extensão.

À vista disso, identifica-se, na visão dos egressos, a importância da Unipampa no desenvolvimento da região, porém sua participação em atividades extracurriculares é baixa. Como se pode verificar pela percepção de Goddard (1999), a universidade é um fator ativo para o desenvolvimento regional em diversos aspectos, inclusive o econômico. As Instituições de Ensino Superior são ditas como vetores em termos de educação, cultura, saúde, bem-estar e economia; porém, o autor destaca que, para ter essa importância, deve haver uma interação da universidade com toda a região por meio do ensino, da pesquisa e da extensão. Estes mecanismos envolvem a interação da instituição com a região, através do ensino, o que fomentará uma melhor qualidade de vida e bem-estar na comunidade envolvida.

No Gráfico 5 demonstra-se a variável em relação à reversão da pobreza, mostrando, através da média calculada, quais os fatores são mais relevantes para os egressos da Unipampa.

Gráfico 5 - Reversão da pobreza



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Constata-se, observando o Gráfico 5 e analisando a variável reversão da pobreza, que o fator considerado mais significativo para os egressos - com alta concordância (4,1) - é que o curso superior ajuda a reduzir a desigualdade social. Apresenta uma média concordância no fator que questiona se a região onde o campus da IES está inserido proporciona maiores oportunidades de trabalho (3,32), e uma baixa concordância no fator satisfação com sua situação profissional e financeira, o que também foi percebido no Gráfico 5, no qual fica demonstrada a insatisfação por parte dos egressos com a sua renda.

Ressalta-se a colocação de Goebel e Miura (2004), quando afirmam que os resultados econômico-financeiros das cidades onde se encontram as instituições de ensino superior estão encadeados ao processo de diversificação e qualificação do ensino, das atividades culturais e das demais necessidades inerentes à esfera acadêmica, pois favorecem o desenvolvimento, via processo de aglomeração.

5 CONCLUSÃO

O papel das universidades tornou-se fundamental para o desenvolvimento do capital humano, o qual é capaz de contribuir na geração e no desenvolvimento social e econômico da região. É notório que as universidades possuem função catalisadora na economia de seu entorno. Algumas dessas contribui-

ções com a presença da universidade na região podem ser novos empreendimentos, seja no setor de comércio ou de serviços; geração de emprego, renda e melhores condições de vida à sociedade, resultando no desenvolvimento e crescimento regional efetivo.

Considerando estes aspectos, buscou-se verificar o impacto que a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) trouxe para o município de Caçapava do Sul, onde está instalada, e aos seus municípios limítrofes. Com isso, esta dissertação teve como objetivo geral analisar as transformações provocadas pelo desenvolvimento social e econômico em Caçapava do Sul após a instalação do Campus.

Ao desenvolver este trabalho, obteve-se, além do conhecimento, a oportunidade de vivenciar uma região diferente daquela em cujo mercado estou inserida. Isso fez com que enriquecesse meu conhecimento sobre as universidades públicas e suas atividades de ensino, pesquisa e extensão em relação ao desenvolvimento social e econômico da região onde se inserem. Os conhecimentos adquiridos e construídos nas diferentes etapas de elaboração deste estudo foram muitos e de grande relevância. Destaco a etapa que foi a mais limitadora deste estudo: a da realização das entrevistas aplicadas aos atores sociais, surgindo como primeira dificuldade a aceitação desses atores em agendar um horário, pois a maioria mostrou receio de falar. Durante a entrevista, alguns mostraram pouco conhecimento em relação ao que é desenvolvimento regional e, também, ao objeto de estudo, a Unipampa. A outra dificuldade a ser destacada é quanto à posição política de alguns, que é muito forte. Eles mostraram que essa questão é mais relevante do que o conhecimento das ações questionadas e do engajamento com a universidade em projetos e convênios que proporcionariam mais desenvolvimento e qualidade de vida para as comunidades da região.

Com base nas respostas das entrevistas realizadas com os atores e os questionários aplicados aos egressos, conseguimos atender a todos os nossos objetivos apresentados no início da dissertação. Através do primeiro estudo aplicado aos atores sociais, percebeu-se que a Unipampa Campus Caçapava do Sul contribuiu positivamente para o desenvolvimento social e econômico do seu próprio município, movimentando a economia com aluguéis, turismo de familiares, criação de hotéis, dentre outros, movimentação causada pelos alunos que lá permanecem durante os cursos, e proporcionando, assim, o desenvolvimento local. Isso confirma as posições trazidas pelos autores estudados na fundamentação teórica. Por outro lado, nos municípios limítrofes, essa

percepção é negativa, pois não foram observados reflexos de contribuições da Unipampa. Vê-se, assim, que no estudo ficou comprovado que o desenvolvimento é mais local do que regional, divergindo da posição dos autores estudados. Talvez essa percepção seja decorrente do fato de a universidade ser relativamente nova, o que poderá mudar com o decorrer dos anos.

Com o segundo estudo, realizado com os egressos, pôde-se concluir que muitos deixam a cidade em busca de uma melhor oportunidade. Dá-se isso devido ao fato de a Unipampa possuir cursos mais específicos voltados à mineração, à geofísica, restringindo o mercado de trabalho, visto que não há empresas suficientes no município para empregar todos os formados. Outro fator que os egressos percebem é a interação da Unipampa com a comunidade, e acreditam que ela contribui para a diminuição da desigualdade social no município de Caçapava do Sul.

Diante disso, conclui-se que a Unipampa Caçapava do Sul é catalisadora de forças locais que auxiliam no desenvolvimento local. A instituição contribui no fomento do conhecimento e na transformação do capital humano e social.

Após a conclusão deste estudo, recomenda-se uma avaliação por parte da Unipampa, a fim de que verifique o processo de divulgação de suas atividades e das ações realizadas perante a comunidade, pois, conforme apresentado neste estudo, embora existam várias realizadas por ela, somente um dos entrevistados, que por acaso foi aluno da universidade, dizia-se conhecedor de algumas – os demais afirmaram não ter conhecimento dessas ações. Sugere-se também a formação de parcerias, através de esforços colaborativos e concretos, entre empresas, atores sociais e universidade, como forma de aproximar esta última da sociedade e inserir os alunos e egressos no mercado de trabalho, fortalecendo a economia da região e fomentando a igualdade social.

Destaca-se, também, um aspecto que foi muito comentado por todos, em diversos momentos da entrevista: a pouca diversificação dos cursos da Unipampa. Este fato, entretanto, dá-se pelo corte de verbas do governo e pela falta de autorização de novos cursos. A universidade tem projetos de cursos novos em diferentes áreas, que proporcionariam uma maior movimentação para o município de Caçapava e maior giro para a economia local. Assim, recomenda-se um maior incentivo financeiro por parte do Governo Federal na diversificação de ofertas de cursos e incentivos em pesquisas e tecnologias que possam resultar em crescimento e desenvolvimento da região, de acordo com suas necessidades.

Assim, este estudo, certamente, não finda aqui, pois, para saber o que acon-

tecerá, a partir da liberação de novas verbas e da implantação de novos cursos, somente realizando uma nova pesquisa no futuro. Novos pesquisadores poderão dar continuidade a esta pesquisa, analisando os impactos e as contribuições a partir de 2018, data até onde os dados foram verificados. Além disso, a retomada da atividade de mineração, sobre a qual muitos atores sociais comentaram e estão na expectativa de que aconteça num futuro próximo, poderá ser um diferencial na economia da região, bem como alternativa de emprego para os egressos da Unipampa, modificando de forma substancial o cenário desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ATLAS BRASIL. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cacapava-do-sul_rs>. Acesso em 01 set. 19.
- BOSI, Alfredo. (coord.). **A presença da universidade pública**. Reitoria da Universidade de São Paulo, janeiro de 2000. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/a-presenca-da-universidade-publica>>. Acesso em: 27 jun. 18.
- COSTA, Marco Antonio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. **Projeto de pesquisa: entenda e faça**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ETZKOWITZ, H. **The Triple Helix of University Industry Government Implications for Policy and Evaluation**. Science Policy Institute, Working Paper 11, 2002.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from national systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, v. 29, p. 109-123, 2000.
- FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Informações. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/publicacoes/ped-rmpa/serie-historica-mensal/>>. Acesso em: 01 set. 19.
- GOEBEL, Márcio Alberto; MIURA, Márcio Nakayama. A Universidade como fator de desenvolvimento: o caso do município de Toledo/Pr. **Expectativa**, Toledo, v.3, p.35-47, 2004.
- GODDARD, James Bayliss. Universities and regional development: an overview. In: GRAY, H. (Ed). **Universities and the creation of wealth**. Milton Keynes: Open University Press, 1999.
- HOFF, Débora Nayar; SAN MARTIN, Aline Schimidt; SOPEÑA, Mauro Barcelos. Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da

Unipampa em Sant'ana do Livramento. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157 – 183, set/dez. 2011. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1699>>. Acesso em: 06 jul. 18.

LOPES, Roberto Paulo Machado. **Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia**. Vitória da Conquista: UESB, 2003. Disponível em: <www.mesteco.ufba.br/scripts/db/teses/robertolopes.pdf>. Acesso em: 05 ago.2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Informações**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cacapava-do-sul/pesquisa/38/46996?tipo=grafico>>. Acesso em 01 set.19.

OLIVEIRA, Vinícios Gonchoroski de; DEPONTI, Cidonea Machado. A contribuição das universidades para o desenvolvimento regional: um estudo a partir da visão schumpeteriana de inovação e de desenvolvimento econômico. **Revista do Desenvolvimento Regional** – Faccat, Taquara, v. 13, n. 1, jan./jun. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL. **Informações**. Disponível em: <<http://www.cacapava.rs.gov.br/>>. Acesso 12 dez. 19.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2009.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo; SERRA, Maurício Aguiar. **Universidade e desenvolvimento regional: o apoio das instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional**. Curitiba: Juruá, 2010.

SAKATA, Marici Cristine Gramacho. **Tendências metodológicas da pesquisa acadêmica em turismo**. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2011.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

UNIPAMPA. Campus Caçapava do Sul. **Informações**. Disponível em:<<https://unipampa.edu.br/cacapava/>>. Acesso em: 06 dez.19.

WILTGEN, Roberto da Silva. Notas sobre polarização e desigualdades regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.12, n.2, p.532-539, 1991.

5. A BUROCRACIA E O ESTADO BRASILEIRO: FATORES LIMITANTES OU FACILITADORES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Tiago Hedler¹
Mario Riedl²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Quando se questiona um cidadão brasileiro a respeito do arranjo burocrático cotidiano, frequentemente se ouve que ele é demasiado, um entrave ao processo de desenvolvimento e, sobretudo, aos negócios; a burocracia existente estaria atrapalhando a competitividade. Por este e outros motivos, a presente pesquisa pretende cientificar o arranjo burocrático do Brasil e evidenciar se o processo de desenvolvimento do país é facilitado ou dificultado pela burocracia existente.

Todos os cidadãos brasileiros vivenciam em seu cotidiano os entraves ou as facilidades da burocracia. Em todas as esferas do corpo social, a racionalidade weberiana está presente, definindo para os indivíduos o modo de pagarem os impostos, ou, para os empreendedores, o tempo necessário para a abertura de uma empresa, por exemplo. O arranjo burocrático existente no Brasil define a maneira como as trocas acontecem na economia, e essa influência transforma o país em um ambiente propício ou não ao fomento do desenvolvimento.

Não é de praxe analisar o contexto burocrático e pesquisar sua real contribuição para a vida dos cidadãos. Miah (2013) salienta que Max Weber (1864-1920) foi o primeiro a apresentar um relato elaborado do desenvolvimento da burocracia, bem como suas causas e consequências. Pode-se então salientar que a organização burocrática tem suas raízes no passado, nas antigas instituições da sociedade, fazendo-se presente no tempo pós-moderno.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutor em Sociologia.

Com o estabelecimento da burocracia, fatores aquém do propósito original do termo podem se fazer presentes durante as transações institucionais e comerciais, pois o aparato burocrático é definido pelas elites de um estado ou organização, onde os interesses das respectivas classes poderão sobressair-se às necessidades coletivas e sociais de um povo.

Livioara (2009) afirma que a burocracia não é culpada das imperfeições existentes dentro de um Estado, pois é uma forma de organizar a administração, e não a própria administração. A impessoalidade presente no método burocrático de pensar garante a padronização das atividades, caráter essencial para um estado democrático, sendo a burocracia a base de qualquer instituição formal possuidora de regras a serem seguidas pelos cidadãos e organizações. Na ausência das respectivas diretrizes, os sujeitos acabam por não obedecer às formalidades existentes em um Estado, caracterizando-se um cenário de anarquia institucional.

O poder de realização dos compromissos institucionais do Estado está diretamente ligado à burocracia impregnada em seu seio, instrumento de dominação das massas, capaz de organizar o que deverá ser feito, de maneira a otimizar os recursos existentes. Primanto, Suwitri e Warsono (2014) enfatizam que a burocracia é um fator crítico de sucesso de toda a agenda do governo, inclusive na realização de um governo limpo, a fim de se tornar uma boa governança. Caberá ao governo existente destacar em sua modelagem práticas limpas de burocratização, por meio de padrões aquém das ideologias partidárias ou interesses pessoais das camadas dominantes.

O aparato burocrático em demasia poderá converter o Estado em corrupto ou ineficiente, privilegiando as elites econômicas. Rodrigues (1988) ressalta que Lenin (1870-1924) veria o desenvolvimento econômico, cultural, técnico e científico do país como a única solução de fundo, capaz de eliminar a crescente expansão e influência da burocracia. Através da informatização, muitas tarefas burocráticas deixam de existir, sendo substituídas por automações que aperfeiçoam as atividades, reduzindo os riscos de sonegação ou corrupção dos entes.

Ao se deparar com o aparato burocrático em nosso cotidiano, questiona-se a sua real contribuição ao desenvolvimento de uma determinada região. Este estudo tem por finalidade cientificar a organização burocrática preconizada por Max Weber (1864-1920) e encontrar em temas afins onde a burocracia poderá desempenhar o papel propulsor do desenvolvimento – ou limitá-lo – no íntimo do Estado.

A burocracia está incorporada nas políticas públicas e, sobretudo, na incumbência dos sujeitos de se portarem de maneira coesa, conforme a legislação obriga. Da Costa Gonçalves (2008) salienta a burocracia como elemento indispensável à racionalidade do Estado. Com o provento da racionalidade weberiana, o Estado torna-se o principal agente propulsor do desenvolvimento da população.

Frequentemente, poder-se-á analisar que a grande quantidade de procedimentos burocráticos obrigatórios em nosso ordinário caracteriza-se como fator limitante ao desenvolvimento. Olivieri (2011) ressalta que a burocracia continua um objeto importante de estudo, em função não apenas de sua presença crescente, mas também por causa das implicações de seu funcionamento para a democracia. Desse modo, a burocratização expande-se ao encontro da democracia, não havendo corpo social independente sem ela.

No decorrer da discussão, a pauta desenvolvimentista da dissertação trará elementos para além da racionalização, considerados inevitáveis ao desenvolvimento. Faux (1971) sustenta que, para ser de valor duradouro para os pobres, o desenvolvimento econômico deve ser autodesenvolvimento. Assim sendo, a conjunção entre capital social, Estado e empresariado são fatores imprescindíveis ao progresso.

Analisando as condições fundamentais ao desenvolvimento, estima-se que esse conjunto de variáveis é estável. Fleury (2006, p. 27) enfatiza que “[...] o termo desenvolvimento é reservado para fazer referência a mudanças conexas em ambas as esferas”. A comunhão de fatores em prosperidade levará ou não ao desenvolvimento, como veremos a seguir.

Durante a pesquisa, procurou-se relacionar a racionalidade da burocracia preconizada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) com os princípios do desenvolvimento, tendo em vista que o corpus documental da pesquisa valeu-se de diferentes fontes, como documentos oficiais, sistemas públicos de consultas de dados, fontes bibliográficas – como publicações acadêmicas, relatórios, registros de diferentes naturezas – além das entrevistas.

Emerge nesta investigação o questionamento acerca de a *organização burocrática brasileira constituir-se como um fator limitante ou facilitador para o processo de desenvolvimento do Brasil*.

Buscando aprofundar a problemática do arranjo burocrático brasileiro, este estudo está alicerçado em discussões teóricas sobre o contexto histórico da burocracia, as suas respectivas definições, a burocratização do Estado brasileiro, a corrupção por meio do arranjo burocrático, a desburocratização do Estado brasileiro, e a burocracia no processo de desenvolvimento.

A pesquisa tem por objetivo aprofundar a discussão acerca do arranjo burocrático brasileiro, conceituando-o e contextualizando-o, bem como analisar a burocracia no processo de desenvolvimento e identificar, nesse contexto, os fatores limitantes ou facilitadores da burocracia no processo de desenvolvimento do Brasil.

2 CONCEITOS E DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Muito se fala a respeito da burocracia na contemporaneidade, supondo que este fenômeno seja atual, porém vários autores formulam suas pesquisas resgatando o contexto histórico do tema. Miah (2013) salienta que Weber (1864-1920) olhou para a administração do início do Egito e de Roma, especificamente a administração da Igreja Católica, nas sociedades asiáticas e nas economias feudais da Europa Central. Sendo assim, o sociólogo alemão utilizou-se da respectiva premissa para elaborar suas obras burocráticas.

Popescu (2011) detecta que, antes da burocracia, os modelos administrativos eram baseados em relacionamentos pessoais - lealdade a um parente, a um empregador ou ao líder, não ao sistema. Pode-se caracterizar então o cunho personalizável desse sistema de mando arcaico, não compatível com a sociedade democrática e meritocrática atual.

Os primórdios da burocracia no Ocidente são percebidos a partir do evento histórico conhecido como Revolução Francesa (1789), conforme veremos a seguir. Para Longo (2007), a grande revolução burocrática moderna ocorre a partir da Revolução Francesa, quando o burocrata deixou de ser um servidor da coroa para se transformar em servidor do público. Percebe-se que, a partir desse fato, os burocratas convertem-se em servidores de toda a sociedade, e não meramente dos nobres da coroa francesa. Dessarte, a burocratização do corpo social passou ao fomento cotidiano, normatizando a vida contemporânea das cidades francesas e de toda a Europa, espalhando-se posteriormente por todo o ocidente.

Analisando o contexto histórico da burocracia no Brasil, identifica-se que, do ponto de vista organizacional, a respectiva configuração modificou-se, passando de sujeito coadjuvante a personagem principal. Bresser-Pereira (1981) revela que a burocracia pública foi, no passado, um mero estamento, e hoje é um setor da classe profissional ou tecnoburocrática; tendo sido sempre a responsável pela administração do aparelho do Estado, e, em muitos momentos,

um ator importante na definição de suas políticas. Em seu âmago, a organização burocrática contemporânea ocupa-se em promover a interligação entre Estado e sociedade civil, gozando seu status de executor das inevitabilidades organizacionais, conectando as partes interessadas por meio das mãos de burocratas profissionais, os tecnoburocratas, destacados pelo autor como uma ordem poderosa e contemporânea, produto da união entre conhecimento acadêmico e influência política, e transcendente ao domínio econômico tradicional dos grupos influentes na burocracia.

Ao se observar a racionalidade existente na burocracia, os autores que cientificam o tema encontram em Max Weber (1864-1920) o esclarecimento necessário ao entendimento, senão vejamos. Griffin (2007) coloca que a abordagem weberiana sustenta que a burocracia é um modelo de configuração organizacional, baseado em um sistema de autoridade, legítimo e formal. Através do respectivo sistema, a configuração burocrática apresenta-se como a responsável pela transmissão das obrigações evidenciadas nas rotinas oficiais, cumprindo, conseqüentemente, a sua finalidade controladora. Um sistema de mando elaborado, que institui aos alcançados a necessidade de executar aquilo que se estabelece, sem ponderar.

Daft (1999) estabelece que Weber presumiu que as organizações deveriam ser gerenciadas em bases impessoais e racionais. Essa forma de organização era chamada de burocracia. Retirando as premissas pessoais dos afazeres, os subordinados são organizados pela racionalidade, constituindo-se em engrenagens a serviço das condições burocráticas impostas.

O capitalismo se sustenta por meio de regimentos burocráticos que o regulam, organizando-o em favorecimento da sociedade. Weber (2009) diz que o capitalismo necessita de uma administração contínua, rigorosa, intensa e calculável, exigindo uma forma racional de dominação. Nesse sentido, observa-se que o sistema capitalista se incrementa por meio de regras impessoais, não existindo a dádiva divina no seu funcionamento, mas através de preceitos que coexistem com a burocracia.

Levando a discussão para o tema político, os parlamentos democráticos do mundo deveriam concentrar-se essencialmente em suas indagações políticas. Schumpeter (1971) discorre que os políticos eleitos deveriam abdicar das decisões sobre assuntos mais complexos e deixar que a burocracia, composta por especialistas bem treinados, conduza os assuntos mais importantes dos governos. Burocratas e políticos, sobretudo, figuram em categorias distintas de interesses no parlamento, e, para a manutenção das imunidades, a burocracia

cia, inevitavelmente, necessitaria de especialistas com a intenção de torná-la independente, conforme preconizava Weber.

Bendix (1986) apresenta a circunstância em que o líder possuidor do poder tem que lidar com o relativo problema: dirigir e controlar o aparelho. O aparelho burocrático, conforme o autor, desempenha um papel fundamental no processo de governação estatal, e, através da sua administração, todos os atores presentes na coletividade são alcançados, em um arcabouço gerido pelos líderes políticos.

O corrompimento dos atores sociais, e sobretudo institucionais do país, transforma o Brasil em um ambiente premeditado, onde os intérpretes baseiam seus princípios na jogatina política, como estratégia de sobrevivência. Jain (2001) realça que burocratas também podem extrair pagamentos durante a realização de uma tarefa que lhes seja delegada pela elite política. Esse acontecimento apresenta-se como um favorecimento financeiro irregular em detrimento do corpo burocrático, para favorecer as ambições políticas solicitadas. Desse modo, os estadistas acabam praticando um jogo de conchavos com seus semelhantes, perpetuando-se no poder por meio da corrupção generalizada.

Fredriksson (2014) afirma que os burocratas aceitam subornos para reduzir custos e tempo, seja diretamente ou através de intermediários. Em uma sociedade presunçosa, o terreno é supostamente fértil para essas práticas desmoralizadas, pois os processos burocráticos demoram, muitas vezes até de maneira proposital, favorecendo assim as práticas ilícitas de peita.

No Brasil, a burocracia em âmbito público, muitas vezes, não seria institucional, pois haveria no Estado a tendência de não respeitar os profissionais políticos de carreira, preferindo as nomeações de cargos públicos em caráter partidário. Borges (2010) enaltece que a administração pública brasileira se caracteriza por uma alta profundidade de nomeações – isto é, número elevado de níveis hierárquicos sujeitos às nomeações político-partidárias – e baixa institucionalização das carreiras burocráticas. Os partidos políticos brasileiros seriam então os responsáveis pela alta corrupção impregnada nas rotinas e baixa apresentação de soluções compatíveis com as mazelas do país.

As discussões que compreendem a desburocratização do Estado debruçam-se em encontrar soluções facilitadoras dos processos organizacionais e institucionais brasileiros, que se apresentam usualmente como desfavoráveis ao desenvolvimento. Tragtenberg (2006) afirma que Weber propõe, para a alternativa à burocratização numa economia estatizada, a organização dos consumidores em imensas cooperativas, as quais regulariam a produção conforme a

procura, com um Parlamento livre para a defesa do consumidor. Reunidos em um grupo associativo de relevância proporcional ao tamanho na comunidade, essas populações provocariam uma nova regulação governamental, alicerçada no benefício à maioria que ali está representada, inviabilizando as aspirações hegemônicas dos pequenos grupos.

Ionescu e Caloian (2014) denotam que a burocracia pode ser reduzida pela utilização das mídias digitais, sistemas informatizados e comunicação moderna. Em suma, a organização burocrática passa por modificações de caráter orgânico; através das tecnologias existentes, os processos tornam-se modificáveis, práticos e resumidos, articulando uma subtração da burocracia impessoal.

O processo de desenvolvimento apresenta-se como um fenômeno complexo, ao qual pertencem as indagações sobre a existência, em seu seio, de motivos, além dos estritamente econômicos, para a sua implementação.

Em conformidade com o aludido acima, Furtado (1968, p. 19) presume:

O desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana; quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

Através do Estado, as dinâmicas necessárias para que o desenvolvimento aconteça organizam-se em um sistema de mando, unindo, desse modo, a autoridade administrativa, o empresariado nacional e, sobretudo, os atores locais da sociedade, para que essa agregação se converta em desenvolvimento fundamentado.

Ao se analisar intimamente o arranjo burocrático, encontram-se, em suas minúcias, traços de políticas ativas ao desenvolvimento. Ramos (1983) explica que, no tocante à modernização e ao desenvolvimento, todavia, é sempre um estrato determinado da burocracia que particularmente se distingue como agente ativo. Desta maneira, a burocracia configura-se como um dirigente ao aperfeiçoamento das sociedades, sobretudo a brasileira.

Indiretamente, os responsáveis pela elaboração da organização burocrática evidenciam-se como os responsáveis pelos acontecimentos cotidianos da sociedade brasileira. Evans (2004) detecta que é a insuficiência da burocracia que prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência. Aquilo que se pretende, burocratizando uma determinada atividade por meio da sua respectiva eficiência, é o que define os níveis desenvolvimentistas do presente, ou seja, os

índices de valência estão essencialmente unidos com a burocracia.

A carência da boa gestão pública posicionaria uma nação numa desigualdade social por vocação. Kuznets (1973) investiga que o aumento da desigualdade devia levar em conta a governança do processo de desenvolvimento, ou melhor, a configuração das instituições que o estruturam. O comando do país possui em suas mãos a capacidade de modificar a realidade coletiva, cabendo-lhe privilegiar a multidão, diferentemente do ensejo de um grupo de poderosos.

Um aparato burocrático em demasia mostra-se desfavorável ao impulso das sociedades ao desenvolvimento; deste modo, muitos teóricos estão na busca de alternativas para o fardo burocrático, presente em muitos setores do Estado. Evans (2004) mantém que a superioridade do Estado burocrático moderno está em sua habilidade em superar a lógica individualista. A burocracia configura-se como lógica individualista no sentido de que ela é impessoal e sem afeto, e, considerando a necessidade de se promover o desenvolvimento através de entraves burocráticos, necessita-se atualizá-la.

No momento de se projetar novas burocracias, Pinto e Maranhão (2012) consideram que o desenvolvimento de ações de responsabilidade social mostra-se estratégico na administração das organizações burocráticas. A criação de aparatos burocráticos recentes necessitaria, em primeiro lugar, transitar pelo delineamento social, priorizando as demandas sociais da população.

A intenção de se desenvolver o país resume-se em integrar os agentes governamentais e civis em torno de um programa desenvolvimentista, articulado através das propensões grupais e capaz de projetar o país a longo prazo, sendo que a respectiva questão se manifesta cronologicamente, movimentando-se por qualquer ideologia político-partidária.

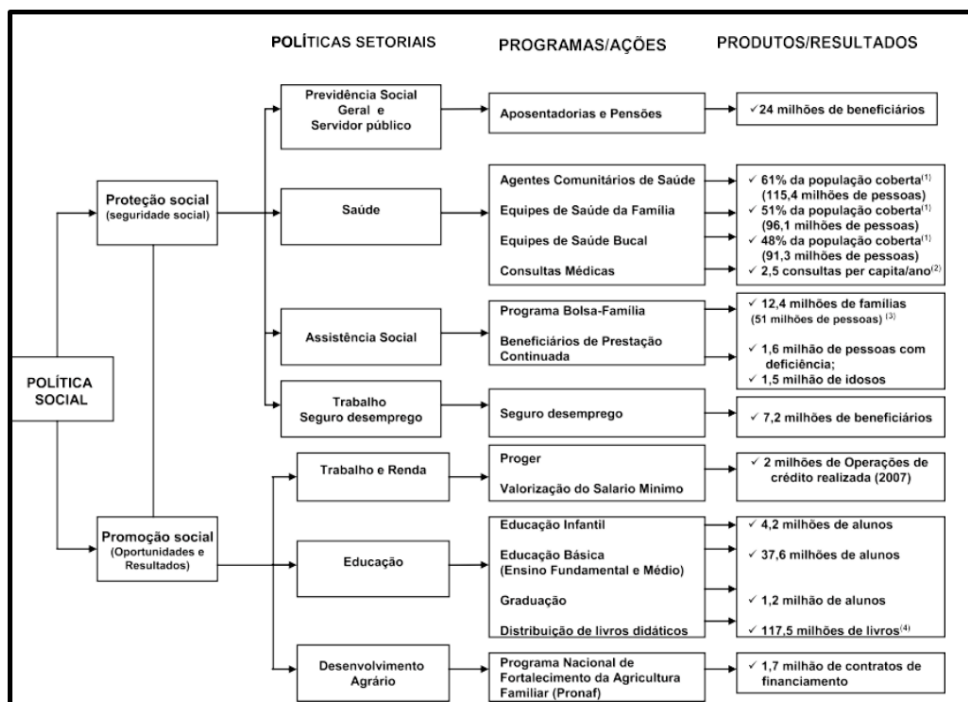
Por conseguinte, Diniz (2011, p. 522) ratifica que:

A despeito dos avanços verificados no debate sobre a necessidade de um projeto desenvolvimentista de novo tipo, não é possível detectar uma coalizão claramente articulada em torno de um novo modelo. Partidos políticos, bem como atores relevantes da sociedade civil permanecem à margem dessa discussão.

Ao dispor de tal regimento, alcançar-se-ia a oportunidade de abreviar o itinerário ao desenvolvimento, visto que o país se encontra na condição de arrastado, evidenciado, assim, na comparação com outros territórios, como uma nação subdesenvolvida e desarticulada entre os entes, não possuindo a combinação necessária entre os atores para o fomento de seu aperfeiçoamento.

A Figura 1 (p. 49) apresenta em sua abrangência a política social brasileira, onde é possível observar as políticas setoriais estabelecidas no Brasil, os programas e as ações do governo federal quanto às mesmas, e, finalmente, os produtos ou resultados dessas políticas em números.

Figura 1 - Políticas Setoriais, Programas/Ações e Produtos/Resultados da



Fonte: IPEA (2010, p. 61).

A Seguridade Social apresenta um total de 24 milhões de beneficiários através das aposentadorias e pensões; já a saúde destaca a cobertura de 61% da população pelos agentes comunitários de saúde, sendo que 51% da população é atendida por equipes de saúde da família, 48% dos indivíduos recebem atendimento por equipes de saúde bucal, e 2,5 consultas per capita/ano se apresentam como a quantidade das consultas médicas realizadas para a população.

A Assistência Social surge com 12,4 milhões de famílias cadastradas no programa Bolsa-Família, abrangendo 1,6 milhão de pessoas com deficiência, e 1,5 milhão de idosos como beneficiários do programa Prestação Continuada do Governo Federal. Já 7,2 milhões de pessoas foram beneficiadas com o Seguro Desemprego, como política setorial.

Quanto às oportunidades de resultados, os programas Proger e Valorização do Salário Mínimo tiveram 2 milhões de operações de crédito realizadas, enquanto que, na Educação, 4,2 milhões de alunos aparecem no índice da educação infantil, 37,6 milhões de alunos na educação básica, 1,2 milhão de alunos na graduação, com 117,5 milhões de livros didáticos distribuídos.

As políticas setoriais para o desenvolvimento agrário tiveram 1,7 milhão de contratos de financiamento assinados através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os referentes números e programas apresentam-se como modelo para o processo de desenvolvimento do Brasil, onde, através das políticas públicas e seus profissionais em campo, articulou-se o atendimento das populações demandadas. Para que se consiga atender a todos os brasileiros, torna-se evidente a necessidade de elaboração de um projeto de desenvolvimento para a nação, onde sejam apontadas as demandas latentes do país, e, posteriormente, trabalhadas em conjunto com a sociedade civil, uma a uma, num esforço coletivo, até que se consiga saná-las integralmente.

Osborne e Gaebler (1994) enfatizam que a nova era se caracteriza pela competição global, pela integração da comunicação, pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, características incompatíveis com a lógica operacional da burocracia tradicional. Nesse juízo, o mercado produtivo e consumidor embasa-se na ideia do afrouxamento da teia burocrática, acreditando que a desburocratização das atividades cotidianas fornecerá a plasticidade necessária à competitividade global, sobretudo, a própria globalização dependeria dessas desobrigações.

3 A BUROCRACIA E O ESTADO BRASILEIRO: FATORES LIMITANTES OU FACILITADORES

Buscando apresentar, diante das entrevistas realizadas na presente pesquisa, o parecer oficial do Estado brasileiro quanto às indagações denotadas, entrevistou-se o senhor Geanluca Lorenzon, Diretor de Programa da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, ou, segundo ele mesmo, Diretor Responsável pelo Programa de Desburocratização do Governo Federal.

Por conseguinte, as conversas tiveram início por meio de um roteiro pré-determinado pelo autor da pesquisa, contendo exclusivamente questionamentos abertos, para que, deste modo, conseguisse extrair do entrevistado a

maior quantidade de informações possíveis. Desse modo, iniciou-se o assunto investigando qual seria a opinião do diretor quanto ao arranjo burocrático brasileiro contribuir ou comprometer o funcionamento do Estado. Segundo ele:

Tudo depende de qual filosofia é adotada como premissa para as ações do Estado. No entanto, o que vai definir se a burocracia é racional ou não é como internalizamos a noção de “interesse público” nos processos e procedimentos internos. A burocracia não pode olhar, primordialmente, o Poder Público, mas os cidadãos; e aqui vamos no aproximando do modelo de administração gerencial, cujo princípio da eficiência, um dos mais relevantes, é previsto na nossa Constituição atual, no artigo 37. Especificamente na minha realidade, como servidor público encarregado da SEDGG (Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital), percebo que caminhamos e progredimos bastante em prol da simplificação não só dos nossos procedimentos internos, mas também do que é aplicável à população geral. E, claro, a racionalização dos processos e procedimentos é um trabalho de autoanálise contínuo, portanto sempre temos onde melhorar (GEANLUCA LORENZON, grifo do entrevistado).

Observa-se que o aparato burocrático vai ao encontro das incumbências dos cidadãos brasileiros, servindo-os por meio do regramento weberiano que se estabelece. Deste modo, quaisquer aspirações em usar esse aparato para servir a interesses políticos ou corporativos apresentam-se como inadequadas.

Conforme relatos dos demais entrevistados nesta pesquisa, em comparação ao que foi elucidado pelo Diretor, a burocracia é percebida como o regramento necessário às atividades, contudo, na atualidade, apresenta-se como entrave à competitividade. No serviço público, ela se evidencia como intrínseca aos desejos políticos, e, no campo sindical, há indícios que esteja sofrendo modificações, motivadas pelos processos tecnológicos implantados.

Ao ser demandada a respectiva opinião do diretor quanto ao pressuposto de que o arranjo burocrático brasileiro dispõe de competência para influenciar o processo de desenvolvimento do Brasil, e, sobretudo, em que sentido a respectiva interferência seria notada, Geanluca respondeu que:

Sim, e penso que, hoje em dia, não exista mais discordância quanto a isso. Quando o peso da burocracia torna o Brasil um país que, em média, exige aproximadamente 80 dias para abertura de uma empresa e mais de 10 procedimentos distintos apenas para formalizar essa abertura, por óbvio, nós temos um problema. Um bom exemplo para se avaliar o quanto estamos atrasados em relação às outras nações é acompanhar o índice Doing Business, o qual classifica, num ranking de 190 países, a facilidade para se abrir uma empresa – partindo do mais fácil (1º lugar) ao mais difícil (190º lugar). No relatório de 2017, o Brasil estava em 123º; em 2018,

caímos para 125º; em 2019, demos uma melhorada expressiva e fomos para 109º; no entanto, o relatório de 2020 aponta que regredimos para 124º (GEANLUCA LORENZON).

Como o processo de desenvolvimento passa pela competitividade empresarial, reduzir o tempo hábil para a abertura das empresas e, consequentemente, para a obtenção de licenças operacionais e ambientais, acarretaria prerrogativa progressista.

Os demais participantes da pesquisa colocaram que um aparato burocrático em demasia entrava o desenvolvimento, sendo que a competitividade fica comprometida em comparação com os países vizinhos, sobretudo quanto à proporção de impostos obrigatórios. A cultura intrínseca no povo brasileiro em geral também é percebida como entrave ao desenvolvimento, bem como o descompromisso político-mandatário, na elaboração de novas políticas comerciais ou leis desburocratizantes que fomentem as potencialidades intrínsecas nas comunidades locais.

Na sequência da entrevista, o objeto denominado arranjo burocrático brasileiro foi evidenciado, e, deste modo, indagou-se ao diretor a sua avaliação quanto ao respectivo arranjo, no sentido de compreender se as atividades cotidianas do diretor no governo sofreram modificações burocráticas, com o passar do tempo, sobretudo em outros governos, para que se pudesse comparar o presente governo com os anteriores. Nesse sentido, Lorenzon colocou:

Não posso fazer uma avaliação de vivência neste ponto, haja vista que só recentemente passei a exercer cargo no serviço público. O que eu de fato posso indicar é que, mesmo com a tentativa de adoção do modelo gerencial que mencionei acima, a lógica da Administração Pública brasileira, da esfera federal à municipal, não mudou muito com a nova Constituição. Vários princípios se tornaram nada além de letra morta; as práticas normais mudaram pouco ou quase nada (GEANLUCA LORENZON).

Aparentemente, as práticas administrativas brasileiras não se modificaram no passado recente. Este fato acarreta desatualização, sendo que, diante da globalização, as dinâmicas empresariais, e sobretudo institucionais, exigem administrações contemporâneas, que vão ao encontro de modelos gerenciais, conforme elucidado por Geanluca.

Os outros entrevistados colocaram que certas rotinas burocráticas se tornaram ainda mais embaraçadas com o passar dos anos, como a obtenção da carteira de motorista, como exemplo. O uso das tecnologias, seja por meio de

serviços mobile ou dentro dos escritórios governamentais, acelerou as obrigações burocráticas dos respondentes, contribuindo com suas respectivas obrigações e fomentando o progresso.

A partir da transformação das práticas burocráticas, o foco da entrevista passou a ser a tecnologia, sobretudo o seu papel frente à burocratização e o seu conseqüente aperfeiçoamento das obrigações legais. A administração pública passa por um processo de modernização inédito, tendo em vista que a redução da força de trabalho no fomento da desburocratização já consiste numa realidade. Deste modo, Geanluca analisa o respectivo fenômeno, argumentando que:

Nós estamos vivenciando, neste exato momento histórico, uma nova era na história da humanidade – quanto a isso não restam mais dúvidas. Esse marco se deu justamente pela presença da tecnologia nas nossas vidas privadas e, cada vez mais, dentro da Administração Pública. Com essa conquista, existe toda uma série de procedimentos que podem ser totalmente automatizados, o que reduz os gastos públicos com material e pessoal, bem como permite uma acessibilidade muito melhor ao cidadão. Afinal, o que é mais conveniente? Precisar se deslocar ao balcão do órgão ou entidade para entregar algumas folhas de papel e receber um carimbo ou, do conforto da sua casa, sem precisar de qualquer papel, poder protocolar tudo diretamente no sistema da Administração e dar início ao processo administrativo? Enfim, as medidas de desburocratização e simplificação, além de visarem à eficiência, são, primordialmente, uma síntese de economia e sustentabilidade (GEANLUCA LORENZON).

O movimento da informatização foi percebido pelo diretor como originalmente externo, ou seja, oriundo da vida em sociedade, momento em que se estabelece ademais na iniciativa pública. Esse fenômeno em si é percebido como desburocratizante, e o seu incremento com este propósito, por meio de políticas públicas, contribuirá para o processo de desenvolvimento do país.

Os demais atores sociais entrevistados colocaram que existe na cultura brasileira a perspectiva de se continuar burocratizando as tarefas cotidianas, mesmo existindo opções, por meio da tecnologia, de simplificação dos processos, tendo em vista que persiste o apreço por comprovantes impressos. Foi evidenciado também que o governo exige comprovantes físicos das respectivas tarefas burocráticas executadas, mesmo que os detalhes das transações tenham sido colocados na internet, em um portal oficial. Desse modo, percebe-se que a informatização acelera, sim, as atividades obrigatórias dos entrevistados, contudo esse movimento não é percebido como uma desburocratização, ten-

do em vista que os respectivos atores são obrigados pelo governo a comprovar no papel aquilo que também foi exigido digitalmente.

A modernização das práticas burocráticas arrastou a discussão ao processo de desenvolvimento brasileiro. O diretor identificou o Brasil no cenário mundial, no que diz respeito à abertura de uma nova empresa, fato que exemplifica a incapacidade gerencial estatal e exige dos mandatários medidas desburocratizantes em toda a gestão pública nacional. O tema desenvolvimentista demanda de Geanluca indagações políticas e econômicas, denotando a sua relevância para o atual cenário político, conforme segue:

Sem a menor sombra de dúvida. Vamos lembrar que o desenvolvimento econômico não está exclusivamente ligado ao grau de avanço tecnológico, mas também ao de liberdade para empreender. Encaremos um fato: o Brasil, até então, era um ambiente altamente hostil aos investimentos externos e ao incentivo do livre exercício da função empresarial. Nosso modelo de administração burocrática é só uma das várias consequências nefastas da doutrina que o Brasil vem adotando há décadas na Administração Pública. Trata-se de um planejamento que vê o administrado empreendedor essencialmente como uma figura perigosa, que precisa ter todas as barreiras burocráticas colocadas à sua frente para que a coletividade não seja afetada por ele. Essa filosofia, por óbvio, tende à completa irracionalidade, uma vez que ela não se pauta pela simplificação, mas pela complicação crônica dos processos e procedimentos. A consequência desse modelo (ou “a consequência da consequência”, por assim dizer) é o que estamos conversando: o Brasil como um país altamente anticompetitivo – no Índice de Competitividade Global, ficamos em 72º lugar em 2018 e melhoramos apenas uma posição em 2019, passando para 71º – e hostil aos investimentos (GEANLUCA LORENZON).

No que se refere ao processo de desenvolvimento do Brasil, Lorenzoni relaciona o arranjo burocrático brasileiro, o modelo de administração pública nacional e as adversidades legais enfrentadas pelos empreendedores como entraves ao respectivo processo desenvolvimentista. Desse modo, o Diretor Responsável pelo Programa de Desburocratização do Governo Federal argumenta que outro paradigma político, que governou o Brasil recentemente, retrocedeu esse processo ao ponto de torná-lo anticompetitivo.

Os demais entrevistados analisaram que a burocracia presente no país é, quanto à análise do cenário, determinante para os investidores e, também, para os empreendedores, que decidem ou não abrir o seu negócio de acordo com os níveis burocráticos em exigência. Desse modo, percebe-se que a informatização das licenças agiliza e possibilita o sucesso a mais empreendedores, e, do mesmo modo, a abertura de uma pequena empresa rapidamente,

pela internet inclusive, caracteriza-se como fundamental ao processo de desenvolvimento nacional. Os respectivos atores interpretaram que, em países considerados desenvolvidos, os níveis burocráticos quanto ao embaraço das obrigações, aparentemente, são menores que os brasileiros, e isto possibilita, naqueles países, a execução de obras emergenciais ou projetos estruturais em tempo recorde.

Em consequente ao processo de desenvolvimento, indagou-se o diretor sobre o arranjo burocrático brasileiro e se a sua transformação por meio de reformas ou modificações incrementaria o ritmo de desenvolvimento do país, identificado como arrastado em demasia. Desse modo, Lorenzon conjecturou que sim, afirmando que:

Existe uma série de procedimentos que podem e devem ser substituídos, o que efetivaria a transição do modelo burocrático ao gerencial na Administração Pública. O maior ponto de inflexão que eu posso indicar é a recentemente sancionada Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, também conhecida como Lei de Liberdade Econômica (LLE). Ela, como instrumento normativo, é um pequeno passo para a reformulação da nossa lógica administrativa, mas representa uma verdadeira revolução hermenêutica no ordenamento jurídico brasileiro. Em primeiro lugar, e talvez o mais importante, o art. 2º desta lei consagra os princípios norteadores da liberdade econômica, que devem passar a ser aplicados, a saber: a liberdade deve ser uma garantia no exercício da atividade econômica, pois é só assim que se aquece o mercado; o Poder Público deve presumir a boa-fé do particular, não o contrário, pois é essa filosofia de desconfiança extremada que multiplica a irracionalidade burocrática; a intervenção do Estado sobre as atividades econômicas deve ser subsidiária e excepcional, de modo a evitar os entraves desnecessários que fomentam, inclusive, a corrupção dos agentes públicos; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado, que é uma questão até certo ponto autoevidente, haja vista que a Administração condiciona e fiscaliza o exercício da atividade econômica (GEANLUCA LORENZON).

O diretor enfatiza que a burocratização na administração pública, e sobretudo no que tange às práticas comerciais brasileiras, pode ser substituída pelo modelo gerencial, que potencializa as capacidades individuais dos servidores e reduz a possibilidade de suborno das esferas. Nesse sentido, o Estado passaria a intervir com moderação nos atores envolvidos, possibilitando o exercício da atividade econômica, todavia condicionada à fiscalização do respectivo Estado.

Os demais entrevistados na presente pesquisa colocaram que a burocratização é insubstituível, pois ela organiza a vida em sociedade. A cultura intrínseca

corruptiva dos brasileiros dificultaria a substituição dos entraves burocráticos, pois esse regramento garantiria as boas práticas de mercado. Foi evidenciado que determinadas esferas governamentais poderiam ser transferidas à iniciativa privada por meio de contratos, desburocratizando-as, dessa forma, e indo ao encontro da descentralização. Do mesmo modo, adicionar à gestão pública ferramentas gerenciais e de qualidade possibilitaria, na opinião dos entrevistados, reduzir as obrigações legais no que tange aos gabinetes públicos, assim como a informatização, percebida como alternativa à burocratização.

Ao se ponderar a respeito da complexidade do arranjo burocrático brasileiro, o diretor de programa especificou que a burocratização no país se configura como complexa em demasia, sobretudo atrasada. Desse modo, Geanluca refere-se às leis, que ele classifica como deliberações, no que diz respeito a desembaraçar a burocracia brasileira. Quanto a isso, coloca que:

Não só é mais complexo como também é mais atrasado. Dou um exemplo: o Brasil é um dos poucos países no Ocidente que não dispõe de uma regulação específica sobre aprovação tácita no âmbito do Direito Administrativo. Na União Europeia, a chamada “Bolkestein Directive”, consolidada em 2006, instituiu a aprovação tácita e recomendava a todos os Estados-Membros que estabelecessem prazos razoáveis para as decisões administrativas, como garantia de que os pedidos seriam tratados com a maior celeridade e eficiência possível. No Brasil, só passamos a ver os procedimentos de aprovação tácita tomarem corpo este ano. A Lei Complementar nº 846 do Município de Porto Alegre, que estava restrita à poda de árvores; depois, no âmbito federal, veio a Medida Provisória 881, convertida em Lei 13.874, agora em setembro, a qual prevê a aprovação tácita nos casos de silêncio administrativo para todos os atos públicos de liberação que se sujeitam à Lei de Liberdade Econômica (GEANLUCA LORENZON, grifo do entrevistado).

Os demais entrevistados analisaram que o arranjo burocrático presente em países desenvolvidos, aparentemente, evidencia-se como descomplicado, e essa condição é que justamente contribuiu para o processo de desenvolvimento. Todavia, também colocaram que presumir a respectiva informação não os qualifica a avaliarem de fato a burocracia nesses países, sendo que, para tal avaliação, haveria necessidade de se viver naqueles países. Por outro lado, colocaram que a burocratização, avaliada como demasiada no Brasil, acaba por executar o papel destinado ao judiciário brasileiro, o de puni-los.

Dando prosseguimento à entrevista, indagou-se ao diretor a sua avaliação no que diz respeito ao arranjo burocrático fomentar as práticas ilícitas, como a corrupção de seus entes. O senhor Lorenzon explicitou que a burocracia em

si não pode ser responsabilizada pelas práticas corruptas, todavia, o diretor percebe que a burocratização em demasia pode, sim, favorecer as práticas de suborno. Por esse ângulo, Geanluca elucida:

A burocracia não se confunde com a corrupção – vamos começar por aqui. Entretanto, a burocracia é um instrumento que pode servir muito bem à corrupção, se a legislação não colocar as ditas “amarras” onde elas precisam estar. Quando Mises escreveu sobre a burocracia e observou o espírito americano de antipatia a ela, notou o medo relativo à tendência de concentração de poder nas mãos dos burocratas, processo que usurpa paulatinamente as liberdades civis. E é isso mesmo que ocorre: a história da Administração Pública no nosso país revela que, na ausência de instrumentos claros de contenção de poder, o aparato burocrático vai inchando, inchando e inchando, dando a si mesmo prerrogativas que anteriormente não tinha, concentrando poder e, por consequência, se impondo de modo predatório em relação à esfera privada (GEANLUCA LORENZON).

Os demais atores sociais entrevistados identificaram que a corrupção se caracteriza no indivíduo que se utiliza da máquina pública, racionalizada pela burocracia, em próprio favorecimento. Mais uma vez, estabeleceu-se que a cultura do brasileiro em corromper repercute na avaliação de que a corrupção é generalizada no país. As tecnologias auxiliam nesse combate corruptivo, pois os entes públicos são obrigados por lei a disponibilizar em portais da internet a maioria das informações institucionais. Nesse sentido, o tamanho do Estado é percebido como condicionante corruptiva, e a sua privatização, através da venda de estatais, suprimiria práticas de suborno.

Perguntou-se ainda ao diretor qual a sua avaliação quanto às consequências para o Estado de uma burocratização demasiada. Segundo ele, a relação entre a burocracia e o tamanho do Estado brasileiro é evidente, sobretudo no que diz respeito aos programas sociais. Para ele:

Sim, a complexidade da burocracia é diretamente proporcional ao nível de intervenção do Estado prestacional. Quanto mais deveres o Estado se impõe em relação à coletividade, mais recursos e prerrogativas ele precisará arregar para cumpri-los – os melhores exemplos para entendermos esse inchaço é a multiplicidade de direitos sociais (GEANLUCA LORENZON).

Os atores restantes colocaram que está implícito na cultura brasileira que o Estado brasileiro se caracteriza como a solução empregatícia para aqueles que desejam a sua manutenção nos cargos indefinidamente. Este fenômeno coloca os aspirantes a determinadas profissões no Brasil a almejavem unicamente

cargos públicos, mediante concursos, ocasionando uma disparidade com os salários pagos na iniciativa privada, como exemplo. Identificou-se que a quase totalidade da arrecadação de impostos no país destina-se ao pagamento da folha salarial, e uma pequena parte do dinheiro é destinada ao fomento do desenvolvimento. Como solução para essa disparidade, reparou-se que o Estado deve ser reduzido, no sentido de se privatizarem as estatais e, sobretudo, retirar de sua alçada a responsabilidade diante de setores estratégicos da economia brasileira. Em suma, o Estado não poderia, na opinião dos entrevistados, possuir empresas de qualquer tipo, colocando-as à gestão da iniciativa privada definitivamente.

Ao se pleitear a ideia de que possam existir interesses políticos implícitos na burocracia, o respectivo entrevistado defendeu que este fato se dá como consequência da Constituição brasileira. Ele avalia que:

Nossa própria Constituição prepara o terreno para esse tipo de fenômeno, entretanto, sem arranjo político, não é possível responsabilização e desenvolvimento de políticas públicas (GEANLUCA LORENZON).

Os demais participantes da pesquisa acreditam que interesses individuais, partidários, ou sobretudo grupos de interesses privados, por meio dos parlamentares e senadores, condicionam o arranjo burocrático brasileiro, cujas ações são orquestradas com esse propósito. Quanto aos mandatários políticos, a burocratização em demasia é utilizada para a respectiva perpetuação no poder, devidamente desenhada através do arranjo burocrático vigente, e a deliberação para isso se evidencia no fortalecimento dos órgãos constitucionais brasileiros, na condição de defensores dos cidadãos. Conseqüentemente, para que se possa desenvolver o país, cabe aos mandatários políticos debruçarem-se na concepção de burocracia e na formulação de leis visando a esse fim.

Ficou evidente na entrevista que a desburocratização é tida como fundamental na Secretaria Especial. O seu diretor colocou que a Lei de Liberdade Econômica inaugura, nas políticas públicas, preceitos desburocratizantes, permitindo que os mandatários públicos, por meio dela, possam fomentar a redução do Estado. Por conseguinte, Geanluca evidencia que, em 2020, o governo possui em sua agenda a pretensão de aprovar novas medidas desburocratizantes, mapeando e consolidando a burocracia, para, depois, simplificá-la por meio de instrumentos legais:

O primeiro grande marco é a Lei de Liberdade Econômica que, entre vários outros pontos, operou uma mudança na lógica hermenêutica com os princípios que já comentei do art. 2º. Mais recentemente, dia 28 de novembro, foi publicado o Decreto nº 10.139/2019, conhecido como “Revisão”, o qual dispõe sobre a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto – a lógica dele é enxugar todo o universo de atos administrativos, classificá-los por temas (de modo a tornar plenamente acessível ao público o que estiver vigente) e revogar o que for necessário. Do fim deste ano para o primeiro semestre de 2020, o governo ainda está com cronograma para aprovar novas regulamentações de dispositivos da LLE para avançar nos trabalhos de simplificação dos processos e procedimentos administrativos. A ordem estratégica é: mapear e consolidar a burocracia, para então dar os instrumentos legais necessários para que o órgão simplifique sua atuação, garantindo a segurança e responsabilidade do agente público brasileiro (GEANLUCA LORENZON, grifo do entrevistado).

Para os entrevistados, desburocratizar é reduzir a influência do Estado brasileiro no cotidiano das pessoas, no sentido de se preconizar a liberdade empreendedora no Brasil, a liberdade econômica, através da abertura da economia brasileira para outros países. As tecnologias se denotam imprescindíveis nesse processo, tanto na simplificação dos processos web como na transparência das contas estatais, relacionadas nos portais da internet. A centralização dos tributos recolhidos em Brasília é percebida como entrave à desburocratização, tendo em vista que os recursos não retornam aos municípios em equivalência, acarretando desequilíbrios estruturais e, sobretudo, falta de recursos básicos para a saúde, educação e segurança. Desburocratizar se apresenta como reduzir a estrutura empregatícia do Estado, onerosa em demasia e ineficiente na prática, na opinião dos entrevistados. Nesse sentido, possuir novamente uma Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital no Ministério da Economia, é percebido como a fundação de um novo paradigma político, que apresenta, nas palavras do Diretor de Programa, os primeiros resultados nesse processo de desburocratizar o Brasil.

Todo esse arcabouço teórico, e sua consequente averiguação por meio das falas dos sujeitos entrevistados, teve por objetivo compreender os fatores limitantes ou facilitadores do arranjo burocrático no processo de desenvolvimento do Brasil. Por intermédio das falas dos entrevistados, pretendeu-se evidenciar as demasiadas peculiaridades do arranjo burocrático brasileiro, que se transfigura através das relações público-privadas, e confrontá-lo com o objetivo de se preconizar o processo de desenvolvimento do país.

Nesse sentido, pode-se sugerir que o arranjo burocrático brasileiro ca-

racteriza-se como agente de fomento do desenvolvimento almejado. Sendo a burocratização considerada demasiada pelos entrevistados, esse arcabouço burocrático possui, portanto, características limitantes ao desenvolvimento no que diz respeito às obrigações que ele determina, no sentido de limitar as operações empresariais, empreendedoras, inclusive dentro da esfera pública, freando as decisões dos gestores públicos quanto às possibilidades de empreendimentos. Por outro lado, essa mesma racionalidade weberiana apresenta-se como a condição que organiza os processos, sobretudo as trocas entre os atores envolvidos, definindo as obrigações e suas premissas legais, com o propósito de alcançar a todos os brasileiros indiscriminadamente. Contudo, esse agente do desenvolvimento que se apresenta no arranjo burocrático brasileiro não é isento de insuficiências, uma vez que aqueles que o estabelecem agem em favor de interesses individuais ou grupais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, buscou-se evidenciar os fatores limitantes ou facilitadores do arranjo burocrático brasileiro para o processo de desenvolvimento do Brasil. Pode-se afirmar que a burocracia brasileira é percebida de maneira diferente pelos integrantes do corpo social, sendo que os empresários analisam o arranjo burocrático brasileiro como demasiado, apresentando-o como um entrave ao processo de desenvolvimento; todavia, os gestores contábeis e públicos entrevistados percebem na burocracia a racionalização imprescindível ao desempenho das respectivas atividades.

A informatização das atividades burocráticas está otimizando as obrigações contábeis, possibilitando, inclusive, a fiscalização das contas públicas por meio dos portais de transparência, ou a simplificação dos processos judiciais, e esse movimento contribui para a agilidade do Estado na entrega à população de serviços públicos mais consistentes, fomentando o processo de desenvolvimento local.

Substituir a burocracia por outra forma de controle é percebido pelos entrevistados como improvável, sendo que a racionalidade weberiana possibilita a padronização das atividades obrigatórias. Investimentos em gestão administrativa, tanto pública como privada, poderão reduzir a burocratização em demasia do corpo social.

O tamanho do Estado brasileiro é percebido como exagerado, e o arranjo burocrático do país se apresenta como o responsável pelos cargos públicos em

demasia, acarretando corrupção dos entes públicos e privados. Os mandatários públicos estariam se utilizando da burocracia para esconder as práticas de suborno ou favorecimentos individuais ou grupais. A burocracia no Brasil é percebida como politizada em demasia, no sentido de existir, no âmbito burocrático, a intenção de se burocratizar para favorecer cargos ou grupos políticos, ao invés de fomentar o progresso dos cidadãos.

O processo de desburocratização do Brasil passa pela redução do Estado, dos cargos públicos demasiados e, sobretudo, pelas reformas administrativa e tributária, almejadas pelos entrevistados na pesquisa. A tecnologia possibilita otimização das obrigações burocráticas, investimentos em gestão pública, privatizações e concessões. Parcerias público-privadas apresentam-se como imprescindíveis no processo de se fomentar o desenvolvimento brasileiro.

Analisar os fatores que levaram à extinção da Secretaria Especial de Desburocratização possibilita a visualização de que o arranjo burocrático brasileiro é enraizado em todos os setores da economia, e o desejo de sua modificação através da desburocratização, o que implica reduzir privilégios de grupos ou indivíduos dominantes dentro do cenário econômico e partidário. Essa tarefa institucional apresenta-se como uma tarefa árdua, interferir nas atividades ministeriais governamentais estando-se fora do respectivo espectro, e esse fator também contribuiu para a extinção da Secretaria de Desburocratização de governos anteriores.

A criação da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, presente no Ministério da Economia, no atual paradigma político brasileiro, possibilita pensar-se que, ao final do atual mandato presidencial, o cenário burocrático brasileiro modificar-se-á pelo fomento da desburocratização, premissa percebida pelos entrevistados como primordial ao desenvolvimento almejado.

O presente estudo buscou contribuir com a discussão acerca do arranjo burocrático brasileiro, apresentando que a burocracia nem sempre é preconizada em benefício do corpo social geral. A burocratização é demasiada, e essa condição favorece a corrupção. Desburocratizar o Estado significa reduzir o número de servidores públicos, e, na esfera privada, reduzir o número de obrigações legais, simplificando os processos cotidianos, sobretudo no tempo de abertura de novas empresas, ou na concessão de licenças de operação. Estima-se que os países desenvolvidos possuem um arranjo burocrático otimizado, possibilitando aos empresários competitividade e agilidade no fomento da economia. Ao poder público, apresenta-se a condição de um Estado focado

na administração profissional das pastas, não se utilizando da burocratização em demasia para a sua perpetuação no poder. Os respectivos conhecimentos adquiridos podem ser aplicáveis ao fomento de burocracias mais objetivas, que sejam de fato elaboradas em favor do desenvolvimento, e, também, aos cidadãos em geral, a fim de que exijam dos governantes uma menor politização da burocracia e uma maior efetividade das políticas públicas.

Como pesquisador, estas considerações finais denotam que o processo de desenvolvimento do Brasil é complexo, cabendo aos mandatários políticos a responsabilidade de elaborar políticas públicas específicas para esse fim. A burocracia se caracteriza como o regramento obrigatório, capaz de unir os esforços coletivos para os fins propostos por ela mesma, e esse movimento dá ao arranjo burocrático a capacidade de se estabelecer - ou não - como agente propulsor do desenvolvimento.

A respectiva racionalidade preconizada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) continua influenciando as sociedades contemporâneas, e a sua substituição por outra forma de controle ainda é percebida pelos cidadãos como improvável; contudo, a sua atualização e, conseqüentemente, a desburocratização do Estado se estabelece como fundamental ao almejado desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Editora da UnB, 1986.

BORGES, A. Burocracia, política de patronagem e gasto educacional nos Estados brasileiros: o caso da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 397-423, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2972>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

DA COSTA GONÇALVES, Maria de Fátima. Uma contribuição para pensar as políticas públicas de educação: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, p. 93-98, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://doaj.org/article/1ab5e340f0444054b8bbf-7fe750dccbd>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

DAFT, Richard. L. **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-532, 2011.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

FAUX, Geoffrey. Politics and bureaucracy in community-controlled economic development. **Law and Contemporary Problems**, p. 277-296, 1971. Disponível em: <<https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol36/iss2/8/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 23-76. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACF1178.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

FREDRIKSSON, Anders. Bureaucracy intermediaries, corruption and red tape. **Journal of Development Economics**, EUA, v. 108, p. 256-273, maio 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030438781400025X>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

FURTADO, Celso. **Um Projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GRIFFIN, Ricky. W. **Introdução à Administração**. São Paulo: Ática, 2007.

IONESCU, Luminita; CALOIAN, Florentin. Bureaucracy and corruption in public sector accounting. **Annals of Spiru Haret University Economic Series**, Romênia, v. 14, n. 1, p. 18-24, 2014. Disponível em: <<https://doaj.org/article/0fae300fc7c44382bc346efbaafc70d4>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010.

JAIN, Arvind K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, EUA, v. 15, n. 1, p. 71- 121, 2001.

KUZNETS, S. Remarks. In: MOSS, M. **The measurement of economic and social performance**. New York: NBER; Columbia University Press, 1973, s/p.

LIVIOARA, Gona Gina. Bureaucratic administration in modern Society. **EIRP Proceedings**, Romênia, v. 4, n.1, p. 127-136, 2009. Disponível em: <<https://doaj.org/article/191a778f98884abd9c658816cc8436f1>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

- MIAH, Hanif. **Post-colonial state and bureaucracy in Bangladesh: theoretical understanding**. 2013. Disponível em: <<http://www.scipress.com/ILSHS.7.43.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, set./out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000500007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 15 ago. 2018.
- OSBORNE, David E.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PINTO, Marcelo de Rezende; MARANHÃO, Carolina Machado. Responsabilidade Social Empresarial: Reflexões á Luz dos Estudos Críticos em Administração. **Gestão.org**, Recife, v. 10, n. 3, p. 705-726, set./dez. 2012.
- POPESCU, Ioan. The expansion of european bureaucracy. **CES Working Papers**, Romênia, v. 3, n. 3, p. 415-428, 2011. Disponível em: <<https://doaj.org/article/93c2e8a8e17f43c0b452f4522be16f19>>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- PRIMANTO, Aji; SUWITRI, Sri; WARSONO, Hardi. Bureaucratic reform: a way to eliminate corruption, collusion, and nepotismo practices in Indonesia. **International Journal of Economics, Commerce and Management**, Reino Unido, v. 2, n. 10, p. 1-23, Out. 2014. Disponível em: <<http://eprints.undip.ac.id/57973/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- RAMOS, Guerreiro. **Administração e Contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Lenin: o partido, o estado e a burocracia. **Lua Nova**, São Paulo, v. 4, n. 15, p. 82-104, jul./set. 1988. Disponível em: <<https://doaj.org/article/5600da62a492455af1b5bd2284d998b>>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Madrid: Aguillar, 1971.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Unesp, 2006.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2.

6. CULTURA AUDIOVISUAL DE JOVENS ESTUDANTES NA CONTEMPORANEIDADE (REGIÃO DO PARANHANA, RIO GRANDE DO SUL)

Valmir Mateus dos Santos Portal¹
Daniel Luciano Gevehr²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No mundo contemporâneo, entender o relacionamento do indivíduo com os estímulos proeminentes dos meios de comunicação torna-se ferramenta indispensável para a área da comunicação, principalmente, identificar e compreender o que motiva os indivíduos a assistirem materiais audiovisuais na *internet*. Aliado a isso, existe o constante avanço da *internet* e das tecnologias de acesso à rede, o que permite o tráfego pelas mais variadas interfaces de interação social. O indivíduo está presente nesse espaço cibernético, e, muitas vezes, como uma extensão de sua própria individualidade nas redes sociais. Os jovens estão inseridos nesse ambiente *on-line*, consumindo os mais diversos materiais midiáticos.

Os estudos de conteúdo desses aspectos sociais são importantes no âmbito regional, principalmente em relação a conteúdos culturais e comerciais, sendo que, além das pessoas, as organizações estão cada vez mais presentes nesses espaços sociais na *internet*. Conhecer o que motiva visualizações e interações é importante para a promoção de novos estudos e direcionamentos de estratégias no âmbito da comunicação.

A região do Paranhana detém diversas empresas inseridas nesse ambiente virtual, de pequeno a grande porte. Conta ainda com uma considerável quantidade de profissionais das áreas do *marketing* e comunicação, formados pelas

¹ Professor dos cursos de Comunicação e Design-Faccat. Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutor em história Unisinos.

Faculdades Integradas de Taquara-RS. Seguindo essa perspectiva, a pesquisa abrangeu escolas de ensino médio das redes pública e privada de quatro municípios da região, sendo eles Igrejinha/RS, Parobé/RS, Rolante/RS e Taquara/RS. A escolha elencou as instituições de ensino municipal, estadual, federal e privado mais representativas em número de alunos. No total, foram entrevistados 226 alunos de sete escolas dos municípios destacados.

Portanto, o estudo é relevante em nível de desenvolvimento regional, podendo apontar comportamentos que podem servir de base nas escolhas de estratégias de comunicação pelas empresas e profissionais da área. Outra contribuição é gerar conhecimento acerca do tema por meio das realidades da região.

A presente dissertação abrange a seguinte linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) das Faculdades Integradas de Taquara (Faccat): Instituições, Ordenamento Territorial e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional. Essa linha de pesquisa aborda as dimensões culturais, políticas, jurídicas e institucionais do desenvolvimento regional, bem como a análise crítico-histórica e a proposição de políticas públicas de desenvolvimento e ordenamento territorial. A linha abarca pesquisas sobre capital social, patrimônio e representações culturais, metodologia e princípios do planejamento público e políticas e instrumentos de ordenamento territorial (FACCAT, 2018).

A partir da perspectiva da comunicação, apropriar-se da informação é crucial na atualidade (GOMES,1995). Até então, os Meios de Comunicação de Massa – MCM - detinham um papel preponderante, dando explicações e interpretações da realidade. Neles se formulam e se debatem as principais questões da sociedade contemporânea e desenvolvida.

O conceito de comunicação abrange a conscientização pessoal por meio de um processo autocomunicativo, onde se observa que emissores e receptores coincidem. Na ótica das ciências da comunicação, é um processo social, configurando-se como uma relação social que cria vínculos e elos indispensáveis à sobrevivência humana (SOUSA, 2004).

A comunicação social parte de seis elementos básicos: emissor, receptor, mensagem, canal, código e contexto. Esses elementos constroem um processo de interação organizado em fluxos de comunicação e informação, abrangendo, assim, diversas mídias, como a impressa, a eletrônica e a digital, a *internet*, banco de dados, registros máquinas, aplicativos, organizações, empresas, signos linguísticos, imagens, sons, música, expressão e relações humanas (RAD-DATZ, 2017).

De fato, a comunicação está em constante adaptação frente às novas tecnologias. Dessa forma, as mídias sociais, por meio de seus usuários, possuem um enorme poder de alcance, em função das múltiplas plataformas de comunicação existentes na *internet*. A tecnologia assume um papel evolutivo na forma de comunicar, tendo uma ação influente nos comportamentos, atitudes, opiniões e no ato de decidir uma compra. (GOMES E MONDO, 2016)

Os múltiplos espaços de compartilhamento e a aproximação da *web* com as mídias tradicionais tornam a transmídia cada vez mais presente e propõem desafios aos produtores de conteúdo, em especial aos televisivos. Os conteúdos originários dessa aproximação são o resultado da apropriação e releitura do que é posto em circulação pelos conglomerados de mídias (BRONSZTEIN E FECHINE, 2016).

Uma nova forma de consumir mídias emerge com o avanço tecnológico do século XXI, baseado em interfaces advindas da criação de novas tecnologias da informação. Um desses acontecimentos, em especial, é a transferência do controle sobre o conteúdo, passado gradativamente dos anunciantes para os consumidores. Desse modo, o consumidor regula sua exposição à publicidade, enquanto consome seu conteúdo predileto, estabelecendo a necessidade de novas estratégias para atingi-lo, já que abandona a posição de passividade, tornando-se agente participativo, cocriador e compartilhador de conteúdo nas mídias que se relacionam (RODRIGUES, CHIMENTI E NOGUEIRA, 2014).

A sociedade contemporânea tem a *internet* como um de seus pilares, ampliando as possibilidades de produção de conteúdo, não ficando apenas nos livros, jornais e televisão. O ciberespaço é formado por novas mídias como *blogs*, *vlogs*³, canais do Youtube e redes sociais. A sociedade da informação se apresenta numa estrutura de organização baseada nas TIC's (tecnologias de comunicação e informação) (LENHARDT E FONTANA, 2016).

Nessa nossa organização social, a comunicação está em constante adaptação frente às novas tecnologias, destacando-se o quase infinito poder de alcance das mídias sociais por meio dos usuários, resultado das múltiplas plataformas de comunicação existentes na *internet*, influenciando os consumidores nos comportamentos, atitudes, opiniões ou decisões de compra (GOMES E MONDO, 2016).

³ *Vlog* é a abreviação de videoblog (vídeo + blog), um tipo de *blog* em que os conteúdos predominantes são os vídeos. Disponível em: < <https://www.significados.com.br/vlog/> > acesso em 10 jan. 2020.

A *internet* e suas múltiplas plataformas permitem a divulgação dos mais diversos materiais audiovisuais. Podemos destacar conteúdos produzidos de forma amadora diretamente pelos usuários, conteúdos institucionais e vídeos-clipes. Destaca-se nesse processo a facilidade proporcionada por sites como Youtube, por exemplo. Plataformas como essa se tornaram grandes repositórios de conteúdo institucional, contribuindo para tornar gêneros de conteúdo, como o vídeo-clip, independentes da televisão, sendo este hoje um dos conteúdos mais consumidos. Podemos evidenciar, assim, uma nova forma de consumir audiovisuais por meio da *internet* (HOLZBACH, 2017).

Os jovens que constituem a “Geração Digital” devem estar preparados para um novo arranjo social, pois o espaço da *internet*, a fragmentação e a instabilidade ocupam papel central no modo de vida. Perante esse cenário, surgem novos hábitos de consumo e maneiras únicas de sociabilidade e de comunicação entre os jovens (FILHO E LEMOS, 2008).

Nesse contexto social, o usuário é responsável pelo consumo e a criação de diversos tipos de conteúdo, assumindo uma postura ativa e deixando de ser um simples receptor passivo, tornando-se peça ativa na rede. O usuário é circunstanciado como peça central da *internet*, dessa maneira, o indivíduo conectado é considerado o centro da vida contemporânea, protagonismo este provocado pela grande quantidade de pessoas que criam conteúdos nas redes sociais, sites e blogs (MONTAÑO, 2017).

A linguagem é, sobretudo, um fato estético. Nessa perspectiva, cada signo representa a expressão de uma percepção. Esse aspecto está mais relacionado à análise da imagem e do objeto concreto particular, e não à análise abstrata geral, baseada em conceitos racionais. É importante que a análise do audiovisual tenha como ponto de partida a semiótica, que parte da observação da imagem, e não apenas a semiologia de inspiração linguística e conceitual (MAZÁS, 2015).

Observa-se que os materiais audiovisuais da atualidade mesclam em sua linguagem convenções de imagem já solidificadas e outras produzidas pelos usuários. Merece destaque a experimentação imagética que incentiva a participação dos internautas na produção de conteúdo para a rede. Alguns segmentos desenvolvem uma cultura própria na *internet*, e não mais na televisão tradicional, como o caso dos vídeos-clipes (HOLZBACH, 2017), deixando de lado algumas estruturas tradicionais de linguagem.

O aspecto descentralizado é uma particularidade evidente da *internet*, permitindo a multiplicação das fontes de emissão e a interação entre os usuários

nesse espaço. No ciberespaço, as interações disponibilizam diversos tipos de conteúdo, como texto, imagem e som (COUTINHO E MARINO, 2017).

É evidente o crescimento significativo de canais, plataformas e dispositivos que permitem receber vídeo ampliam as possibilidades de consumo de conteúdos audiovisuais. Assim, conteúdos, dispositivos e contexto estão em constante interação, configurando o atual cenário da multimedialidade, que beneficia as possibilidades oferecidas pelo contexto digital atual por meio das TIC's, os dispositivos móveis, cujas últimas gerações permitem produzir e distribuir conteúdos audiovisuais de boa qualidade e de forma direta (CANAVILHAS E TEIXEIRA, 2015).

Dessa forma, essas perspectivas serão exploradas nos comportamentos e atitudes dos estudantes da região do Paranhana. A amostragem foi composta pelos alunos da região matriculados no terceiro ano do ensino médio, no ano de 2019. A amostra foi estratificada para facilitar a coleta e a análise dos dados. Os estratos foram compostos pelas redes municipal, estadual, federal e privada. Os dados foram coletados em quatro municípios da região, os mais representativos em números de alunos e rede escolar.

Com foco nessas bases teóricas, a presente dissertação busca conhecer os fatores que influenciam a maneira como os estudantes do ensino médio da região do Paranhana consomem materiais audiovisuais nas redes sociais. Assim sendo, procura-se compreender a seguinte questão: quais aspectos dos materiais audiovisuais retêm maior audiência dos estudantes nas redes sociais?

À vista disso, o objetivo geral é analisar quais são os fatores que estimulam o consumo pelos estudantes da região do Paranhana por materiais audiovisuais nas redes sociais. Juntamente a esse objetivo geral, procura-se atender três objetivos específicos. O primeiro deles é compreender o perfil de consumo dos alunos do 3º ano do ensino médio da região do Paranhana por materiais audiovisuais nas redes sociais. Em segunda instância, identificar possibilidades que possam ser utilizadas estrategicamente em mídias digitais. E, por último, constatar se os tipos de plataformas de acesso influenciam no modo de consumo desses materiais audiovisuais.

Para atender aos objetivos propostos, foi necessário o desenvolvimento de uma abordagem metodológica quanti-qualitativa, por meio de um levantamento de dados e análise de conteúdo. Para o levantamento de dados, foi necessária uma pesquisa bibliográfica acerca da caracterização da região do Paranhana, das teorias da comunicação, mídias, *internet*, geração digital e audiovisual e linguagem. Com base nessas informações, foi desenvolvido o ins-

trumento de pesquisa, contando com questões fechadas e abertas. As questões fechadas foram avaliadas por meio da análise estatística; já as questões abertas passaram pela análise de conteúdo, sob a acepção de Bardin (2011). A análise de conteúdo contou com as etapas de leitura flutuante para posterior desenvolvimento de hipóteses, criação de categorias, análise e inferência dos dados.

Com o objetivo de atender às proposições deste trabalho, estabeleceram-se as seguintes hipóteses para ser inferidas na análise de conteúdo: a técnica de produção é relevante na percepção dos usuários; elementos estéticos, visuais e de mensagem são percebidos pelos usuários; a procedência do material audiovisual é importante para que o usuário assista a seu conteúdo; há preferência dos usuários por gêneros específicos de conteúdo; o conteúdo de um audiovisual é um aspecto fundamental para manter sua audiência; questões relacionadas à ética da mensagem e ao juízo de valor dos usuários têm peso para a audiência do audiovisual.

Para a elaboração do estudo, realizou-se um recorte geográfico da região. Dessa forma, para fins didáticos, faz-se necessária a conceituação de alguns termos. O conceito de região, conforme Corrêa (2007), tem sido empregado para fins de ação e controle, evidenciando que isso ocorre mais precisamente nas práticas política e econômica de uma sociedade. Conforme o autor, a antiguidade fornece exemplos de criação de regiões em um contexto de conquista territorial, pois tanto o império romano como o persa estavam divididos em regiões ou unidades territoriais de ação e controle.

Para Corrêa (2007), considera-se como definição de região para fins de controle o seguinte: a região natural; a região geográfica; uma área vista por algum aspecto a que se atribui relevância, como, por exemplo, alguma produção específica, um problema social, o que circunda alguma cidade com funções regionais, ou, ainda, uma bacia hidrográfica.

Outro elemento utilizado no trabalho é o indicador social, que, para Januzzi (2001), é uma medida em geral quantitativa, dotada de um significado social substantivo, utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato na utilização acadêmica ou norteadora para a formulação de políticas públicas. Ele é a ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a ênfase empírica dos fenômenos sociais observados. Através dele, busca-se obter informações que irão retratar o objeto de análise.

Januzzi (2001) elucida que os indicadores podem ser simples ou compostos. Os simples são construídos a partir de uma estatística social específica, aludidos a uma dimensão social estabelecida. Já os indicadores compostos,

ou índices sociais, são desenvolvidos com a utilização de dois ou mais indicadores simples. Um exemplo é o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – construído com a combinação de indicadores simples, relacionados às áreas de saúde, educação e renda. Os índices permitem guiar de forma mais prática a priorização de recursos e ações de política social.

A região do Paranhana é uma região localizada na Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, distante a aproximadamente 90 quilômetros da capital do estado do Rio Grande do Sul. A região é formada pelas etnias alemã, italiana e indígena (índios caingangues) e compreende os municípios de Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas, que juntos estimaram 198.400 habitantes, em 2017, conforme dados da FEE (2018).

A região ocupa uma área de 1.423 km², e os municípios que detêm a maior área são Taquara, Rolante e Riozinho. Quanto à população, o município de Taquara detém o maior número, com mais de 58 mil habitantes, seguido por Parobé, com mais de 54 mil habitantes. O município com menor população é Riozinho, com pouco mais de 4 mil habitantes. Pelo levantamento, observa-se que a maioria da população é composta por mulheres, exceto nos municípios de Rolante e Três Coroas (FEE, 2018).

Os municípios com maior área são Taquara, Rolante e Riozinho. Já os municípios de Três Coroas, Igrejinha e Parobé contam com a menor área territorial. Pelo indicador do PIB - Produto Interno Bruto - per capita, relativo ao ano de 2015, os municípios que detêm as maiores rendas são Igrejinha, Três Coroas, Rolante e Riozinho, respectivamente. Os municípios de Taquara e Parobé estão nas últimas posições do PIB per capita da região. Fazendo uma correlação com os dados do Valor Adicionado Bruto (VAB) dos setores da economia da região, incluindo agropecuária, indústria e serviços, podemos inferir algumas observações sobre o tamanho da economia regional: os municípios de Igrejinha e Três Coroas são os mais industrializados, pois concentram porcentagem acima de 50% do seu VAB no setor da indústria, além de deter o maior PIB per capita da região.

Os municípios de Taquara, Parobé, Rolante e Riozinho concentram alto percentual de VAB no setor de serviços; já os municípios que apresentam maiores percentuais na agropecuária são Riozinho, Rolante e Taquara, com percentuais acima de 1,7%, destacando-se aqui que são os municípios com maior espaço territorial. O setor de serviços tem significativa importância em todos os municípios, com indicadores acima de 48%. Os percentuais são

pouco expressivos na atividade agropecuária, com índices que atingem, no máximo, 3,86% do VAB, mesmo os municípios com maior espaço territorial.

Outro indicador que merece destaque é o valor de exportações totais referentes ao período de 2014 (FEE, 2018), que somam, aproximadamente, U\$154.497.739,00. Observa-se que o município que mais exportou foi Igrejinha, responsável por mais de 60% do montante das exportações da economia regional, seguido por Três Coroas, Parobé e Rolante. Os municípios de Taquara e Riozinho não alcançaram a marca de um milhão de dólares em exportações no período.

No quesito educação, a taxa média de analfabetismo dos municípios da região é de 5,22% (FEE, 2018). Esse índice fica abaixo da média nacional, que, conforme o IBGE (2018), era de 9,6% no período de 2010⁴. A amostra para o estudo compõe-se de estudantes que cursam o 3º ano do ensino médio, fazendo-se necessário destacar alguns dados educacionais. A população de jovens de 15 a 19 anos estimada na região é de mais de 15.596 pessoas, representando, aproximadamente, 7,86% da sua população total. A região do Paranhana conta com dezenove escolas de ensino médio nas redes municipal, estadual, federal e privada de ensino (FEE, 2018), as quais, no período de 2013, contaram com o ingresso de 7048 alunos, com taxas médias de 76,3% de aprovação, 10,6% de reprovação e 13,1% de abandono escolar.

A Tabela 4 apresenta o Idese - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (FEE, 2018), que é um indicador-síntese, cujo objetivo é mensurar o nível socioeconômico e acompanhar o desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. Ele fornece informações para projetar políticas públicas de acordo com as necessidades municipais e regionais. Sua composição contém doze indicadores, divididos em três blocos: Educação, Renda e Saúde (FEE, 2018). De acordo com a FEE, a classificação vigente apresenta um nível médio de desenvolvimento e demarca os níveis em alto (maior ou igual a 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499).

Observa-se que a região do Paranhana apresenta um nível médio de desenvolvimento, conforme o Idese. O município com melhor índice é o de Igrejinha, com 0,750, e o pior é Parobé, com 0,670, no período. Contudo, vale destacar que os números dos índices vinham crescendo desde o ano de 2012, mas, de 2014 para 2015, houve uma variação negativa em praticamente todos os municípios da região, seguindo uma tendência que se repetiu no estado.

⁴ <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/censo-2010-cai-taxa-de-analfabetismo-no-pais>>. Acesso em 10 out. 2018.

2 ACORDOS METODOLÓGICOS

O presente estudo classifica-se na área do conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas, conforme classificação elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O estudo proposto é uma pesquisa de natureza básica, com objetivo exploratório/explicativo de abordagem quanti-qualitativa, por meio de um levantamento de dados e análise de conteúdo. Busca-se nessas premissas metodológicas identificar os aspectos que influenciam os estudantes da região do Paranhana na audiência de materiais audiovisuais nas redes sociais.

Quanto aos procedimentos de delineamento da pesquisa, serão adotados três: levantamento de dados, análise de conteúdo e análise comparativa dos dados obtidos. O levantamento de dados irá fornecer informações quantitativas da pesquisa, bem como informações sobre a realidade particular dos entrevistados. A análise de conteúdo destacará as informações de caráter qualitativo, objetivando buscar elementos que podem ficar de fora do levantamento. A análise comparativa visa comparar essas duas instâncias de informações, apresentando uma radiografia mais completa do objeto de pesquisa.

Após a realização de cálculo amostral, determinou-se o número de 226 indivíduos para compor a amostra, com uma confiança de 90% e margem de erro de 5%. Após a definição do tamanho amostral, ela será dividida em extratos para melhor representar o universo estudado. A amostra estratificada fundamenta e delimita os subgrupos ou estratos que podem ser encontrados em diversas propriedades, como sexo, idade e classe social. Para a estratificação proporcional, foi utilizada a razão entre o tamanho da amostra por rede de ensino e a população total. O tamanho da amostra foi dividido entre a rede pública e a privada de ensino da região do Paranhana.

Para a análise, foram verificados os dados, bem como o estabelecimento de categorias de análise e codificação. As questões fechadas serão analisadas por meio de levantamento estatístico. As questões abertas passaram por análise de conteúdo, na acepção dada por Bardin (2011), que compreende a pré-análise do material; a exploração do material que permitiu a construção das operações e codificações; e o tratamento dos resultados obtidos com a categorização e interpretação.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo, serão expostos os resultados obtidos por meio da coleta de dados nas escolas da região do Paranhana. As informações da pesquisa foram obtidas mediante formulário eletrônico com alunos do terceiro ano do ensino médio da região.

A primeira parte do questionário visou classificar e caracterizar os indivíduos da amostra, recorrendo a questões que objetivaram descrever os entrevistados nos aspectos sociais e econômicos. Em posse desses dados, pôde-se projetar um perfil desses usuários da rede.

Na análise dos dados da amostra, observou-se que a idade dos estudantes ficou concentrada entre os 16 e 19 anos. Com base nos dados, eles somam 97,8% da amostra, indicando que essa faixa etária é a mais relevante do estudo. Quanto ao sexo, a amostra ficou dividida em 54,9% de mulheres e 45,1% de homens.

Características como raça e manifestações de orientação sexual também foram levantadas pelo estudo. O percentual de brancos chega a 78,8%, enquanto os negros e pardos somam 19,9%. Apenas 1,3% dos participantes se declaram indígenas. Dividindo os extratos por redes de ensino, a rede pública é composta de 77,1% de brancos, 21,3% de negros e pardos e 1,6% de indígenas. Já a rede privada conta com 88,2% de brancos e 11,8% de pardos, sem declaração de negros e indígenas. Esses dados se diferenciam dos do IBGE (2019), onde o percentual de pessoas que frequentam instituição de ensino é verificado por rede administrativa. Nesse levantamento, o ensino médio da rede pública contou com 34,6% de brancos e 64,6% de pardos e negros, sendo uma realidade oposta à da região. Já na rede privada, os percentuais foram de 62,9% de brancos e 35,3% de pardos e negros, dados com proporções mais próximas, mas com percentual de negros e pardos muito distante da média nacional. Essas diferenças podem estar relacionadas à formação etnográfica da região, oriunda da imigração alemã e da italiana.

Quando questionados sobre qual a sua religião, as respostas obtidas foram bem variadas. A região do Paranhana, que recebeu imigrantes, em sua maioria, das etnias alemã e italiana, não apresenta na presente pesquisa majoritariamente católicos e luteranos. A amostra apresenta uma diversidade de identificações religiosas, conforme a Tabela 8. Destaca-se o percentual de católicos, que ainda são maioria, com 40,3%, e o de evangélicos, com 24,8%.

O fator renda foi abordado no formulário. Os entrevistados autodeclararam a sua renda familiar. Os dados levantados apresentaram que 36,7% da amostragem declararam que a sua renda familiar é acima de dois salários mínimos. As faixas de um (18,1%), três (19%) e quatro (19,9%) salários mínimos ficaram muito próximas. O percentual com renda superior a 10 salários foi de apenas 6,2%.

Outro aspecto questionado foi se os pais dos estudantes possuíam veículos de transporte e imóvel próprio para moradia. A grande maioria dos entrevistados afirma que os pais têm automóvel, num percentual de 87,5%, e 30% afirmam que eles possuem motocicleta. Apresenta-se, assim, que boa parcela possui algum tipo de veículo automotor para locomoção. O percentual dos que possuem casa própria também é alto, somando 84,1% da amostragem.

Foi realizado pelo pesquisador um cruzamento das faixas de renda verificadas nas redes pública e privada. Nesse cruzamento, percebe-se que os indivíduos da rede pública têm a sua renda concentrada entre um e quatro salários mínimos, com preponderância em dois salários mínimos, 40,6%. Já na rede privada, há um crescente, a partir de três salários mínimos, e concentração em igual proporção em quatro e dez salários, numa percentagem de 62,8%.

3.1 Acesso

Nesta etapa da pesquisa, serão exploradas as formas de acesso à tecnologia e conectividade com a *internet*. Para tanto, os participantes foram questionados sobre dispositivos de acesso, tipos de conexão, local de acesso e períodos em que mais acessam a rede mundial de computadores.

Um dos aspectos levantados na pesquisa foi o percentual de entrevistados que possuem computador de mesa. Nesse dado, a maioria, 61,5% dos entrevistados, não possuem esse tipo de dispositivo. Já os que possuem *notebook* são a maioria, contando com 78,3%. Analisando os dados, é importante ressaltar que 10,2% da amostra não possuem nenhum tipo de computador, os quais pertencem, em sua totalidade, à rede pública de ensino, divididos em 74% de brancos e 26% de negros, pardos e indígenas. Os que possuem computador de mesa e *notebook* representam 27% do universo pesquisado, divididos em 23% na rede privada e 77% na rede pública de ensino. Observando-se o número total de participantes por redes de ensino, os que possuem os dois dispositivos representam 41% na rede privada, e 24% na rede pública. Apenas 30,5% da amostra possuem *tablet*, percentual que se divide em 71% da rede

pública, e 29% da rede privada. É importante observar que essa divisão, convertida para o percentual total das redes, representa apenas 11% da pública e 26% da privada.

De toda a amostra, apenas duas pessoas não possuíam celular, totalizando 99,1%. O maior percentual de idade na aquisição do primeiro celular ficou entre os 6 e 15 anos, somando 95,5%. De 2 a 5 anos, a soma foi de 1,3%, números que demonstram que a geração em questão, desde cedo, já possui *smartphones*, com acesso às funcionalidades da *internet*. Vale destacar que 58,9% dos entrevistados já tiveram entre três e cinco celulares. Esse dado torna-se relevante quanto ao consumo, tendo em vista que os 226 participantes da amostra já tiveram um total de 1007 aparelhos, uma média de 4,5 aparelhos por pessoa no período de 9 anos. Cada indivíduo trocou de celular num período mínimo de 2 anos.

O principal plano de consumo dos dispositivos móveis da amostra é o pré-pago, aparecendo em 68,6% das entrevistas. Esse percentual fica concentrado na rede pública, que representa 72% da amostra total. Já os que detêm os planos pós-pagos representam 50% do total de participantes da rede privada de ensino, contra 28% da rede pública. De todos os participantes, 76,5% possuem acesso à *internet* no seu aparelho celular. Os alunos da rede privada, quase em sua totalidade, possuem esse acesso em seu celular, com 88,2% da amostra. Os alunos da rede pública ficam um pouco abaixo desse percentual, com 74,5% com acesso. Ficam concentrados na rede pública, os 92,4% que não têm acesso à *internet* no celular.

O acesso à *internet* nas residências dos entrevistados é alto, contando com 95,1% da amostragem. Observa-se que os que não possuem *internet* são todos da rede pública de ensino, e 45% deles são pardos, negros ou indígenas. Quanto ao tipo de conexão, 75,7% da amostra possui *internet* de banda larga, através de ADSL/Fibra, e 15,5% têm o acesso via rádio. O principal dispositivo de acesso à *internet* apontado pela pesquisa é o celular, com 89,4%. Os que acessam via computador são apenas 9,7% dos entrevistados. É relevante destacar que 95,5% dos que acessam via computador são brancos.

Quando questionados quanto aos locais de acesso à *internet*, os participantes puderam mencionar mais de um local, no entanto o acesso em casa foi o que mais se destacou em todas as respostas. Ficaram em destaque os seguintes locais de acesso: casa, escola, casa de amigos e locais públicos, que, juntos, somaram 72,6% das opções de respostas. O tempo que os entrevistados ficam conectados por dia também foi abordado. Nesse item, o percentual maior,

37,2%, ficam conectados por mais de 5 horas por dia. Observa-se que 73,5% da amostra ficam conectados mais de 3 horas por dia, conforme os dados da Figura 15; destes, 88,6% são da rede pública de ensino, e apenas 11,4% da rede privada. O período preferencial de acesso diário é o período da noite, com 69,9% das respostas, seguido pelo período da tarde, com 26,5%.

O acesso é um ponto importante não só para entender como o usuário acessa as mais diversas interfaces da rede como verificar se o cidadão tem de fato essa disponibilidade como um direito social. Pode-se observar o baixo percentual de computadores de mesa em comparação aos dispositivos que permitam mobilidade, como notebook e celulares. Existe uma parcela que ainda não detém computadores. Os celulares são dispositivos que praticamente toda a amostra possui, sendo inseridos na vida dos entrevistados desde muito cedo, por volta dos 6 anos de idade. A alta frequência de troca dos aparelhos também chama atenção, sendo um elemento de consumo e até mesmo de desejo pelo público estudado. A forma de tarifação, outro aspecto de consumo, em sua maioria, é de telefones pré-pagos, um percentual elevado dos participantes que têm acesso à *internet* em seus celulares, ultrapassando 75%. Os participantes contam com uma conexão de banda larga em suas residências. Os locais de acesso são de relevância, predominando o ambiente de moradia, a escola, a casa de amigos e locais públicos, concentrados no período da noite. Observa-se mediante esses dados que os estudantes estão ficando mais tempo conectados na rede, além de diferenças de acesso em relação à rede de ensino e ao quesito raça.

3.2 Conteúdo

Os participantes responderam a questões relacionadas ao conteúdo de acesso. Nessa parte do questionário, buscou-se saber quais redes sociais digitais os entrevistados possuem e quais as que preferem. Assim, foram questionados sobre aplicativos de trocas de mensagens, acesso a sites de compartilhamento de vídeo, frequência de acesso, conteúdos de maior interesse nas redes e gênero de conteúdo, aspectos que mais preferem nos vídeos a que assistem e como compartilham conteúdo. A proposta aqui é entender as preferências dos usuários pelo tipo de rede social, tipo de conteúdo e de formato.

As redes sociais digitais que os usuários utilizam foi um dos questionamentos. O *Instagram* foi a rede social com maior percentual de utilização, 94,2% dos entrevistados disseram utilizá-la. Já o Facebook obteve a preferên-

cia de 93,4% dos participantes. A rede social Google+ abrange 69% dos entrevistados. Os que têm conta no Twitter são 63,7%, e vale destacar que dos que não têm conta, 87% são da rede pública de ensino. Os que têm a rede social Snapchat somam 58,8%. Questionados sobre a utilização de outra rede social, o Pinterest e o Tumblr apresentaram percentuais expressivos.

Quando solicitados a fazer o ranking de utilização das redes sociais digitais, os alunos classificaram, numa escala decrescente, ou seja, da que mais utilizam para a que menos usam, Instagram, Twitter e Facebook, nessa ordem de preferência. Já as redes Google+ e Snapchat foram classificadas como as menos acessadas pelos participantes da pesquisa.

Todos os participantes da pesquisa afirmam utilizar o aplicativo de mensagens para celular WhatsApp. O programa Skype conta com apenas 29,2% de usuários, a grande maioria o desconhece, ou não o utiliza. Vale destacar que 66,8% não possuem computador de mesa, dispositivo em que mais comumente se utiliza o *software*. Como grande parte da amostra possui Facebook, o que se reflete no uso do *software* de troca de mensagens da rede social, o Facebook Messenger, esse percentual atinge 84,1% dos alunos.

O acesso a sites de compartilhamento e de *streaming* de vídeos foi levantado pela pesquisa. Dos estudantes da amostra, apenas um indivíduo não acessa o site de compartilhamento de vídeos Youtube, somando 99,6% dos participantes. Já o site Vimeo, para o acesso e compartilhamento de vídeos de alta qualidade, alcança uma utilização de apenas 6,6% dos participantes. Quando questionados sobre o acesso ao site de *streaming* de vídeos Netflix, o percentual que o acessa foi de 82,3% dos participantes. Vale ressaltar que dos 17,7% que não acessam o Netflix, todos são do sistema público de ensino.

Outro aspecto que o estudo visou descobrir foi a frequência de acesso dos estudantes às redes sociais digitais. Pode-se observar que a maioria dos participantes acessa diariamente suas redes sociais digitais, representando 96% da amostra. O período do dia em que os estudantes acessam essas redes concentra-se à noite, com 69,9%, e à tarde, com 26,5% dos participantes.

Com o objetivo de entender quais os conteúdos de maior interesse dos alunos, foi solicitado que marcassem suas preferências. Conteúdos como fotos e vídeos foram os mais mencionados pelos usuários. As opções com os maiores percentuais foram vídeos, fotos e textos curtos. As menções de preferência por vídeos abrangeram 89% dos participantes, seguidos por 88% que mencionaram fotos. Os textos curtos somaram 54%; já os textos longos receberam apenas 23% das menções de preferências. Outro questionamento foi quanto

à origem do conteúdo que mais chama a atenção do usuário. Para 65% dos participantes, chama-lhes a atenção o conteúdo que é do seu interesse; para 23,9%, o conteúdo vindo de perfis de amigos ou conhecidos, e para 11,1%, perfis comerciais que os participantes da pesquisa seguem.

Outro ponto abordado foi quanto ao gênero de conteúdo, principalmente quanto a vídeos. Vale destacar os que obtiveram maior número de menções, como, no caso, os gêneros de comédia, com 77,4%; ação, com 57,1%; musical, com 56,6%; e animação, com 53,5%. Observa-se que gêneros como notícias, com 27,9%, e educação, com 24,8%, ficaram com baixos índices de menções.

A preferência dos participantes da pesquisa por assistir a um vídeo em função do seu tempo de duração foi questionada. Nesse aspecto, o que foi mais relevante para a amostra foi o fato de o conteúdo exposto ser interessante para o usuário, com 73%. Os vídeos longos, com mais de 2 minutos de duração, alcançaram o segundo maior percentual, com 14,2%. Esse dado contrapõe a maioria das estratégias para vídeos na *internet*, que dão preferência a vídeos de curta duração, com até 30 segundos. Nesse questionamento, o conteúdo se apresenta como uma variável fundamental para reter a audiência do usuário.

Nas redes sociais digitais, existem diversos conteúdos que concorrem pela audiência do usuário, principalmente nos vídeos e fotos, que, em diversas situações, são executados com uma produção de alto investimento, comparável à televisão e ao cinema. Nesse aspecto, ao responder se preferem um vídeo com produção elaborada, a maioria dos participantes (51,8%) disse ser indiferente a esse fator. Já 42,9% deles consideram essa qualidade importante, e os que não lhe dão preferência somaram apenas 5,3%. O conteúdo espontâneo dos vídeos - vídeos gravados sem um roteiro prévio - também foi questionado, e para 49,1% da amostra a espontaneidade foi indiferente; já 33,6% dos participantes preferem esse tipo de vídeo.

Uma tendência de produção de vídeos para *internet* visa à construção na proporção 9:16, ou seja, na posição vertical. Essa tendência vem pelo maior acesso à *internet* via dispositivos móveis, como o celular, como se pode observar nos dados apresentados anteriormente, já que o usuário segura o dispositivo na vertical. Quando questionados sobre esse aspecto, 66,8% dos estudantes responderam que, para assistir a vídeos, preferem a posição do celular na horizontal. Para 19,5%, esse aspecto é indiferente, e 13,7% preferem assistir a esses vídeos com o celular na posição vertical.

Outro aspecto levantado na pesquisa foi a criação e compartilhamento de vídeos pelo usuário na *internet*. O maior percentual de participantes apenas

compartilha vídeos, ou seja, 44,2% dos estudantes. Os que não os criam nem compartilham representam 39,8%; os que criam e compartilham são 11,9%; e os que apenas criam são 4%. Observando os dados, percebe-se que, no universo estudado, apenas 15,9% dos entrevistados são possíveis criadores de conteúdo.

As preferências dos usuários da amostra por conteúdo são relevantes ao estudo para compreender o comportamento desse usuário em relação ao uso dos dispositivos de acesso e dentro da rede. Redes sociais digitais relacionadas à imagem e vídeo são as que têm maior número de usuários, como no caso do *Instagram* e *Facebook*. Aplicativos de envio de mensagens são comuns a todos os participantes. Observa-se que algumas tecnologias perdem espaço, como no caso do programa *Skype* (29,2%), quando comparado com o *WhatsApp* (100%) e o *Facebook Messenger* (84,1%). Os participantes utilizam sites de compartilhamento de vídeo como *Youtube* (99,6%) e *Vimeo* (6,6%). O percentual da amostra que tem acesso ao sistema de *streaming* *Netflix* é bem alto, 82,3%, porém, como o serviço é pago, o percentual que não tem acesso é de 17,7%, todos oriundos da rede pública de ensino. Os estudantes, em sua maioria, têm uma frequência diária de acesso às redes sociais digitais. O conteúdo de preferência da amostra foram vídeos, fotos e textos curtos. A origem desse conteúdo não é o fator de maior relevância, mas, sim, se esse conteúdo é relevante para o usuário. O gênero do conteúdo foi levado em conta, destacando-se comédia, ação, musical e animação. A preferência quanto ao tempo de duração foi condicionada ao fato de o conteúdo ser interessante para o usuário, estando ele disposto a assistir a vídeos mais longos. A maioria dos participantes não tem uma preferência por vídeos com alto investimento de produção. Conteúdos produzidos de forma espontânea têm relevância para 49,1% dos participantes. A maioria dos estudantes prefere assistir a vídeos, no celular, na posição horizontal, na proporção tradicional de 16:9. Dos participantes, 44,2% apenas compartilham vídeos nas redes sociais, e apenas 15,9% têm o hábito de criar seu próprio conteúdo.

3.3 Análise de conteúdo

Para as questões abertas, foi feita análise de conteúdo sob a acepção de Bardin (2011), mediante a análise temática ou categorial. Dessa forma, seguiram-se as etapas estabelecidas: a pré-análise, onde se estabeleceram as hipóteses e os parâmetros para a interpretação dos dados coletados; a exploração

do material para codificação, construção das categorias e subcategorias de análise; e o tratamento dos resultados e sua interpretação. Os dados foram sistematizados por meio do estabelecimento de quatro categorias de análise e codificação, sendo elas *fatores de atenção*, *fatores de estímulo*, *fatores de desinteresse* e *fator marcas*. Cada categoria conta com no mínimo seis subcategorias para abranger as informações que emergiram do levantamento de dados. Por fim, tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

O instrumento de pesquisa contou com quatro questões abertas, cada uma delas abrangendo uma categoria de análise. A construção de categorias (CC) é a operação de classificação dos dados participantes segundo um conjunto de critérios, conforme Bardin (2011). Os critérios podem ser temáticos, relativos às analogias dos conteúdos das respostas ao tema geral do conteúdo estudado. As categorias construídas para análise e interpretação foram *fatores de atenção*, *fatores de estímulo*, *fatores de desinteresse* e *fator marcas* (quadro 1). Essas categorias objetivam compreender quais são os aspectos que levam os estudantes a assistirem ou não a conteúdos audiovisuais. Cada categoria anterior foi subdividida em seis *subcategorias* que abrangem os seguintes aspectos: *técnicos*, *estéticos*, *autoria/procedência*, *gênero*, *conteúdo* e *éticos* (quadro 2).

Quadro 1 – Categorias de Análise

Construção de Categorias	Objetivos das Categorias
Fatores de Atenção	Descobrir os aspectos mais relevantes para reter a atenção dos estudantes ao assistirem audiovisuais.
Fatores de Estímulo	Descobrir os aspectos que estimulam os estudantes a assistirem audiovisuais até o seu fim.
Fatores de Desinteresse	Descobrir os aspectos mais desestimulantes, que fazem com que os estudantes parem de assistir a um vídeo.
Fator Marcas	Descobrir como as produções audiovisuais feitas por marcas impactam os estudantes.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Quadro 2 – Subcategorias de Análise

Subcategoria	Objetivos da Subcategoria
Técnicos	Analisar se os aspectos técnicos de produção são relevantes.
Estéticos	Analisar se os elementos estéticos representam um fator de preferência pelos estudantes.
Auto-ria/Procedência	Analisar se a autoria do conteúdo é um fator de influência para o estudante assistir a determinado conteúdo audiovisual.
Gênero	Analisar se os gêneros de conteúdo são elementos motivadores na audiência dos audiovisuais.
Conteúdo	Analisar o papel do conteúdo na preferência por conteúdos audiovisuais.
Éticos	Analisar se elementos de cunho ético/moral são relevantes ao usuário. Nessa categoria, foram incluídas questões de preferências pessoais e de juízo de valor dos participantes.

Fonte: elaborado pelo autor.

Após a avaliação dos dados, observa-se que aspectos relativos ao *conteúdo* apareceram em maior frequência nas respostas de todas as categorias. Como fator de *desinteresse* pelos materiais audiovisuais aparecem significativamente os elementos *estéticos* e *éticos*. Para a categoria *marcas*, a *autoria* foi um dos elementos de maior peso. Já para a categoria *atenção*, os elementos relacionados aos aspectos *técnicos* e *gênero* também se destacaram. Com base nesses resultados, será feita uma análise detalhada de cada categoria e suas subcategorias.

Os participantes da pesquisa foram questionados sobre o que mais lhes chama a atenção ao assistirem a vídeos na *internet*. Foi estabelecida a categoria *atenção*, que visa descobrir quais elementos são considerados importantes para os usuários ao visualizarem materiais audiovisuais na rede. Em primeira análise das respostas, três subcategorias se destacaram, sendo, primeiramente, o fator *conteúdo* dos vídeos. A de segunda maior importância envolveu os fatores *técnicos* dos vídeos, e a terceira mais importante, os fatores de *gênero* de conteúdo dos audiovisuais. Questões relacionadas a fatores *estéticos*, *éticos* e de *autoria* obtiveram baixas frequências nas respostas.

A categoria *atenção* demonstra que o conteúdo exposto nos materiais audiovisuais influencia fortemente o estudante da região do Paranhana nas suas preferências. Essa influência irá acontecer se o conteúdo tiver uma similaridade com sua bagagem de conhecimentos e de preferências de gênero de conteúdo. Conciliados a essa impressão, os elementos técnicos de construção do audiovisual contribuem para reter a atenção do estudante.

Saber o que incentiva os estudantes da região do Paranhana a assistirem a um vídeo até o final foi outro aspecto investigado pela pesquisa. Nesse item, atrelado à categoria *estímulo*, buscou-se identificar nas respostas quais elementos estimulam a assistência de um audiovisual até o seu final. Nas respostas, os participantes destacam aspectos referentes ao conteúdo como os responsáveis pelo estímulo a sua visualização até o final. Entre os elementos mencionados nas respostas, podemos evidenciar os seguintes: que ele passe informações que sejam relevantes ao estudante; que tenha gatilhos ou elementos que o prendam ou chamem a sua atenção; que seja interessante; que possua histórias que o envolvam; que tenha originalidade e não seja um conteúdo previsível; que não seja um conteúdo repetitivo; que o conteúdo seja bem elaborado; que cause surpresa no espectador; que tenha dinâmica e fluidez.

Para os estudantes participantes da pesquisa, o conteúdo precisa ser relevante no seu universo pessoal de necessidades. Nesse ponto, temos questões subjetivas de análise, que variam muito de indivíduo para indivíduo, como, por exemplo, a questão do conteúdo interessante, que emerge novamente nessa questão, sem aprofundamento, em sua maioria, na justificativa das respostas. Entretanto, surgem elementos que são mais objetivos para serem descritos, como a questão de informações relevantes, que podemos cruzar com as questões abertas feitas neste estudo. Quanto aos demais aspectos elencados na subcategoria *conteúdo* - histórias, originalidade, previsibilidade, repetitividade, causar surpresa e dinâmica -, estes podem indicar a necessidade de utiliza-

ção de técnicas relacionadas à roteirização. Técnicas oriundas dos roteiros de tv/cinema trabalham com esses elementos na construção de narrativas visuais que prendem a atenção do espectador. O uso de *storytelling*⁵ é uma técnica para contar histórias que pode contribuir no processo de criar narrativas que envolvam e sensibilizem o público. Os participantes da pesquisa demonstram conhecer aspectos técnicos e de produção relativos às linguagens audiovisuais, como visto na categoria *atenção*.

Ao analisar os elementos presentes na categoria *estímulo*, evidencia-se a importância do conteúdo como meio de incentivar os estudantes a assistirem a materiais audiovisuais. Através dessa análise, observa-se que o conteúdo deve ser relevante à necessidade dos entrevistados de informação e entretenimento. O formato desse conteúdo foi levado em consideração, seja nos aspectos estruturais da linguagem cinematográfica, ou na forma como a mensagem é desenvolvida em um enredo narrativo. Elementos éticos observados nas respostas demonstraram a necessidade que os estudantes têm de se sentirem identificados nos vídeos. Essa identificação se dá mediante a similaridade dos conteúdos dos vídeos com os anseios pessoais dos entrevistados. Outros aspectos que os estimulam são elementos de gênero de conteúdo e aspectos técnicos da produção do audiovisual.

Outra dimensão de análise da amostra foi a causa do *desinteresse* durante a assistência de um vídeo. Para tanto, foi estabelecida uma categoria própria para analisar esses elementos, que, na opinião dos estudantes, são os responsáveis pela perda do interesse por um audiovisual.

A partir da subclassificação das respostas da categoria, fica evidente que os elementos pertencentes ao *conteúdo* são os de maior importância. Os participantes da pesquisa destacaram os elementos relativos ao *conteúdo* como os que podem desestimular essa assistência. Nas respostas, podemos destacar elementos como conteúdo desinteressante; conteúdo chato ou monótono; conteúdo ruim; conteúdo sem animação; perda de foco ou despreparo; conteúdo com muita enrolação; conteúdo desvinculado do título e fora do tema; ou até mesmo falta de conteúdo e argumentação.

⁵ *Storytelling* é a arte de contar, desenvolver e adaptar histórias utilizando elementos específicos - personagem, ambiente, conflito e uma mensagem - em eventos com começo, meio e fim, para transmitir uma mensagem de forma inesquecível, ao conectar-se com o leitor no nível emocional. Disponível em: <<https://comunidade.rockcontent.com/storytelling/>> acesso em 10nov. 2019.

Um dos elementos destacados pelos estudantes é o *conteúdo* desinteressante, avaliação ampla, que não delimita o que o torna ou não interessante; entretanto, um possível indicativo de tradução pode estar nas outras menções que o descrevem como chato, monótono, ruim ou sem animação. A maneira como esse conteúdo é transmitido também pode causar *desinteresse*, especialmente pelo despreparo do apresentador, ou pela forma mal organizada de apresentar os assuntos, fazendo com que se perca o foco principal. Não ter uma forma clara e precisa de transmitir esse conteúdo pode passar ao expectador a impressão de enganação, sem chegar diretamente ao ponto proposto pelo vídeo. Nos relatos, a falta de fidelidade aos assuntos a serem abordados, segundo a descrição no vídeo, gera desinteresse. Não menos importante, pobreza de conteúdo e de argumentação são também elementos desmotivadores.

A subcategoria evidenciada foi a relacionada aos elementos *estéticos*. Os fatores aqui evidenciados são inerentes à forma estética da imagem, do som e da dinâmica do conteúdo, que também podem ter elementos estéticos. Pode-se evidenciar nas respostas mais relevantes a qualidade ruim da imagem do vídeo e filmagem mal feita; o áudio ruim; a lentidão - vídeo muito parado, estático, sem dinâmica, tedioso; a repetitividade. A falta de qualidade dos materiais audiovisuais, no âmbito da imagem e do áudio, pode ser um fator forte de desinteresse. A estética da linguagem pode ser observada aqui na questão da ação. Pode ser um discurso muito pausado ou lento, causando a impressão de tédio. A falta de dinâmica pode ser tanto em função do roteiro, da forma de se expressar, como também em função das imagens gravadas em um único local, sem criar dinamismo e ação, que advêm do encadeamento de mais cenas e planos de enquadramento.

Na subcategoria elementos *éticos*, que apareceu como relevante na presente categoria, também surgiram dados relativos à moral e à ética dos participantes. Apareceram nas respostas elementos como preconceito; brincadeiras de mau gosto; maus-tratos; comentário ofensivo ou crítica inadequada; ofensas, vulgaridade, violência e agressões; ridicularização; palavrões; arrogância; causador de ansiedade, elementos que não só podem ferir o comportamento ou o código de ética dos estudantes como também confrontar a sua moralidade, indo de encontro aos seus costumes e hábitos culturais.

Por intermédio das informações obtidas na categoria *desinteresse* e suas respectivas subcategorias, apresentam-se os elementos que comprometem diretamente a audiência de um material audiovisual. Analisando essa categorização, é possível compreender que o mau emprego dos elementos que consti-

tuem as subcategorias eleitas para a análise (*conteúdo, estéticos e éticos*) pode acarretar desinteresse do público em questão. Assistir a um audiovisual com problemas técnicos, conforme os entrevistados, contribui para o desinteresse. A percepção de atitudes negativas relativas à autoria, tanto do criador como do apresentador do vídeo, é fator desestimulante. A falta de gêneros de conteúdo nos vídeos, como humor, ou tristeza e monotonia, desencoraja os estudantes a assistirem aos materiais audiovisuais. Surgiram pontos classificados na subcategoria *externos*, os quais, por sua vez, segundo os estudantes, influenciam de forma negativa, como, por exemplo, *click bait, fake news*, propagandas em excesso. São engrenagens preponderantes, utilizadas de maneira desalinhada aos gostos e preferências dos entrevistados.

No âmbito das mídias, os audiovisuais são utilizados de forma massiva. Com a descentralização das mídias de massa tradicionais, como a exemplo da TV, em especial, a *internet* emerge como o novo palco do espetáculo midiático. Nesse espaço, marcas e indivíduos concorrem pela audiência. Deve-se considerar que as empresas, geralmente, irão destinar investimentos para o desenvolvimento e produção de seus vídeos, sejam eles informativos ou promocionais. O fato de investirem nesses materiais pode, na maioria dos casos, resultar em audiovisuais de melhor qualidade técnica e estética. Dentro dessa perspectiva, questionou-se os participantes da pesquisa se vídeos feitos por marcas os atraem e pediu-se que explicassem o porquê.

Analisando as respostas negativas apresentadas anteriormente, entende-se que os estudantes percebem a artificialidade que alguns vídeos apresentam. Outro ponto é a forma como o conteúdo é transmitido, pois, segundo eles declaram, é sem emoção e de forma robótica. Aspecto quanto à reputação das marcas é importante, no que se refere a vídeos enganosos ou falsos, o que fica evidente na seguinte menção: “Prefiro opinião sincera e não manipulada por uma marca”. O objetivo do vídeo também foi considerado. Quando a sensação transmitida é de apenas vender e obter lucro, isso causa uma impressão negativa na amostra da pesquisa. Esses elementos podem ser trabalhados no quesito reputação e propósito de uma marca. Como os próprios entrevistados mencionam, a “falta de função social” indica que estão mais interessados no propósito da marca, e não tanto em seus produtos. Já a menção da obra “O herói de mil faces”, do antropólogo Joseph Campbell, demonstra que esse público aceita melhor estruturas narrativas detentoras de boas histórias, características presentes nas linguagens cinematográficas e nas estruturas de roteiros.

Decorrente dessas opiniões destacadas, pode-se ver a relevância do conteúdo para as marcas. Essa importância permeia a forma desse conteúdo, que pode gerar interatividade, colocando o indivíduo como elemento ativo no processo comunicativo. Esse sentimento de pertencimento pode ser entendido como a possibilidade de interagir com o conteúdo. Outro gatilho é gerar a curiosidade do estudante; para tanto, é necessário descobrir os conteúdos de interesse desse público, os quais se relacionam diretamente com os aspectos psicológicos e sociais mencionados nas outras menções, e que estão em conformidade com os posicionamentos e anseios dos estudantes, retomando aqui as questões de valor e propósito das marcas, aspectos necessários às empresas da atualidade. Seguindo na avaliação das respostas, estas indicam que o conteúdo deve, além desses pontos destacados pelos entrevistados, atentar para o humor e a criatividade.

A análise categorial de *marcas* elucida as preferências dos estudantes quanto a vídeos feitos por empresas, destacando-se a representatividade dos aspectos de *autoria*, *conteúdo* e *éticos*. A inclusão e a análise das opiniões positivas e negativas foram importantes no sentido de identificar os fatores que motivam, ou não, a audiência dos materiais audiovisuais. A *autoria* dos vídeos desempenha influências variadas e relevantes nos estudantes. Reforça-se aqui as questões inerentes à subcategoria *conteúdo*, vistas em outras categorias de análise desta pesquisa, relacionando-se, nesse ponto em especial, os aspectos psicológicos e sociais à postura e anseios dos estudantes, evidenciando a importância do valor e do propósito das marcas por meio de um conteúdo com elementos de humor e criatividade. As questões éticas reforçam a relação direta com as preferências pessoais, similarmente com o comportamento moral e ético dos participantes, o que é representado pela opinião em relação ao engajamento das marcas a causas ou movimentos sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a trajetória feita até aqui, onde foram abordadas as instâncias teóricas e práticas para o desenvolvimento desta pesquisa, apresentam-se os resultados obtidos. Dentro dessa perspectiva, abordaram-se as temáticas necessárias ao atendimento às prerrogativas que um estudo dessa natureza exige, acrescentando-se o desejo do pesquisador de aprofundar-se na temática do estudo, com o objetivo de extrair resultados que possam contribuir para a área da comunicação, promovendo, assim, o desenvolvimento regional.

O cenário da pesquisa foi a região do Paranhana. Dentro desse recorte geográfico, existem municípios com características distintas em termos de tamanho e economia; contudo, cabe ressaltar, com importantes aspectos similares, como a proximidade entre os municípios, e as etnias que compõem sua população, em especial as de origem alemã e italiana. Outro indicativo importante é quanto à educação. A região detém baixa média de analfabetos em comparação com a média nacional. Além de contar com dezenove escolas de ensino médio, nas redes municipal, estadual, federal e privada de ensino, conta com uma população estimada de mais de 15.596 jovens entre 15 e 19 anos. Esses jovens estudantes constituíram-se no plano de fundo desta pesquisa, contribuindo de forma efetiva para os resultados apresentados até aqui.

Atendendo ao questionamento principal do estudo, ou seja, descobrir quais os aspectos que retêm uma maior audiência dos estudantes nos materiais audiovisuais, nas redes sociais, pôde-se observar diversos elementos oriundos da análise estatística e da análise de conteúdo propostas na metodologia desta dissertação. Um dos pontos levantados por meio da análise estatística é a preferência de conteúdo pelos usuários. Evidenciou-se que as redes sociais digitais relacionadas à imagem e vídeo detêm maior número de usuários, como, por exemplo, Instagram e Facebook, além da grande utilização de sites de compartilhamento de vídeo como Youtube (99,6%). Os estudantes têm acesso a sistemas de streaming, como Netflix, apresentando percentuais altos, 82,3%, porém, como o serviço não é gratuito, o percentual que não tem acesso é de 17,7% da amostra, todos oriundos da rede pública de ensino. O tipo de conteúdo de preferência da amostra foram vídeos, fotos e textos curtos. Destacou-se o gênero do conteúdo, evidenciando-se na preferência dos estudantes gêneros como comédia, ação, musical e animação. O tempo de duração de um audiovisual, na opinião da amostra, foi condicionado ao interesse pelo conteúdo, havendo, dessa forma, uma pré-disposição à assistência de vídeos mais longos. A maioria dos estudantes não tem uma preferência por vídeos com alto investimento de produção. Já conteúdos produzidos de forma espontânea mostraram-se relevantes para 49,1% dos participantes. A maioria dos estudantes prefere assistir a vídeos no celular, na posição horizontal, na proporção tradicional de 16:9, um indicativo de preferência das linguagens tradicionais da tv e do cinema.

Com base nesses resultados apresentados acima, oriundos da análise estatística, já se atende em parte ao objetivo geral desta dissertação, que é o de analisar quais são os fatores que estimulam os estudantes da região do Para-

nhana a consumirem materiais audiovisuais nas redes sociais. Contudo, na metodologia proposta, verificou-se esses elementos mediante perguntas abertas, sob a análise de conteúdo. Essa etapa visou a um aprofundamento no universo da amostra em questão, e, para se chegar aos resultados, em especial os da categoria estímulo - que observa a importância do conteúdo -, o estabelecimento de categorias foi essencial. O conteúdo atua como meio de estimular os estudantes a assistirem materiais audiovisuais, e precisa ser relevante quanto às suas necessidades, seja no quesito informação ou entretenimento. Aparece também a necessidade que os estudantes têm de se sentir identificados nos vídeos, sendo necessária uma convergência dos conteúdos desses vídeos com os anseios pessoais dos entrevistados.

Dentro das abordagens pré-definidas para esta dissertação, buscou-se compreender o perfil de consumo dos estudantes quanto aos materiais audiovisuais nas redes sociais. Um elemento de peso foram os dispositivos de acesso, a exemplo dos telefones celulares, que praticamente todos os estudantes possuem. Outra característica é a inserção desse dispositivo na vida dos entrevistados desde muito cedo, por volta dos seis anos de idade. Também podem ser destacados elementos que emergiram da categoria de análise *atenção*, onde, mais uma vez, foi ressaltada a preferência do estudante da região do Paranhana por priorizar o conteúdo dos materiais audiovisuais.

Estudos voltados à comunicação e a novas mídias têm importância no âmbito do desenvolvimento regional, área do conhecimento desta dissertação, uma vez que tem como proposta estabelecer uma relação entre conteúdos de ordem cultural ou comercial com as preferências das pessoas estabelecidas nesse espaço geográfico e digital. Tendo em vista que as organizações estão cada vez mais presentes na *internet* nesses espaços sociais, conhecer o que motiva visualizações e interações é fundamental para o desenvolvimento de estratégias no âmbito da comunicação e do marketing.

Outro ponto pesquisado foi identificar se os tipos de plataformas de acesso influenciam no modo de consumo desses materiais audiovisuais. O percentual de entrevistados que não possuem computador de mesa é de 61,5%, porém o percentual dos que possuem notebook é de 78,3%. Como mencionado anteriormente, quase a totalidade dos estudantes possui celular com acesso à *internet*, o que autoriza apresentar-se como uma preferência os dispositivos que permitam mobilidade, como notebook e celulares. Como efeito disso, os estudantes, cada vez mais, estão conectados por mais tempo na rede, mais de 5 horas por dia, em 37,2% dos casos.

Levando em consideração os resultados obtidos nas análises, podem-se identificar algumas possibilidades a serem utilizadas de forma estratégica em materiais audiovisuais nas mídias digitais. Os elementos aqui presentes foram fruto das respostas às questões abertas sobre as motivações iniciais. Esse processo foi importante para evidenciar as motivações subjacentes dos estudantes em questão, quais sejam: (1) aspectos quanto à técnica de produção e à estética são percebidos pelos estudantes; (2) os elementos estéticos, visuais e de mensagem, são percebidos pelos usuários, em especial o conteúdo da mensagem, que obteve a maior relevância nas respostas dos estudantes; (3) a procedência e a reputação do material audiovisual são importantes para que o estudante o assista; (4) os estudantes têm preferência por gêneros específicos de conteúdo, como comédia, ação, musical e animação; (5) o conteúdo de um audiovisual é um aspecto fundamental para manter sua audiência; (6) elementos relacionados à ética da mensagem e ao juízo de valor dos usuários têm significativa influência na relação dos estudantes e com a audiência.

Esta pesquisa apresenta uma análise ampla das manifestações de comportamento da geração digital nas redes sociais digitais. Ela se limita a uma parte dessa população, podendo ser replicada em estudos posteriores, em outras regiões, para um cruzamento de dados mais detalhado. Assim sendo, a pesquisa do estímulo ao consumo de audiovisuais pode ser expandida para outras áreas, como, por exemplo, o uso desse recurso na educação.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1 ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2007.
- CANAVILHAS, João; TEIXEIRA, Juliana Fernandes. **Descontinuidades do audiovisual na segunda geração de conteúdos jornalísticos para tablets**. Observatorio (OBS*) Journal, Lisboa, vol.9 - nº3, p. 001-014. 2015.
- COUTINHO, Iluska; MARINO, Caroline. **Ambiente digital como possibilidade para o exercício da contra-hegemonia: Jornalistas Livres, transmissões ao vivo e #GreveGeral**. Ponta Grossa-PR. Vol. 4, n.1, p.30 -52. jan./jun. 2017.
- FACCAT. Mestrado em Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<https://www2.faccat.br/portal/?q=mestrador>>. Acesso em 10 fev. de 2018.
- FACEBOOK. **Agora somos 2 bilhões de pessoas: obrigado por estar em nossa comunidade!** Disponível em<<https://br.newsroom.fb.com/news/2017/06/agora-somos-2-bilhoes-de-pessoas-obrigado-por-estar-em-nossa-comunidade/>>. Acesso em: 23 de out. 2017.

FECHINE, Yvana Carla; BRONSZTEIN, Karla Patriota. **Consumo transmídias de conteúdos televisivos: explorações em torno de uma agenda de investigação.** Revista Famecos mídia, cultura e tecnologia. Porto Alegre-RS. V. 23, n. 1. jan., fev., mar. e abr. de 2016.

FEE. Metodologia cálculo IDESE. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wpcontent/uploads/2014/12/20141217metodologia-idese3.pdf>>. Acesso em 05 out. de 2018.

_____. Como é calculado o IDESE. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/20170607sintese-ilustrada-idese-final.pdf>>. Acesso em 05 out. de 2018.

_____. Série histórica nova Metodologia IDESE. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/?ano=2013&letra=T&ordem=municipios>>.. Acesso em 05 out. de 2018.

_____. FEE Dados. Disponível em: < <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em 06 out. de 2018.

FILHO, João Freire. LEMOS, João Francisco de. **Imperativos de conduta juvenil no século XXI: a “Geração Digital” na mídia impressa brasileira.** Comunicação, mídia e consumo, São Paulo, vol. 5 n. 13 p. 11 - 25 jul. de 2008.

GERHARDT, Tatiane Engel. SILVEIRA; Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa.** 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Bruna Laiene Tomacheski. MONDO, Tiago Savi. **A Contribuição das Redes Sociais na Captação de Clientes sob a Percepção dos Gestores Hoteleiros.** REMark – Revista Brasileira de Marketing, São Paulo, Vol. 15, N. 2. abr./jun. de 2016.

GOMES, Pedro Gilberto. **Tópicos de Teoria da Comunicação.** São Leopoldo: Ed. UNISINOS. 1995.

HOLZBACH, Ariane Diniz. **A categoria Video of the Year do VMA como construtora das convenções do videoclipe.** Rev Famecos (Online). Porto Alegre-RS. V. 24, n. 1. 2017.

IBGE. Séries Históricas e Estatísticas. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=4&op=0&vcodigo=PD171&t=taxa-analfabetismo-grupos-idade>>. Acesso em 06 out. de 2018.

JANNUZZI, P. De M. **Indicadores sociais no Brasil.** Campinas: Alínea, 2001.

JUNG, Carlos Fernando. **Metodologia Para Pesquisa & Desenvolvimento Aplicada a Novas Tecnologias, Produtos e Processos.** Rio de Janeiro: Axcel Books do Brasil. 2004.

LENHARDT, Augusto; FONTANA, Eliane. **Políticas Públicas de acesso à internet: a (possível) cobrança de dados e a consequente mitigação do acesso à internet no país.** XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas Na Sociedade Contemporânea Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, UNISC. Santa Cruz do Sul-RS. 2016.

MAZÁS, Fernando. **Apuntes sobre el rol del audiovisual en una genealogía materialista de la representación.** Cuaderno 54 Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Buenos Aires. Pp 63-77. 2015

MONTAÑO, Sonia. **A construção do usuário na cultura audiovisual do YouTube.** Revista Famecos mídia, cultura e tecnologia. Porto Alegre-RS. V. 24, n. 2, maio, junho, julho e agosto de 2017. 11-18. 2012.

RADDATZ, Vera Lucia Spacil: Comunicação Social. In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein; RIEDL, Mario. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos.** Porto Alebre: Editora Conceito. 2017.

RODRIGUES, Marco Aurelio de Souza; CHIMENTI, Paula Castro Pires de Souza; NOGUEIRA, Antonio Roberto Ramos. **Métricas, mídias e anunciantes: discutindo a relação.** REMark – Revista Brasileira de Marketing. São Paulo. Vol. 13, N. 5. jul./set. de 2014.

SOUSA, Jorge Pedro. **Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e da Mídia.** Florianópolis: Letras Contemporâneas. 2004.

YOUTUBE. **Youtube Insights 2017.** Disponível em <<https://www.thinkwithgoogle.com/intl/pt-br/youtubeinsights/2017/introducao/>>. Acesso em: 23 de out. de 2017.

7. A ALTERNATIVA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS POR CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Eduardo Wegner Vargas¹
Roberto Tadeu Ramos Morais²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Até o final do século passado, a abordagem técnica para o tema “resíduos sólidos” (grifo do pesquisador) era incipiente no país, mesmo depois da adesão do Brasil à Convenção da Basiléia, em 1993, que criou diretrizes para o gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos (BAPTISTA, 2013), e somente a partir 2001, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, em 10 de julho de 2001, foi regulamentado o capítulo “Política Urbana” (grifo do pesquisador) da Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, que estabeleceu as condições para a reforma urbana nas cidades, surgiram os marcos regulatórios da gestão urbana, como as leis relativas ao saneamento básico. Muito recentemente, em junho de 2020, o tema voltou a ser destaque na pauta nacional com a aprovação do Projeto de Lei nº 4.162/2019, sancionada em 15 de julho de 2020 como Lei Federal nº 14.026/2020 – denominado Novo Marco Legal do Saneamento Básico –, que, além de seguir as mesmas diretrizes propostas, atualiza metas e prazos das políticas de água, esgoto e disposição de resíduos sólidos, além de aprimorar a participação privada e as condições estruturais do saneamento no país (BRASIL, 2020).

Antes disso, segundo Novi, Oliveira e Salgado Júnior (2013), a pauta do saneamento esteve afastada dos estudos acadêmicos até a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, no ano de 1972, sendo que, a partir deste evento, proliferaram movimentos ambientalistas, trabalhos técnicos e pesquisas sobre o tema, que pressionaram os governos por soluções para problemas do saneamento bá-

¹ Engenheiro Civil, Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

² Administrador, Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat.

sico em diferentes países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento (NOVI, *et al.*, 2013). Dessas discussões acadêmicas, a partir da década de 70, surgiram, inclusive, os conceitos técnicos, consolidados posteriormente no Brasil com o advento da Lei nº 11.445/07, que definem saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem de águas pluviais urbanas.

Dados da Pesquisa Nacional em Saneamento Básico para o ano de 2007 (BRASIL, 2008) mostravam que, no Brasil, 50,8% dos resíduos gerados pelas atividades humanas em sociedade eram destinados de forma inadequada, fato que motivou, conforme Heber e Silva (2014), forte pressão da sociedade, entre os anos de 2008 e 2010, para a aprovação, por parte do Congresso Nacional, da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), considerada uma referência mundial em legislação ambiental (NASCIMENTO, 2017). Informações mais recentes, disponibilizadas no Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos para o ano de 2018, referem um significativo avanço na adequação das áreas de destino final de resíduos, em que cerca de 75,6% da massa total coletada nos municípios participantes da pesquisa (representando 151,1 milhões de habitantes, ou 85,6% da população nacional) já são dispostos em aterros sanitários, restando 24,4% dos resíduos com descarte irregular (BRASIL, 2019).

Foi a PNRS que também definiu os termos técnicos de “resíduo sólido” e das suas atividades vinculadas, esclarecendo ao senso comum terminologias adjetas ao conceito popularizado como “lixo” (grifos do pesquisador). Para Domingos e Boeira (2015), os avanços ambientais se deram com o aperfeiçoamento da legislação, pois o Governo Federal formatou bases para o desenvolvimento social, ambiental e econômico, uma vez que propôs que os resíduos gerados pela população deixassem de ser problema nos municípios para se transformarem em possíveis geradores de novas riquezas e negócios para a região em que estão inseridos.

A atribuição de gestão da prestação dos serviços de saneamento, inclusive, cabe aos municípios. Barroso (2002) salienta que a “[...] titularidade para a prestação do serviço de saneamento no Brasil é produto de uma sofisticada conjugação de técnicas de repartição de competências no Estado federal” (BARROSO, 2002, p.6), sendo que o impacto dos resultados dessa gestão atinge todas as áreas adjacentes ao município. Por tratar-se de um serviço eminentemente local, os municípios têm condições de realizá-lo, mas há preferência

por soluções regionalizadas a partir da legislação (BARROSO, 2002). Isso, porém, não evita o que foi constatado por Dantas e Soares (2014) acerca da acomodação do Poder Público às resoluções municipalistas, onde as soluções locais restam isoladas e sem apoio do Estado e respondem de forma inadequada ao princípio constitucional da Eficiência, inserido explicitamente no art. 37 da Constituição da República.

Por essa configuração, os serviços vinculados às infraestruturas do saneamento básico são considerados Funções Públicas de Interesse Comum (FPI-Cs). Tais ações são interpretadas como funções públicas por serem direitos de todos cidadãos, tendo que ser providas por entes federativos e de interesse comum, porque, por muitas vezes, perpassam o território administrativo de um único município (BRASIL, 2013), ou seja, seriam de interesse e responsabilidade comum de mais de um ente federativo. De forma sintética, conforme definições do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a visão geral das etapas dos serviços da gestão de resíduos sólidos inclui a geração, coleta e transporte de materiais; estação de transferência e triagem; tratamentos e disposição final (MDR, 2020). Embora a coleta seja um processo cuja organização se dá de forma individual nos municípios, os empreendimentos de destinação final – geralmente em tecnologia conhecida como “aterros sanitários” (grifo do pesquisador) – são construídos para atender a um conjunto de municípios, seja para não multiplicar o número de áreas com impacto ambiental negativo, ou mesmo para viabilizar economicamente a operação do serviço.

Portanto, sendo de responsabilidades múltiplas, os serviços indicam um gerenciamento cooperativo e associado, isso porque, na visão de Lewandowski (2015), o formalismo e a ortodoxia da autonomia municipal – matizada por uma ótica predominantemente local – inviabilizam a administração das entidades responsáveis pela gestão das FPICs, em prejuízo das populações que nelas vivem, sobretudo porque, conforme o autor concluiu no debate da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, pautada no Supremo Tribunal Federal, tal modalidade leva à “[...] indesejável fragmentação do processo de tomada de decisões, em detrimento dos interesses comuns” (LEWANDOWSKI, 2015, p. 17).

Da mesma forma, concomitante à evolução das legislações ambientais, neste mesmo período, a partir de 2005, o sistema jurídico administrativo brasileiro oportunizou a organização dos municípios pela Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005), que permite estabilizar relações de cooperação federativa para a prestação desses serviços. Portanto, entre a esfera estadual e

a municipal, é observada a ação dos consórcios intermunicipais, no entendimento de que certas soluções para o saneamento básico, por exemplo, dependem de cooperação. Isso porque a proximidade dos municípios cria vínculos institucionais indiretos, que motivam a formação de compras compartilhadas e soluções coletivas. É por isso que Abrucio, Sano e Sydow (2010) também apontam a tendência de formas associativas entre os entes federativos, como os consórcios intermunicipais, permitindo a articulação administrativa e política entre eles e viabilizando a união de recursos para o enfrentamento de problemas comuns (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). A governança, portanto, para ser efetiva, é mais adequada se for desempenhada de forma coletiva pelos consórcios ou agrupamentos de municípios, com autorização das administrações locais, dentro dos princípios e diretrizes de associativismo de entes, que culminaram na Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), conhecida como Estatuto das Metrôpoles³, em que as demandas dos municípios de uma determinada região são tratadas como problemas regionais.

Observa-se, então, que o debate acerca da gestão de resíduos sólidos urbanos deve ser feito envolvendo diferentes atores, uma vez que as decisões, cuja atribuição é municipal, desencadeiam reflexos ambientais, políticos e administrativos em uma determinada região. Deve-se, portanto, analisar a possibilidade de associação de diferentes administrações locais para desempenhar o comando desta e de outras funções públicas de interesse comum vinculadas ao saneamento básico.

2 A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Os serviços e gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) são um eixo das atividades vinculadas ao saneamento básico descrito no Art. 3º, I, da Lei Fe-

³ Após a regulamentação do capítulo “Política Urbana” (grifo do pesquisador) da Constituição Federal, com a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2010, denominada como Estatuto das Cidades, o Governo Federal e o Congresso Nacional sentiram a necessidade de editar uma legislação que estabelecesse também diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução serviços públicos nas microrregiões que envolvessem o território de mais de um município. Tais demandas objetivaram regerar estudos e atuações coletivas nas políticas urbanas em municípios cujo crescimento da urbanização de áreas próximas, interligando núcleos vizinhos, subordinados à administrações autônomas diversas, gera problemas específicos que carecem de soluções uniformes, comuns e organização jurídica especial (SILVA, 2008). Neste contexto foi editado o Estatuto da Metrôpole, a partir da Lei Federal nº 13.089/2015, que apresenta as diretrizes para as políticas públicas regionais.

deral nº 11.445/2007, e fazem parte dos chamados serviços de infraestrutura, juntamente com a geração e transmissão de energia elétrica, telecomunicações, transporte coletivo, entre outros (NOZAKI, 2007). Conforme Nozaki (2007), estes serviços possuem provisão ou regulação pública, pois as “suas características impedem que o mercado defina uma alocação eficiente ou acabe por gerar sub-investimentos” (NOZAKI, 2007, p. 14). Dessa forma, os governos são fundamentais para intervir e atuar isolada ou conjuntamente com a iniciativa privada, procurando executar essas tarefas vinculadas à gestão de resíduos sólidos de forma a satisfazer aos interesses da sociedade.

Antes dos serviços em si, porém, existe a etapa de geração de resíduos, e, posteriormente, as atividades vinculadas ao seu processamento (NASCI-MENTO *et al.*, 2015), em que se observa “[...] uma mudança radical [...], que extrapola o manejo simplório voltado apenas para coleta e disposição final, e incorpora a economia de ciclos fechados” (FRICKE, K.; PEREIRA, C.; LEITE, A.; BAGNATI, M., 2015, p. 22), incluindo etapas sequenciais que vão desde a busca do material descartado em determinado lugar, passando pelo seu transporte a locais onde possa ser processado, até a destinação final adequada dos resíduos não reutilizáveis ou recicláveis. A ABNT (2004) classifica esses resíduos em vários tipos, a partir da identificação do processo ou da atividade de geração, além dos impactos que podem gerar ao meio ambiente. O maior volume desses resíduos é aquele produzido pela atividade humana, denominado “sólido urbano” (grifo do pesquisador), ou seja, gerado nas cidades, em volumes individuais compatíveis com a produção domiciliar de uma família, simplificado conceitualmente em (i) reciclável, aquele resíduo seco, que pode ser reintroduzido no processo de produção por métodos industriais ou reutilização; (ii) orgânico, integrado por restos de resíduos de origem vegetal ou animal, que pode ser submetidos a processos biológicos de compostagem; (iii) rejeito, aquele material que não pode ser reaproveitado em processos usuais; e (iv) outros, para aqueles resíduos que não têm enquadramento como reciclável, orgânico ou rejeito.

A bibliografia pesquisada e a operação prática relatada no Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) indicam que o volume de resíduos produzidos por determinada comunidade é proporcional à população geradora, à urbanização do território que esta população habita e ao seu desenvolvimento econômico, uma vez que os padrões de consumo influenciam na produção de lixo a ser descartado (BRASIL, 2012). O estudo para estimativa da geração de resíduos sólidos domiciliares em centros urbanos, a partir de variáveis socio-

econômicas conjunturais, elaborado por Dias et al. (2012, p. 331), revela que “[...] as análises dos resultados obtidos pelo modelo evidenciaram que as principais variáveis explicativas foram a renda e a dimensão de cada classe econômica das populações”, isso porque o desenvolvimento econômico, aliado às condições de urbanização e à alteração dos padrões de consumo, em que embalagens e um maior volume de resíduos são agregados aos produtos, resultam em um “[...] crescimento na quantidade e complexidade dos RSU – como subprodutos inevitáveis da atividade humana, favorecendo graves problemas sanitários, principalmente nos Países em desenvolvimento” (DIAS *et al.*, 2012, p. 326). Logo, resume-se o perfil da produção dos resíduos sólidos urbanos aliado à renda da população, uma vez que todos os outros critérios, de uma forma ou de outra, acabam impactando a mesma variável. Assim, conforme Dias *et al.* (2012), a integração das pequenas comunidades aos mercados, a partir dos avanços do consumo e da industrialização, resulta no aumento da geração de resíduos em todas as partes do planeta.

A condução do resíduo gerado pela população, após o descarte, deve ser administrada pelo Poder Público. Esse procedimento é denominado “coleta” (grifo do pesquisador), e deve ser entendido como o processo mecânico para o recolhimento dos resíduos de onde eles são gerados ou descartados, seja nas vias públicas, em frente às residências, seja em contêineres de acondicionamento, ou em estabelecimentos comerciais, e seu transporte até uma estação de transferência ou triagem, ou diretamente até o local de tratamento (ABNT, 1995). Pela definição técnica dos Ministérios do Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, a coleta pode ser feita de forma convencional, quando os resíduos não são separados previamente, ou diferenciada, quando os geradores propõem uma segregação parcial de resíduos pela tipologia (MDR, 2020), facilitando, com isso, os processos de triagem e destinação adequada de cada material. Esse tipo de coleta, conforme manuais do MDR (MDR, 2020), é o mais recomendado e adequado para o tratamento de resíduos que seguirão para reciclagem, pois aperfeiçoará os processos posteriores. A diferença entre os processos de coleta convencional e diferenciada é tecnológica, mas os quesitos de busca dos resíduos no território e seu custo vinculado às distâncias percorridas são os mesmos (BRASIL, 2012).

Depois de coletados, os resíduos podem passar por uma estação de transferência e triagem de materiais, tratamentos e disposição final (MDR, 2020), sendo que todos esses procedimentos podem ser definidos como etapas de destinação final, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos (NASCI-

MENTO *et al.*, 2015). Vinculados às mudanças tecnológicas, os processos de destinação final são diversos e dependem de outras variáveis de difícil precisão, mas, no processo de elaboração da proposta de um sistema integrado, devem ser considerados alguns aspectos, como escala e localização geográfica desses centros de destinação (CISVALE, 2018).

Cada uma dessas atividades vinculadas ao eixo “resíduos sólidos” (grifo do pesquisador) do saneamento básico, não só pela questão da finalidade, mas principalmente em função das suas características vinculadas à manutenção da vida das pessoas, é considerada monopólio natural do Estado. Conforme Giambiagi e Alem (2016), existem serviços cujo processo produtivo caracteriza-se pelos retornos crescentes de escala, ou seja, seus custos unitários declinam, conforme aumentam as quantidades, “sendo assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor dos bens desses setores, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa produtora do bem em questão” (GIAMBIAGI; ALEM, 2016, p. 6). Nessa linha de pensamento, os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos são um monopólio natural do Estado, corroborando a titularidade referida pela interpretação da Constituição Federal feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das Ações de Inconstitucionalidade nº 1.842, nº 1.843, nº 1.826 e nº 1.906, que firmou que os serviços de saneamento são, em regra, exclusivamente da administração local, nos casos dos municípios não envolvidos em regiões metropolitanas, ou aglomerações de municípios constitucionalmente previstas, e de gestão compartilhada, sem implicar em qualquer perda aos municípios, quando integrantes de territórios cujo fator de escala pode ser adotado (BRASIL, 2013). E, assim, dos conceitos de monopólio natural do Estado dos serviços vinculados ao gerenciamento de resíduos e de suas titularidades nas mãos das administrações locais, nasce a interpretação de que essas atividades devem ser consideradas funções públicas de interesse comum, à luz do entendimento já consolidado tanto na jurisprudência quanto na bibliografia técnica.

O conceito de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) *stricto sensu* compreende, conforme entendimento do STF em julgamentos feitos pelo ministro Ricardo Lewandowski, o “[...] conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de uma entidade territorial que une municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca” (LEWANDOWSKI, 2015, p. 15). Permitindo-se um entendimento mais aberto, não limitado à questão legal de determinação da entidade territorial, há uma reflexão sobre as FPICs como funções não restritas apenas à área

de um município, criada por lei, possibilitando a abrangência de territórios definidos por associativismo dos entes, de forma voluntária, mediante a formalização de consórcios.

Utilizando-se do conceito entendido na Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), o Estatuto das Metrôpoles, e debatido mais amplamente depois de seu lançamento, a FPIC é política pública ou ação nela inserida, cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes (conforme o inciso II do art. 2º do Estatuto das Metrôpoles), para ser aplicado a outros tipos de associativismo e cooperação entre entes federados (BRASIL, 2015). A extensão da ação, portanto, seria definida pela abrangência da FPIC. O próprio Estatuto das Metrôpoles fomenta esse tipo de cooperação quando apresenta, em seu art. 9º (BRASIL, 2015), instrumentos para o desenvolvimento integrado das regiões, que incluem desde planos setoriais interfederativos até políticas de compensação de serviços ambientais, a partir da influência de um município em outro.

Assim, as FPICs são entendidas não apenas como serviços públicos, mas num conceito ampliado, que envolve atividades específicas de forma integrada, pois toda a atividade faz parte dessa definição, embora não se confunda com ela. Por exemplo, a FPIC relativa aos resíduos sólidos tem como serviço público a coleta de lixo, mas não se confunde com ela, envolvendo também a forma de tratamento dos resíduos sólidos (FRANZONI, 2015). A gestão de resíduos e todos os seus processos, portanto, é uma FPIC, embora uma série de serviços e atividades também estaria apta a ser assim classificada, como o transporte público entre municípios com sistema de transporte coletivo compartilhado e o uso do solo, na definição de zoneamento e atividades em espaços limítrofes.

Corroborando o entendimento do FPIC como gerenciamento de resíduos o fato de as atividades que lhe são vinculadas serem classificadas como monopólio natural. Dessa maneira, para Giambiagi e Além (2016), as administrações locais podem intervir de duas formas: exercer apenas a regulação desses serviços, objetivando impedir que o poder monopolista afeto à natureza da atividade reflita-se em cobrança abusiva de preços junto aos consumidores, fato que “representaria uma perda de bem-estar para a sociedade como um todo” (GIAMBIAGI; ALEM, 2016, p. 6), ou, então, alternativamente, os governos locais podem responsabilizar-se diretamente pela prestação do serviço caracterizado, por ser de monopólio natural (GIAMBIAGI; ALEM, 2016).

Em geral, as FPICs ocorrem em mercados considerados monopólio natural e em espaços que incluem mais de uma administração local (FRANZONI, 2015), porém aquelas vinculadas ao saneamento básico são as que já estão definidas como serviços multiterritoriais no marco legal das regiões metropolitanas, quando de suas instituições, conforme indicado por Drummond e Seixas (2014):

O saneamento básico, que abrange o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, é uma das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) definidas pelas normas legais das Regiões Metropolitanas de 26 estados (DRUMMOND; SEIXAS, 2014, p. 254).

Isso porque, nas regiões metropolitanas, há uma continuidade das áreas urbanizadas, e os serviços prestados, como abastecimento de água e coleta de lixo, confundem-se na divisão territorial imposta pela fronteira formal dos municípios. Porém as FPIC não são limitadas às regiões metropolitanas. Segundo Ferreira, Baggi e Santos (2014, p. 459):

As FPICs entre municípios de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas ampliam-se de acordo com a complexidade da concentração urbana, compreendendo outros campos além daqueles contemplados pela Lei Complementar nº 14/1973, que criou as primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil, a exemplo da saúde, da educação, da segurança, entre outras.

Assim como as conurbações urbanas⁴ demandam serviços a partir da característica de distribuição territorial da sua população, municípios limieiros têm condições de organizar soluções para FPICs a partir da integração. Como aponta Dantas e Soares (2014), as FPICs extrapolam os limites geográficos formais, requerendo um tratamento conjunto entre os municípios que compartilham dessas funções. Se nas regiões metropolitanas a complexidade do processo de urbanização tem nível mais elevado, tais funções encontram nes-

⁴ O uso do termo “conurbação urbana” (grifo do pesquisador), na visão de Geddes (1994), vem da necessidade de referir-se a um novo conceito que representa a mudança da tradição geográfica da cidade e do campo, vez que a continuidade do agrupamento demográfico em regiões de diferentes municípios já está, inclusive subconscientemente, “desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e em seguida, de governo e administração bem definidos” (GEDDES, 1994, p.48).

sas regiões maior amparo de gestão nos próprios órgãos de tomada de decisão e debate; ao extrapolar essa divisão territorial, faz-se necessário adequar as FPICs a outros níveis de cooperação e gestão entre municípios, “[...] tendo em vista que a dinâmica urbana municipal, assim como a operacionalização destes serviços, não se restringe aos limites territoriais de um município” (FERREIRA; BAGGI; SANTOS, 2014, p, 459), fato que dificulta às administrações locais o processo de execução individual de políticas públicas para o atendimento às demandas.

O estudo de Martins, Lorenzo e Castro (2017), por exemplo, detectou que a maioria das administrações brasileiras encontra entraves durante o processo de implementação de políticas regionais – principalmente aquelas afetas à gestão de resíduos sólidos – por uma falta de hierarquia entre os entes, fragilidade da estrutura do Poder Público municipal, além de problemas financeiros e ausência de quadro técnico e administrativo especializado (MARTINS; LORENZO; CASTRO, 2017). Ou seja, a dificuldade da gestão de serviços públicos fica evidente não só na escala local, onde as políticas ganham materialidade, como também em escalas regionais das FPICs, onde se torna fundamental a articulação dessas políticas (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018), tornando-se necessária a formulação de legislação municipal específica, a partir da ampla participação da sociedade, para que esta possua legitimidade, objetivando sua efetividade (NASCIMENTO et al, 2015). Conforme Cinquetti e Carvalho (2004), há também o obstáculo cultural na sociedade e nas administrações públicas para que a legitimidade dos atos seja entendida pela população, pois o debate da gestão fica na escala local, ou, muitas vezes, com deliberação muito distante do município, como na administração estadual e na federal (CINQUETTI; CARVALHO, 2004).

Em estudo elaborado por Marguti e Costa (2014), onde os autores analisam as FPICs para quinze regiões metropolitanas do Brasil, observa-se que “[...] o maior número de consórcios intermunicipais tem foco na área da gestão dos resíduos sólidos, envolvendo, muitas vezes, questões ambientais e de uso do solo” (MARGUTI; COSTA, 2014, p.31), justificando a aplicabilidade da instituição de consórcio para a solução à gestão de resíduos. Essa constatação vai ao encontro da hipótese lançada por Costa e Tsukumo (2013), na qual os autores mencionam haver funções públicas mais favoráveis ao arranjo cooperativo. Costa (2014, p. 513) reforça esse entendimento ao colocar que alguns serviços dentro de uma mesma FPIC “[...] mostraram-se mais afeitos à cooperação horizontal e vertical dos entes envolvidos, a exemplo dos inúmeros

casos de consórcios voltados para a gestão dos resíduos sólidos”, cuja formação extrapola as dimensões técnicas, vinculando-se às decisões políticas dos consórcios.

Para a gestão das FPICs, então, poder-se-ia indicar os consórcios intermunicipais, uma vez que já são entidades reconhecidas no arcabouço jurídico institucional brasileiro. Isso porque os consórcios, por princípios etimológicos e jurídicos, são a união de entes de mesma natureza, cuja relação de igualdade é a base da aliança intergovernamental para a manutenção da autonomia dos governos locais (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010), sem que haja subordinação hierárquica entre os participantes. Para o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o consórcio trata-se “[...] de uma modalidade de acordo firmada entre entidades de mesma natureza” (IBAM, 1992, p. 129), cujo objetivo é executar determinado empreendimento em que todos os entes, no caso específico os municípios, tenham gerência e possam aferir resultados.

Conforme Linhares; Messenberg e Ferreira (2017), até a década de 1980, esse tipo de arranjo era pouco comum. Para Martins e Alves (2014, p. 337), “[...] a perspectiva de ação consorciada entre os entes federados no Brasil teve origem com o processo de descentralização da administração pública, a partir dos anos 1990”, fruto da nova visão do Estado, consolidada na Constituição Federal de 1988, que favorece a cooperação entre entes federados. Os dados oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado ao Ministério da Economia, contabilizam que dos consórcios intermunicipais atualmente em operação no país, apenas oito existiam antes de 1988 (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA (2017) e somente na Emenda Constitucional nº 19/1998 foi autorizada “[...] a gestão associada de serviços públicos entre os entes da Federação por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação” (BRASIL, 1998), fortalecendo a integração regional como solução para os problemas do Poder Público local.

Em 2005, com a regulamentação da Emenda nº 19/1988, através da Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005), os entes consorciados puderam associar-se, buscando objetivos comuns, sobrepondo excessivos aspectos burocráticos existentes no Poder Público (MARTINS; ALVES, 2014) e tornando-se solução importante e de fácil acesso aos municípios. O resultado disso foi o número de consórcio ultrapassar, em 2012, mais de quatro centenas no país (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA (2017), crescimento indiscutivelmente expressivo. De 2010 até hoje, autores vinculados ao Ipea, como Costa (2013), Tsukumo (2013) e Marguti (2014), debruçam-se sobre esse tema

cada vez mais candente, que discute a cooperação e coordenação entre os níveis de governo, tanto do ponto de vista horizontal como do ponto de vista vertical, onde reside o debate entre o associativismo territorial e as parcerias intergovernamentais (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010), cuja diferença é o processo de ação coordenada a partir do vínculo entre municípios adjacentes.

A discussão de necessidade de associação entre municípios como alternativa de gestão e sustentabilidade financeira das administrações locais também está em debate no Senado Federal, com a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, que propõe, entre outras coisas, a extinção, a partir de 2025, dos municípios brasileiros com menos de cinco mil habitantes, que não comprovarem arrecadar, com impostos municipais, um mínimo de 10% das receitas de seu orçamento anual (BRASIL, 2019). No trabalho elaborado por Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 2), parte-se que há “[...] duas tendências federativas atuando hoje sobre o associativismo territorial”: uma tendência desfavorável à cooperação em função do modo compartimentalizado das administrações locais e seus níveis de governo, já arraigado na cultura política da democracia brasileira, e outra tendência, esta favorável à cooperação, que tem sua expressão nos “[...] arranjos intergovernamentais de tipo consorciado” (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 2). Na própria justificação da PEC nº 188/2019, há o argumento da necessidade de aprimoramento das relações entre os municípios e outras esferas de governo para reversão do quadro de insustentabilidade fiscal das administrações públicas (BRASIL, 2019). Outras propostas, como as PEC nº 110/2019, do Senado Federal, e nº 45/2019, da Câmara Federal, que foram somadas à Proposta de Reforma do Sistema Tributário do Governo Federal⁵, tratam diretamente de uma reestruturação do sistema tributários dos entes federados, objetivando viabilizar o financiamento dos serviços públicos nos municípios. Da mesma forma, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de simplificar e padronizar o modelo tributário estadual, discutiu recentemente e apresentou para apreciação da Assembleia Legislativa gaúcha um pacote de projetos denominado “Reforma

⁵ No dia 21 de julho de 2020, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, entregou no Congresso Nacional, em evento conjunto com os presidentes da Câmara Federal, deputado Rodrigo Maia, e Senado Federal, senador David Alcolumbre, o texto do Projeto de Lei que busca alterar vários itens do sistema tributário nacional. A proposta será incorporada à tramitação de projetos sobre o mesmo assunto que já estão em andamento.

Tributária RS”⁶ (grifo do pesquisador), que visa, também, à alteração da forma de cobrança de impostos de natureza estadual.

Martins e Alves (2014) apresentam como vantagem da constituição de consórcios a possibilidade do ganho de escala, onde pequenos municípios poderiam agir de forma conjunta, permitindo vantagens técnicas, gerenciais e financeiras. No âmbito das políticas públicas e projetos de infraestrutura, por exemplo, o exame das diferentes escalas (municipal ou regional, em recortes distintos) proporciona diferentes campos de atuação e, para Tartaruga (2014, p. 45), “[...] a escolha adequada da escala de atuação pode definir o sucesso ou o insucesso das ações. Mais ainda, a combinação apropriada de diferentes ações nas suas respectivas escalas pode alcançar resultados ainda melhores”. Dessa forma, o adequado recorte do espaço, como um consórcio intermunicipal que inclua municípios limítrofes e com características que se complementem, pode oportunizar melhores resultados na prestação do serviço de coleta de resíduos sólidos, por exemplo. A possibilidade de integração formal das tarefas do saneamento básico, em função da escala, a partir dos consórcios públicos, consolida-as, segundo definição de Giambiagi e Além (2016), como monopólio natural e atua para a redução dos custos de operação dos serviços.

É por este motivo, segundo Marguti e Costa (2014, p. 28), que a “Lei dos Consórcios Públicos se configura como importante instrumento de reforma do Estado, com potencial para repactuar a Federação em suas diversas escalas, contribuindo com a geração de políticas públicas”. Se for levada em conta apenas a necessidade de reorganização dos níveis de comando e controle do sistema de gestão de resíduos sólidos, por exemplo, já se observa a possibilidade de alteração nas relações entre entes que estão em um mesmo nível da federação. Ainda, fazendo uma avaliação dos consórcios, os autores colocam que:

[...] por um lado, os consórcios são poderosas ferramentas de articulação entre os municípios, [...] por outro lado, eles representam a explícita fragilidade de articulação entre as esferas de governo para uma gestão metropolitana mais abrangente, já que surgem preenchendo o vácuo deixado por estas. (MARGUTI; COSTA, p. 45)

⁶ Agrupada em oito eixos, a Reforma Tributária RS foi apresentada pelo Governo do Rio Grande do Sul em 16 de julho de 2020, alterando alíquotas de impostos e a forma de cobrança de alguns setores. Diferente da Proposta de Reforma do Sistema Tributário do Governo Federal, o projeto do governo gaúcho mantém a natureza de arrecadação do imposto sobre consumo e serviços, mas propõe alterar as bases de cobrança e distribuição nos municípios, fortalecendo políticas de integração das regiões geradoras do imposto a partir da sua produção.

Neste processo, os consórcios intermunicipais tornam-se ferramenta de gestão das FPICs, cuja definição resta favorável para todas as administrações locais, pois a responsabilidade acaba sendo compartilhada entre os entes envolvidos. Ao analisar os consórcios intermunicipais no estado do Ceará, Dantas e Soares (2014) constataram que “[...] para a função de saneamento, vários consórcios foram estabelecidos, em programas que envolvem ações de macrodrenagem [...] e, principalmente, para administração e uso dos aterros sanitários por parte dos municípios” (DANTAS; SOARES, 2014, p. 443), ratificando, dessa forma, o entendimento de que a instituição de consórcios intermunicipais para gestão do saneamento é uma alternativa viável e cada vez mais usual no Brasil, os quais promovem a redução de custos dos serviços (GUIMARAES, 2017) e trabalham para garantir aos cidadãos o direito à cidade.

O que se observa é que o esforço de consórcios intermunicipais, em parceria com outros atores da área, como os Comitês de Bacias, no exemplo de Dantas e Soares (2014), pode trazer ganhos na aplicação de políticas ambientais. A análise de Costa (2014, p. 513) é que os “[...] consórcios públicos que tratam, por exemplo, da gestão de resíduos sólidos, [...] são exemplos de avanços e de experiências relativamente bem-sucedidas, ainda que pontuais e localizadas”, pois não se vinculam às limitações impostas pela topografia dos municípios, diferentemente de outros eixos do saneamento básico. Com isso, a alternativa do consórcio para os serviços vinculados à gestão de resíduos sólidos tem vantagens técnicas que outros serviços como o tratamento de esgoto ou o abastecimento de água não têm, pois existem, corroborando o que estudaram Krause e Heller (2014), elementos geográficos que limitam a participação de determinadas regiões na gestão dessas FPICs.

A formatação de uma esfera gerencial para as FPICs, como, por exemplo, o consórcio intermunicipal, carece de aprimoramento. Aparece como dificuldade em relação aos consórcios o fato de, por vezes, serem formados primeiramente por questões mais políticas do que técnicas, ou seja, na defesa de interesses mais locais, prejudicando, assim, outras formas de associação que privilegiariam recortes temáticos mais interessantes (KRAUSE; HELLER, 2014). O cooperativismo estaria sujeito à competição partidária entre os governantes de uma mesma região, sobrepondo-se às questões técnicas da gestão, principalmente porque a própria população não legitima as ações coletivas, sobrepondo a autoridade local, uma vez que a própria Constituição Federal, embora refira a necessidade de soluções associativas entre municípios, optou por outorgar às administrações locais diferentes atribuições de serviços públi-

cos, inclusive sem fortalecer o orçamento dos municípios, deixando prefeitos e vereadores como primeiros anteparos para demandas e críticas da sociedade (BRASIL, 2019).

Soma-se a isso, ainda como dificuldade ao associativismo por meio de consórcio, o federalismo compartimentado, onde os diferentes níveis de governo desempenham suas funções sem uma articulação propositiva para a solução de problemas em comum, e a dificuldade no desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação nos primórdios do processo de descentralização (MARGUTI; COSTA, 2014).

Em relação a estruturas articuladoras de consórcios públicos de saneamento, Montenegro (2009, p. 161) sugere a identificação de ‘arranjos territoriais ótimos’ em um ‘sistema estadual de consórcios regionais interfederativos de saneamento básico’, em que ‘idealmente, cada região deve ser autossuficiente do ponto de vista tarifário, com subsídios cruzados intermunicipais apenas no âmbito de seu território’, podendo o sistema dispor de um fundo estadual quando ‘não for possível atender esta condição’. Evidentemente, a adoção de tais arranjos requer a consideração dos determinantes políticos, e não apenas geográficos ou administrativos, que possam favorecer um ambiente de cooperação (KRAUSE; HELLER, 2014, p. 502).

A vinculação na FPIC de diferentes territórios, com a criação de sistema de subsídio cruzado, em que exista uma forma de financiamento para eventual desequilíbrio econômico no custeio de um serviço, é a alternativa sugerida por Krause e Heller (2014), confirmando as premissas de Costa (2014), que vê a integração na gestão de resíduos sólidos como exemplo positivo destes serviços públicos. O embate, porém, esbarra na migração da centralidade da decisão das administrações locais para o consórcio.

Embora os governos avaliem que é necessário um ente regional, entre os governos municipais e os governos estaduais e federal, a discussão cai para um embate de poder, isso porque, conforme Clementino (2007, p. 29), os governantes enxergam a proposta “[...] como um jogo de soma zero, em que a maior governança implicaria diminuição de poder para Estados e/ou Municípios”. Os atores políticos “[...] tendem a ser conservadores e arredios diante de propostas de mudança do status quo” (CLEMENTINO, 2007, p. 29), visando a uma diminuição do poder pela descentralização das decisões. No entanto, mesmo com a possibilidade de conflito de interesses dos municípios, o que motiva o agrupamento em consórcios é a viabilidade de soluções para os problemas na prestação de serviços das FPICs, e, principalmente, o discurso de redução dos custos gerais.

Ainda que a escolha da montagem de consórcios tenha como premissa questões territoriais e geográficas, quanto à ação consorciada para o enfrentamento das questões de infraestrutura e saneamento básico, os autores Krause e Heller (2014) apontam que os ganhos que a destinação final de resíduos sólidos obtém com essa integração ocorre em função do serviço não estar limitado à conformação de uma bacia hidrográfica, como os outros eixos do saneamento básico estão, e, portanto, “[...] se torna orientada pela conveniência da logística de transporte dos resíduos, pela disponibilidade de áreas adequadas e pela concertação entre municípios com maior proximidade” (KRAUSE; HELLER, 2014, p. 503). Há diferentes critérios técnicos ainda sem bibliografia consolidada e manuais disponíveis para a definição dos consórcios, fazendo da variável política a mais forte para decidir, no entendimento de Krause e Heller (2014), o vínculo entre as administrações locais para a propositura da gestão integrada da FPIC, respeitando, com isso, a discricionariedade dos gestores.

Uma tendência de ação consorciada sobre o tema “[...] tem se voltado para arranjos de Parcerias Público-Privadas (PPP) ou de contratação de empresas privadas por meio de licitação” (KRAUSE; HELLER, 2014, p. 503), fazendo da constituição do consórcio uma ferramenta jurídica para implementação de novas alternativas para a administração pública. Dantas e Soares (2014) também observam a relação entre consórcios municipais e as parcerias público-privadas como novos instrumentos de gestão: “[...] percebe-se a valorização de novos instrumentos de gestão, como consórcios e PPP para a resolução dos problemas intermunicipais” (DANTAS; SOARES, 2014, p. 457), ainda que exista certo preconceito nas administrações locais sobre esse tipo de mecanismo de contratação.

Os problemas referidos por Krause e Heller (2014), como a dificuldade de criação de modelos de PPPs adequados para a gestão de FPICs, e as potencialidades indicadas por Dantas e Soares (2014) são os mesmos da proposta de gestão integrada de resíduos sólidos a partir de consórcios, cuja solução esbarra na complexidade do planejamento desse serviço, atendendo aos interesses dos diferentes atores do sistema. Porém, a gestão dos resíduos sólidos compreende basicamente a administração da coleta, do transporte, da destinação final e do tratamento dos resíduos sólidos para cada diferente tipo de resíduo, seja domiciliar, hospitalar, industrial ou de construção civil etc. (FERREIRA; BAGGI; SANTOS, 2014). Para ordenar esses serviços, é necessário, por parte do Poder Público, planejamento vinculado à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que define o plano desses resíduos como condicionante para

que estados e municípios tenham acesso aos recursos federais, tendo estabelecido como prazo inicial para sua elaboração o ano de 2012.

A PNRS alterou a lógica vigente até o momento, ao instituir incentivos para que a gestão dos resíduos não seja realizada por cada município isoladamente, mas de forma compartilhada e regionalizada, por meio do seu agrupamento em consórcios ou outras soluções afins. A legislação privilegia os consórcios públicos na obtenção de incentivos instituídos pelo governo federal (DRUMMOND; SEIXAS, 2014, p. 255).

Frente a este cenário, a opção pela gestão regionalizada do saneamento básico, conforme Drummond e Seixas (2014), é alternativa não só para os entraves observados nos investimentos realizados pela União ao longo das últimas décadas como para as limitações enfrentadas pelas administrações públicas municipais, tanto orçamentárias quanto de corpo técnico especializado, sendo inclusive fomentada pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico. O objetivo do processo integrado passa por conferir a eficiência dos gastos públicos e, ao mesmo tempo, ampliar a qualidade dos serviços prestados, tornando as soluções adotadas mais estáveis e duradouras no longo prazo (DRUMMOND; SEIXAS, 2014), com atenção permanente aos ativos ambientais dos territórios, isso porque a falta de comprometimento de um município com a proteção ambiental acaba por impactar toda uma determinada região, inclusive fora do seu limite geográfico (SANTIN; CORTE, 2001). Para as autoras, é justamente a falta de planejamento nos municípios que motiva os problemas ambientais:

A degradação ambiental, na maioria dos casos, é irreparável, pois atinge direitos difusos. Os danos causados ao meio ambiente provocam efeitos na qualidade de vida da população, na saúde e, até mesmo, nos seus interesses, sendo caracterizados por ser, em regra, impossível o retorno do meio ao *status quo ante*. É nesse contexto de difícil e incerta reparação dos danos que a prevenção se destaca como a melhor e, em muitos casos, a única solução possível (SANTIN; CORTE, 2001, p. 104).

É por esse motivo que a prioridade da PNRS, segundo o estudo de Nascimento *et al.* (2015), é a não geração, a redução, a reutilização e reciclagem, como forma de prevenir e minimizar o descarte de resíduos, e, em um segundo momento, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final dos rejeitos. Todos esses procedimentos seguem práticas de gerenciamento de resíduos muito parecidas com aquelas utilizadas em países da União Europeia

e Estados Unidos da América (NASCIMENTO *et al.*, 2015). É fundamental, portanto, que o processo de gestão integrada de resíduos se aproprie das diretrizes da PNRS, e que um possível plano regional convirja para essas prioridades.

Observa-se a necessidade de elaboração dos planos de resíduos sólidos nas diversas escalas territoriais, não só local e nacional como também regional, enfrentando, inclusive, os obstáculos impostos pela concentração dos geradores de resíduos. Portanto, entendendo os serviços de gestão de resíduos sólidos como FPIC (não *stricto sensu*), tem-se a necessidade dos planos regionais (FERREIRA; BAGGI; SANTOS, 2014) para o atendimento das demandas de gestão mais abrangentes do que o território municipal. Drummond e Seixas (2014, p. 255) apresentam que “[...] o processo de conurbação e a concentração dos geradores de resíduos em um território adensado contribuem para viabilizar o gerenciamento regionalizado dos resíduos sólidos”, potencializando, com isso, a alternativa da gestão integrada, mas é fato, segundo os próprios estudos do Ipea, divulgados por Ferreira; Baggi e Santos (2014), que, se um plano regional é fundamental para áreas mais densamente populosas, também existe sua necessidade para municípios limítrofes ainda sem uma urbanização tão avançada e menor população. Soma-se a isso:

[...] maior ‘facilidade’ de conjugação de esforços de diversos entes para o manejo, sobretudo a destinação final dos resíduos sólidos, em comparação com os demais componentes do saneamento básico, destacando-se que a destinação final adequada dos resíduos sólidos costuma exigir soluções regionais (KRAUSE; HELLER, 2014, p. 496).

Ou seja, como a problemática da destinação final adequada de resíduos, na avaliação do próprio Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) (BRASIL, 2012), está presente na pauta da maioria das administrações locais, há uma possibilidade de esforço coletivo para a busca de uma solução. Entretanto, a afirmação de Krause e Heller (2014) ratifica o entendimento da necessidade de escala de geração de resíduos para perfectibilizar propostas mais adequadas e com melhor relação custo/benefício nas administrações locais. Completa esse quadro a avaliação de Santos *et al.* (2014, p. 388):

Não resta dúvida de que o planejamento e a gestão do saneamento não devem se condicionar aos limites territoriais municipais, carecendo de pensamento e ações integradas, uma vez que a prestação dos serviços de saneamento em uma cidade pode afetar as demais ou delas depende.

Nesse contexto, os autores concordam com a necessidade de políticas comuns para serviços vinculados às FPICs, principalmente por aspectos técnicos, que facilitam a formatação de solução para os problemas enfrentados em um determinado espaço geográfico. Contudo, o desenho de uma proposta consorciada não se vincula a resultados efetivos, isso porque “embora o instrumento de consórcio seja importante para a gerência de serviços com efeitos regionais, a efetividade deste depende dos termos estabelecidos e – principalmente – do comprometimento dos municípios” (DANTAS; SOARES, 2014, p.453), não necessariamente organizados administrativamente para atender às demandas e aceitar propostas de entes regionais na gestão de suas políticas públicas. A formatação da gestão desta FPIC passa, portanto, pelos marcos regulatórios do saneamento básico, entre eles a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), que:

[...] afirma a titularidade do município para a gestão dos serviços de saneamento, definindo como mecanismo para o tratamento compartilhado destes serviços a gestão associada (Brasil, 2007, Artigo 2º, inciso II), ou seja, uma associação voluntária de Entes Federados por meio de convênio de cooperação ou consórcio público. Não obstante, admite a prestação regionalizada, quando um único prestador atende dois ou mais titulares, definindo neste caso regras específicas. Este formato possibilita a existência de compartilhamento por meio do exercício da função de regulação e fiscalização, que pode ser desempenhada mediante consórcio público de direito público formado pelos titulares dos serviços (FERREIRA; BAGGI; SANTOS, 2014, p. 480).

A legislação vigente, portanto, incentiva a instituição de consórcios com o objetivo de gestão de FPIC. Há vários precedentes de planejamento da gestão de resíduos em diferentes regiões brasileiras que demonstram a melhor efetividade nessa integração. Cabe, nessa discussão, inclusive, trazer a teoria weberiana de localização industrial, segundo a qual um sistema de operação merece ser analisado sob a ótica dos seus custos de transporte, custos de mão de obra e forças de aglomeração e desaglomeração. Para Alfred Weber, a escolha das áreas dos empreendimentos industriais – um aterro sanitário, por exemplo – tem como critério de definição as melhores oportunidades de custos de operação (SILVA, 1976). Portanto, conforme já diagnosticado no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a problemática das distâncias entre geradores de resíduos e o local de seu descarte, por exemplo, deve influenciar nos processos que definem a abrangência dos consórcios, sendo que qualquer proposta de integração deve passar pela análise da proximidade dos maiores geradores com a área de destinação final.

Contra-pondo-se à vantajosidade da integração, observam-se na literatura aspectos negativos nesta proposta, como o quesito de disparidade no atendimento de todos os territórios de um consórcio, por exemplo, relatado por Drummond e Seixas (2014) na análise do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em que há a advertência de que:

[...] as desigualdades na prestação de serviços públicos de resíduos sólidos no contexto de Regiões Metropolitanas podem acabar gerando externalidades negativas e deslocando a 'fronteira da irregularidade' para os municípios onde tais serviços são prestados de forma mais precária (DRUMMOND; SEIXAS, 2014, p. 256).

No caso referido pelos autores, é possível, então, que alguns municípios, seja pelo porte ou por sua localização, por exemplo, fiquem desassistidos dos serviços vinculados à gestão de resíduos sólidos, uma vez que, em diferentes regiões do país, observa-se esse tipo de situação, principalmente com a migração dos problemas de destinação final de resíduos de um município para o outro, fato que corrobora a relevância da questão ambiental, já debatida por Santin e Corte (2001), e de necessária abordagem em qualquer estudo de planejamento.

Nesse sentido, os municípios contam com o já referido arcabouço legal, e todo esse aparato formal, se empregado corretamente, permite o resgate da capacidade de planejamento e de gestão mais eficiente dos serviços públicos de saneamento básico, fundamental para a promoção de um ambiente mais saudável, com menos riscos à população. Isso tudo é constantemente discutido na reavaliação dos esforços e diretrizes das políticas públicas dos municípios, balizados por seus estudos e elaboração de planos setoriais, nas escalas municipais, regionais, estaduais e nacional, que oportunizam a gestão das FPICs vinculadas aos resíduos sólidos em nova abordagem administrativa, a partir de consórcios intermunicipais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela redução de custos e aperfeiçoamento dos serviços públicos é permanente na sociedade e aflora não só nos períodos de debates eleitorais como também nos momentos de crise econômica, ou na própria rotina administrativa dos governos. Para tanto, a Constituição Federal de 1988 rediscutiu o pacto federativo e trouxe, no próprio texto promulgado, o fomento à associação de diferentes entes como forma de dar eficiência à prestação dos serviços públicos para melhor atender ao cidadão.

Entre atividades que merecem destaque na agenda política nacional estão aquelas vinculadas ao saneamento básico, como coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos, vez que a própria legislação, a partir das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos, impôs metas ao Poder Público e motivou os órgãos de controle a intensificar a fiscalização sobre o tema. O arcabouço legal é constantemente atualizado nas questões operacionais, como a recente revisão do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020) e o seu impacto no orçamento público, debate atual nas Reformas Administrativa e Tributária dos Governos Federal e do Estado do Rio Grande do Sul.

Em linhas gerais, ainda que a legislação indique como municipal a atribuição da gestão dos serviços do saneamento básico, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, a titularidade acaba sendo uma sofisticada conjugação de espaços de poder e competências dos entes federados. Por esse motivo, principalmente com a popularização do tema no debate acadêmico sobre a temática ambiental, a partir do final do século XX, a busca de soluções regionalizadas, menos onerosas e mais eficientes para os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, passou a ser demandada pelos municípios.

A partir daí, com o instrumento dos consórcios intermunicipais, autorizados pela Emenda Constitucional nº 19/1998 e regulamentados pela Lei Federal nº 11.107/2005, que possibilitou a municípios a construção de soluções associadas para a coordenação dos serviços vinculados ao saneamento básico, sem a necessidade de burocratizar o processo de gestão, seja pela criação de novos arcabouços institucionais, seja pela apresentação ampliada da já robusta departamentalização do Poder Público no Brasil, as administrações locais começaram a desenhar modelos de operação viáveis no sistema de gestão de resíduos sólidos.

Se por um lado existe a possibilidade formal de novos arranjos administrativos para coordenar as políticas públicas nos municípios, a discussão técnica ainda está amadurecendo, inclusive na pauta dos governantes. O que favorece a escolha de modelos regionalizados, ainda que os ganhos sejam em diferentes áreas, é a demanda constante da sociedade pela redução de gastos públicos e a necessidade de que o poder político trabalhe para responder de forma adequada ao necessário princípio constitucional da Eficiência, inserido explicitamente no art. 37 da Constituição da República.

REFERÊNCIAS

- ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004**: Resíduos sólidos – Classificação. Rio de Janeiro, 2004.
- ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 13463**: Coleta de resíduos sólidos – Classificação. Rio de Janeiro, 1995.
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendência, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen Johannes (Org.). **Governança nas Metrôpoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.
- BAPTISTA, V. F. A coleta seletiva como política pública na gestão de resíduos sólidos urbanos – o caso da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, PR, v. 13, n. 149, p. 67 – 77, out. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/21587/11717>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 153, p.255-270, jan. 2002.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/cCon1988br.pdf>> Acesso em: 14 nov. 2018.
- BRASIL. DECRETO Nº 7.404, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010. **Regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos**, Brasília, DF, dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm>. Acesso em: 14 nov. 2018.
- BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional de saneamento básico, 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/meio-ambiente/9073-pesquisa-nacional-de-saneamento-basico.html>>. Acesso em: 2 jul. 2018.
- BRASIL. LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. **Estatuto da Metrôpole**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020. **Marco Legal do Saneamento Básico**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Planares: Plano Nacional de Resíduos Sólidos**, Brasília: MMA, 2012. 106 p. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/253/_publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição PEC 188/2019**: altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências, Brasília, DF, nov. 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1842/RJ- Rio de Janeiro. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CINQUETTI, H. C. S.; CARVALHO, L. M. As dimensões dos valores e da participação política em projetos de professoras: abordagens sobre os resíduos sólidos. **Ciênc. educ. (Bauru)**, Bauru/SP, v. 10, n. 2, p. 161 - 171, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-73132004000200002>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CISVALE. **Edital 01/2017**: Termo de Referência. 2017. Disponível em: <http://cisvalerp.com.br/wp-content/uploads/2015/01/Edital-completo-17.07.2017.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. **Revista Cronos**, Natal, v. 07, p. 27-38, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view-File/3186/2576>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

COSTA, Marco Aurélio. ENTRE O MUNICÍPIO E A CIDADE: SUPERANDO 1938 E ASSUMINDO A TITULARIDADE SOBRE O AMANHÃ. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. p. 511-528.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_40_anos_regioes_metropolitanas_vol01.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

DANTAS, Régis Façanha; SOARES, Ricardo Brito. GOVERNANÇA DO SANEAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: NOVOS INSTRUMENTOS E ANTIGAS DIFICULDADES. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014. p. 441-457.

DOMINGOS, D. C.; BOEIRA, S. L. Gerenciamento de resíduos sólidos urbanos domiciliares: análise do atual cenário no município de Florianópolis. **GeAS – Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 14 - 30, set./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.revistageas.org.br/ojs/index.php/geas/article/view/275/pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; SEIXAS, Camila do Couto. PARCELIAS PÚBLICO-PRIVADAS APLICADAS À GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PROJETO EM ANDAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. In: COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 244-265.

FERREIRA, Maria das Graças Torreão; BAGGI, Márcia Sampaio; SANTOS, Rafael Camaratta. GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UM OLHAR SOBRE OS RESÍDUOS SÓLIDOS. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 17, p. 459-487.

FRANZONI, Julia Ávila. **Dos Arranjos Metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. 57 p.

FRICKE, Klaus; PEREIRA, Christiane; LEITE, Aguiinaldo; BAGNATI, Marius. (Coords.). **Gestão sustentável de resíduos sólidos urbanos: transferência de experiência entre a Alemanha e o Brasil**. Braunschweig: Technische Universität Braunschweig, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/BE246I>>. Acesso em: 27 out. 2019.

GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Tradução de Maria José Ferreira de Castilho. 1. ed. Campinas, SP: Papirus, 1994. Disponível em: <<https://>

edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4867766/mod_resource/content/1/Geddes%2C%20Parick%20-%20Excertos%20de%20Cidades%20em%20Evolucao%CC%A7a%CC%83o.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2016. 540p.

GUIMARAES, Angelica Maria Santos. **A saúde na prestação dos serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos diante dos elementos do direito à cidade: análise da efetividade nos municípios do Salvador, São Paulo e Bogotá, na Colômbia**. 2017. 510 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/TrabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5717393> Acesso em: 21 mai. 2020.

HEBER, F.; SILVA, E. M. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 913 – 937, jul./ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n4/a06v48n4.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 19 set. 2018.

KRAUSE, Cleandro; HELLER, Léo. SANEAMENTO BÁSICO METROPOLITANO: NOVAS POLÍTICAS, VELHAS PRÁTICAS. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014. p. 489-507.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Titularidade das funções de interesse comum nas regiões metropolitanas e nos entes territoriais assemelhados. **Justiça & cidadania**, n. 174, p. 14-19, fev. 2015. Disponível em: <https://issuu.com/editorajc/docs/edi_o_174>. Acesso em 07 fev. 2020.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSENERG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA**, Brasília: Ipea, jun-dez 2017, v. 12, p. 67 – 74, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI_12.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. P.; VALLE, T. F. Implementação da Política

Nacional de Resíduos Sólidos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24 - 51, jan. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100024 &lng=pt&nrm=i-so>. Acesso em: 4 jul. 2018.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio. ANÁLISE DA GESTÃO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANAS DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM SELECIONADAS. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-48.

MARTINS, A. M.; LORENZO, H. C.; CASTRO, M. C. A. Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no município de Araraquara-SP: formulação e implementação. **Revista Brasileira Multidisciplinar – Brazilian Multidisciplinary Journal**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 81 - 92, set. 2017. Disponível em: <<http://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/499>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis; ALVES, Marcia Cristina. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE. In: COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 336-363.

NASCIMENTO, L. L. O. Avaliação comparativa entre a política nacional de resíduos sólidos e a política municipal de resíduos da cidade de Campos dos Goytacazes. **Boletim do Observatório Ambiental**, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 11, n. 2, p. 19 - 30, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/boletim/article/view/9897/8800>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

NASCIMENTO, V. F. et al. Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. **Ambiente&Água - An Interdisciplinary Journal of Applied Science**, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 889-902, out. 2015. Disponível em: <<http://www.ambi-agua.net/seer/index.php/ambi-agua/article/view/1635>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

NOVI, J. C.; OLIVEIRA, S. V. W. B.; SALGADO JÚNIOR, A. P. Sustentabilidade na gestão dos resíduos de serviços de saúde (RSS): abordagem normativa e a política nacional de resíduos sólidos. **Revista DELOS Desarrollo Local Sostenible**, [S.l.], v. 6, n. 18, p. 1-18, out. 2013. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/delos/18/gestao_residuos.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

NOZAKI, V. T. **Análise do Setor de Saneamento Básico no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. 109 p.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos**, 2014. 559 p. Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/arquivos/ENGB-SEMA-PERS-RS-40-Final-rev01.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís. Planejamento urbano e a prevenção na gestão dos recursos hídricos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC Nomos**, Fortaleza, ano 11, n. 34. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/view/399>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

SANTOS, Marcos Antonio et al. GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DA FPIC SANEAMENTO SOCIOAMBIENTAL. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014. p. 377-402.

SILVA, Sylvio C.B. de M e. Teoria de localização e de desenvolvimento regional, in: **Revista Geografia**, v. 1, n. 02. Rio Claro: Unesp, 1976.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 154.

TARTARUGA, Iván G. Peyré. **Inovação, território e cooperação: Um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul**. 2014. 334 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/106435>>. Acesso em: 6 out. 2018.

8. A CERVEJA ARTESANAL BRASILEIRA: QUEM SOMOS E ONDE ESTAMOS

Maurício Wamms da Luz¹
Dilani Silveira Bassan²

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa discorrer sobre os mercados cervejeiros nacional e internacional, mais especificamente, sobre o contexto da cerveja artesanal, procurando mostrar a evolução das microcervejarias artesanais, bem como a importância das microcervejarias no mercado cervejeiro contemporâneo. A pesquisa utiliza o método qualitativo, por meio de uma abordagem teórica atualizada, utilizando-se a análise de dados secundários, a fim de atender ao objetivo proposto, que é o de compreender a evolução e participação da cerveja artesanal no âmbito mercadológico e cultural.

As cervejarias artesanais buscam diferenciar-se das cervejarias consideradas de grande porte, principalmente pelo formato de produção adotado. As cervejarias de grande porte tendem a ser integrantes de grupos econômicos multinacionais, cujo principal objetivo é minimizar os custos para ampliar a margem de lucro. Enquanto isso, nas cervejarias artesanais, a produção é baseada na diferenciação dos produtos, com destaque para a criação de harmonias distintas e notórias e a utilização de insumos não usuais (LUZ e BASSAN, 2018).

O Brasil apresenta um mercado cervejeiro consolidado, com predominância de grandes grupos econômicos. No final da década de 1990, a criação da *AmBev* (Cia de Bebidas das Américas) inicia o processo de concentração do mercado cervejeiro nacional, reflexo de uma tendência internacional de agrupamento empresarial e de globalização. Tal tendência pode ser exemplificada através da criação da *Interbrew- AmBev*, no início dos anos 2000, constituída a partir da fusão dos grupos *AmBev* e *Interbrew*, que originou um dos maiores

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional - Faccat

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutora em Desenvolvimento Regional - Unisc.

grupos econômicos multinacionais, com participação e inserção da carteira de produtos em inúmeros países (CAMARGO e BARBOSA, 2005).

No Brasil, o mercado cervejeiro contrapõe a concentração empresarial consolidada, de grande porte e globalizada, com o surgimento das microcervejarias artesanais. Com distintos planos de negócios, encontram-se no mercado brasileiro cervejarias com participação local e regional, além dos *brewpubs*. Observam-se, também, cervejarias com presença no mercado nacional, contudo tal participação decorre mais das facilidades que os novos modelos de comercialização possibilitam do que da capacidade produtiva das cervejarias (Brasil, 2018a). O surgimento desse contraste é uma assertiva decorrente da existência de uma demanda por cervejas diferenciadas, que vem crescendo a partir dos anos 2000.

O advento das cervejarias artesanais no Brasil culminou na criação da Associação Brasileira de Cerveja Artesanal (Abracerva), que em seu estatuto categoriza as cervejarias associadas de pequeno portecomomicrocervejaria brasileira, microcervejaria associada e *brewpub*. Em todos os casos, a produção não pode ultrapassar 50 mil hectolitros anuais, o equivalente a 5 milhões de litros (ABRACERVA, 2019). A criação da Abracerva e, por consequência, a organização setorial, tem como um dos motivos a importância que o setor apresenta para a economia nacional, e, como resultado disso, a relevância para o desenvolvimento econômico da sociedade.

2 A CERVEJA ARTESANAL

A terminologia cervejas artesanais não é utilizada para definir um estilo específico de cerveja, de volume de produção ou forma de inserção no mercado. De acordo com Stefenon (2012), não existe um termo que apresente uma definição precisa, ou que represente a regra geral do que seria uma cerveja artesanal. No mercado, é possível encontrar as nomenclaturas especial, artesanal, gastronômica, *premium*, *super premium*, portfólio, *gourmet*; todavia, todas estas terminologias são utilizadas de forma a caracterizar cervejas diferenciadas. Contudo, o autor complementa que, no segmento das cervejas artesanais, percebe-se que as microcervejarias seguem um modelo de pequenos volumes de produção, com grande valor agregado, com tendência à produção de rótulos e estilos distintos, para, dessa forma, ou seja, por meio da oferta de produtos díspares, destacarem-se no mercado.

Para Flores (2009), é possível considerar como artesanal a cerveja produzida por microcervejarias, porque um produto artesanal é o resultado de um

procedimento de transformação de matérias-primas e serviços, baseado num método, fabricado em pequena escala, que resulta numa menor quantidade de bens finais e flexibilidade nas técnicas utilizadas. Dentre essas técnicas, é possível observar a existência de sistemas díspares, com diferentes classificações, como, por exemplo, a intervenção humana e o emprego de mecanismos industriais. Salienta-se que produção artesanal e artesanato não são sinônimos, uma vez que a produção artesanal contém o artesanato, e o inverso não se verifica. A produção artesanal permite que o indivíduo alie a execução de uma atividade criativa à geração de renda, potencializando o desenvolvimento econômico da sociedade.

O trabalho artesanal não deve ser visto unicamente com o viés da subsistência, pois é uma atividade que exige competências singulares, manuais e criativas. Existem casos em que as habilidades são patrimônio passado somente de geração para geração, ou para indivíduos da mesma sociedade (KELLER, 2011). A Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa (Sempe), através da Portaria N° 8, de 15 de março de 2012, determina que a produção artesanal é o conjunto de processos, habilidades e métodos, produzidos por meios de produção restritos, no viés da automatização e matérias-primas, do qual se pode obter um bem final (BRASIL, 2012).

Justifica-se, portanto, a consideração do aspecto artesanal na produção das microcervejarias, pois, dentre as características encontradas nas cervejas ofertadas pelas cervejarias de pequeno porte, encontram-se a primazia pela qualidade, a identidade, a singularidade, os elementos humano e manual frente à quantidade e à automatização. Esses produtos, que possuem demanda aquecida em nichos específicos, não são tratados como meras mercadorias ou bens triviais, sendo considerados como diferenciados, com valores socioeconômicos agregados (FLORES, 2009; KELLER, 2011; ROMÁN, 2003).

Da mesma forma que em outros nichos comerciais, o consumo de cervejas artesanais decorre de um consumo hedonista, pois a relação entre consumidor e marca (produto) é influenciada por um poder de compra pendular (SEMPREBOM e PRADO, 2016). O poder sobre a decisão da compra de um produto apresenta variação entre a influência que a marca detém sobre os indivíduos e o desejo de satisfação pessoal do consumidor, que adquire o produto, cerveja, para satisfazer um desejo pessoal, não sendo, portanto, para suprir necessidades básicas. A não interferência sobre a escolha e o consumo como decorrente de um desejo impactam na relação do consumidor com a marca, pois, no consumo hedonista, o consumidor tende a adquirir o produto que

mais lhe agrada, diminuindo a importância do domínio da marca no mercado. Isso pode, portanto, ocasionar a equalização do cenário mercantil, onde os produtos industrializados, de marcas globalizadas, artesanais ou de pequenos empreendimentos, adquirem potencial de compra similar.

No mercado cervejeiro artesanal, três itens recebem maior grau de consideração, sabor, marca e preço. O sabor é o item de maior relevância na escolha dos produtos adquiridos pelos consumidores, parte dos quais consegue perceber nuances em produtos de mesma classificação. Todavia, a lealdade dos consumidores está mais suscetível ao quesito preço do que à marca e ao sabor. A fidelidade à marca é sensível ao preço dos concorrentes (LUZ e BASSAN, 2018; BOTELHO e URDAN, 2005). Para Hernández, Gómez e Barrios (2011), porém, uma maior lealdade reflete na predisposição de repetir a compra e de pagar um preço elevado em relação à concorrência.

Para Stefenon (2012), o padrão de consumo de cerveja no Brasil está em processo de transformação, sendo possível perceber sua intensificação após a década de 1990. Dentre as transformações perceptíveis, encontra-se a crescente preferência por produtos diferenciados, refletida no consumo de vinhos finos, cafés exclusivos e seguida pelas cervejas especiais. Portanto, o crescente interesse por cervejas especiais levou à formação de um mercado que apresenta características de oligopólio diferenciado, pois as cervejarias passam a buscar, na elaboração e na oferta de produtos diferenciados, algo que as distingue no cenário cervejeiro.

3 AS MICROCERVEJARIAS E A INOVAÇÃO

O mercado cervejeiro possui duas facetas comerciais distintas. A primeira é formada por grandes cervejarias, com produção em larga escala, pertencentes a grupos econômicos com alcance global, e a segunda, onde se situam os pequenos e médios empreendimentos, por cervejarias que apresentam baixa capacidade de produção, com alcance predominantemente local ou regional. De forma generalizada, as cervejarias de menor porte são denominadas de microcervejarias, todavia é possível distingui-las pelo alcance local ou regional e pelo objetivo de comercialização no próprio local, dentre outros (MATOS, 2011; GONTIJO e GESSNER, 2015).

De acordo com Matos (2011), ao se analisarem as grandes cervejarias, que sobretudo oferecem aos consumidores cervejas do tipo “Pilsen”, devido ao paladar neutro e de maior aceitação, é possível perceber a capacidade de produzirem em larga escala, com o intuito de diminuir o custo de produção, permi-

tindo operar no mercado com uma margem de lucro reduzida, diminuindo a possibilidade da entrada e crescimento de concorrentes. Essa parcela do mercado desperta competitividade com outras empresas, optando por utilizar em suas fórmulas insumos mais baratos no emprego de antioxidantes e estabilizantes, a fim de diminuir os custos de produção e decorrentes de perdas.

É possível observar o interesse dos produtores em se conectarem por meio de associações que possuam uma gestão norteada no fortalecimento do coletivo. O advento desses grupos decorre da intenção de obter respostas para as necessidades individuais (SCRAMIN, 2011). Dentre as interações existentes no cenário cervejeiro, encontram-se associações como a Associação dos Cervejeiros Artesanais do Rio Grande do Sul (Acerva Gaúcha), a Associação Brasileira de Cerveja Artesanal (Abracerva), e também de associações municipais ou regionais, como a Associação de Cervejeiros Artesanais de Igrejinha (Acervai), do município de Igrejinha/RS. O associativismo proporciona acesso aos canais de distribuição e comercialização. Nos EUA, o segmento em que as cervejarias de pequeno e médio porte estão inseridas é denominado de *Craft Brewing*. O *Craft Brewing* teve início nos anos 1970, na Inglaterra. Dentre as cervejarias encontradas nesse segmento, destacam-se as minicervejarias, as cervejarias gastronômicas e as cervejarias regionais (KALNIN, 1999).

Para Kalnin (1999), o conceito de minicervejaria é utilizado de maneira abrangente e genérica, ao passo que existe a necessidade de que o segmento seja melhor determinado, por meio da utilização de nomenclaturas que definam de forma mais coerente as cervejarias, como pode ser observado no Quadro 1.

QUADRO 1: Tipos de cervejarias de pequeno porte

CERVEJARIA	DEFINIÇÃO
<i>Brewpub</i> (Cervejaria para Gastronomia)	O volume de produção está relacionado à demanda do estabelecimento. Tende a ser a extensão de um restaurante, ou similar.
Mini cervejaria ou Microcervejaria	A produção tem como destino principal a comercialização externa ao local de produção. Devido à baixa capacidade de produção, o mercado atendido tende a ser apenas local.

Cervejaria Regional	Assim como no caso da minicervejaria, o foco continua sendo a comercialização fora do local de produção. Todavia, com a maior capacidade de produção, a oferta do produto e a área atendida expandem-se.
<i>Contract Brewing</i> (Produção por Contrato)	A cervejaria é responsável pelo desenvolvimento e a comercialização do produto. Contudo, a produção é terceirizada.

Fonte: adaptado por Kalnin (1999) com base na nomenclatura do *Institute of Brewing Studies* (IBS)

No Brasil, diferentemente dos EUA, a definição para as cervejarias de pequeno porte as distinguem em três segmentos, conforme pode ser observado no Quadro 2, criado a partir do estatuto da Associação Brasileira de Cervejas Artesanais (Abracerva, 2019).

QUADRO 2: Conceitos de cervejarias Abracerva

CERVEJARIA	DEFINIÇÃO
Microcervejaria Brasileira	Empresa com sede no Brasil, de capital predominantemente nacional (mais que 50%), detentora de registro de estabelecimento produtor junto ao Mapa ³ , que produza as próprias marcas, ou marcas de terceiros, sob encomenda, podendo ou não comercializar no próprio local, e que produza até 50.000 hectolitros de cerveja anuais, e que não tenha como integrante do quadro societário empresas do ramo cervejeiro que produzam volume superior a 50.000 hectolitros.

³Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<p>Microcervejaria Associada</p>	<p>Empresa com sede no Brasil, de capital predominantemente nacional (mais que 50%), que seja detentora dos direitos de produção e de marca da cerveja produzida e comercializada em planta terceirizada ou sob encomenda, mas que não seja proprietário de planta de produção, não tendo registro de estabelecimento produtor perante o Mapa, e que produza até 50.000 hectolitros de cerveja anuais, não tendo como integrante do quadro societário empresas do ramo cervejeiro que produzam volume superior a 50.000 hectolitros.</p>
<p>Brewpub</p>	<p>Empresa com sede no Brasil, de capital predominantemente nacional (mais que 50%), detentora de registro de estabelecimento produtor junto ao Mapa, que produza as próprias marcas para comercialização exclusivamente no local de produção, que não poderá ultrapassar os 50.000 hectolitros de cerveja anuais, e que não tenha como integrante do quadro societário empresas do ramo cervejeiro que produzam volume superior a 50.000 hectolitros.</p>

Fonte: Abracerva (2019)

Com base nas definições americanas e brasileiras, pode-se destacar um ponto em especial: no que tange às características do *brewpub*, ambas se distinguem na questão de comercialização da produção. Enquanto o *Institute of Brewing Studies* (IBS) considera que no *brewpub* a produção está relacionada com a demanda, a Abracerva define que a produção e a comercialização são exclusivamente locais. Além dos aspectos relacionados ao volume de produção, as microcervejarias também se distinguem das cervejarias de grande porte pela produção de cervejas diferenciadas, e, por fim, pelo modelo de co-

mercialização adotado por cada empreendimento. Destaca-se a existência de produtos de produção sazonal, que refletem a escolha de ingredientes específicos e ímpares.

Schumpeter (1988) afirma que a produção é o ato de conciliar os materiais e forças disponíveis ao produtor. Considera-se, portanto, que é possível produzir os mesmos produtos, ou novos, de forma distinta, ao utilizar diferentes insumos, ou métodos, característica já observada nas microcervejarias. A evolução dessa utilização pode apresentar uma constânciapor meio da mudança em pequenas etapas. Ainda de acordo com o autor, cinco combinações podem ocorrer, a partir da introdução de i) um novo bem, seja inédito ou nova versão; ii) um novo método, testado ou não, de produção ou comercial; iii) um novo mercado, entrada num mercado existente, ou a sua abertura; iv) fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, existente ou criada; v) uma organização industrial, podendo ser a criação ou fragmentação de um monopólio. As microcervejarias podem ser analisadas a partir da visão do autor, pois a oferta de cervejas diferenciadas pode ser considerada um exemplo que corrobora sua afirmação. Considera-se isso com base no entendimento de que as microcervejarias tendem a estar em constante processo de inovação.

A inovação proposta por Schumpeter (1988) pode ser vista sob a perspectiva de que as microcervejarias, apesar de produzirem os mesmos produtos (cerveja, chopp e afins) que os grandes grupos cervejeiros, distinguem-se ao ofertar novas versões do produto, seja na forma, no sabor, no estilo ou em outro aspecto. As microcervejarias estudam formas de se inserir no mercado, seja local, atacado ou varejista, produzindo, dessa forma, novos nichos comerciais, como os *brewpubs*, que têm em anexo um bar ou restaurante; parcerias de distribuição; formas de gerenciamento; posicionamento de marca e outros. Esse ponto reflete no formato que o mercado se apresenta, o de um oligopólio diferenciado, onde as cervejarias tentam se distinguir e destacar através da oferta de produtos diferenciados e que possuem valor agregado (STEFENON, 2012; GONTIJO e GESSNER, 2015; KALNIN, 1999; SUZUKI, 2010; MORADO, 2009).

Como forma de se diferenciar no atual cenário mercantil, as empresas buscam maneiras de construir e manter vínculos mais intensos com os consumidores. Empresas que apresentam pouca diferenciação ou disparidade de custo buscam se adequar à realidade do mercado em que estão inseridas (MACHADO e GIRALDI, 2008; SCHMIDT, 2011). Sabiote e Ballester (2011) acrescentam que, nos dias de hoje, não basta mais ter um bom produto, é essencial

diferenciá-lo da concorrência, considerando a distinção entre as cervejas comerciais e as consideradas artesanais, criando laços e experiências. Por isso, as cervejarias de pequeno porte estão encontrando e aproveitando nichos específicos no mercado cervejeiro, desde novas formas de inserir seus produtos no mercado, como no caso dos *brewpubs*, como na escolha por ofertar produtos diferenciados.

4 AS MICROCERVEJARIAS E O MERCADO CERVEJEIRO CONTEMPORÂNEO

O mercado cervejeiro no Brasil acompanha a disposição mercadológica observada em nível mundial, possuindo duas frentes: a primeira, liderada pelas grandes companhias, que apontam como dominantes no cenário por meio da produção de grandes volumes e atuação nacional, e a segunda, que conta com pequenas e médias empresas preocupadas em oferecer produtos de maior qualidade para nichos específicos, e que tendem a trabalhar regionalmente (GONTIJO e GESSNER, 2015).

O nicho comercial das cervejas especiais representa uma pequena parcela do total do mercado, em que se observa geração de pequenos volumes de produção, que trazem consigo elevado valor agregado (KALNIN, 1999). O desígnio das cervejarias de menor porte é surpreender a demanda existente nesse nicho comercial, oferecendo produtos com sabor, aroma, *flavor* diferenciados. Esse propósito é soberano ao porte da cervejaria, que sabe que o interesse do consumidor gera a disposição de pagar valores superiores pelo produto. A concepção de que o consumidor tem o poder de adquirir produtos diferenciados, desenvolvidos de forma conceitual, que utilizam melhores produtos e possuem qualidade diferenciada, possibilitou que as pequenas cervejarias obtenham uma vantagem competitiva em relação à concorrência.

Essa consideração pode ser constatada ao se analisar o egresso dos consumidores de cervejas comerciais para as cervejas especiais, o que tem sido um fator impactante para o crescimento das cervejarias de pequeno porte, fato que na Europa ocasiona a expansão de microcervejarias, como no caso do Reino Unido, onde apenas no ano 2009 foram criadas setenta cervejarias, contrastando com a diminuição das vendas de cervejas comerciais (STEFENON, 2012).

O domínio do mercado de cervejas pelas grandes companhias possibilitou a criação de um cenário propício para o surgimento e crescimento das pe-

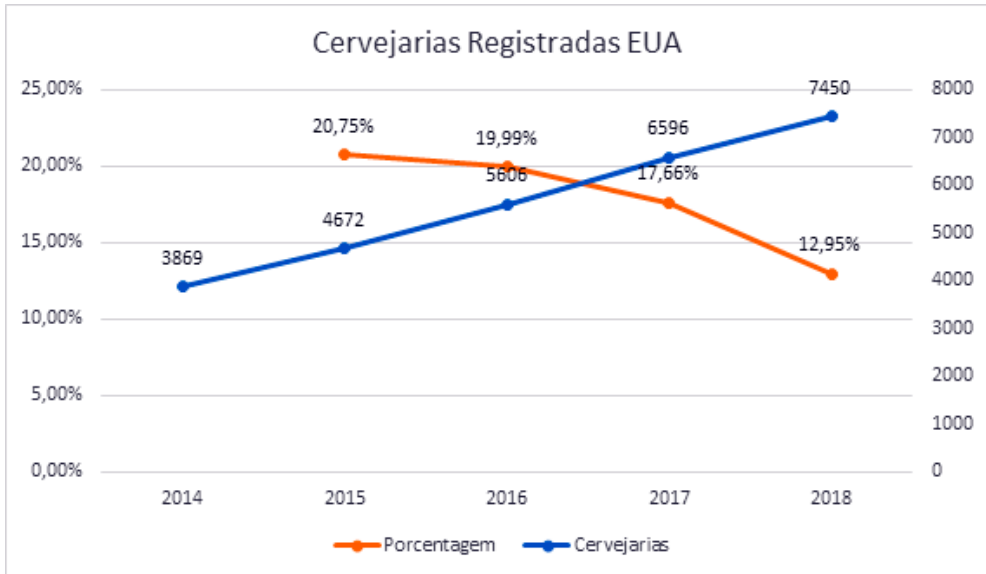
quenas cervejarias. A estratégia comercial dos grandes grupos econômicos é a produção de grandes volumes e distribuição em todo território nacional, a fim de reduzir custos e aumentar a lucratividade, além do foco na distribuição de cervejas padronizadas, com o intuito de agradar a todos os paladares, sem apresentar sabores únicos. De acordo com Santos (2004), essa contraposição entre cervejarias de grande e de pequeno porte já existia nos anos de 1860 e 1870, quando surgiu a primeira cervejaria com capacidade de produção industrial, a Friederich Christoffel, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que chegou a produzir mais de um milhão de garrafas no ano de 1878.

No cenário mundial da indústria da cerveja, identifica-se o domínio comercial por quatro grandes corporações, que envolvem 44,8% do volume total de vendas e que se distribuem da seguinte forma: i) AB-InBev, 20,2%; ii) SA-B-Miller, 9,5%; iii) Heineken, 9%; iv) Carlsberg 6,1%. Além de poucas companhias dominarem o mercado mundial de cerveja, é perceptível a existência de tal domínio em mercados nacionais, a exemplo do Brasil, Japão, Polônia e México, países onde apenas três empresas possuem um controle superior a 90% (MARCUSO, 2015).

Nos EUA, a partir dos anos 1990, inicia-se a consolidação das cervejarias de menor porte, que conseguem estabelecer uma produção com qualidade, constância e aperfeiçoamento de receitas e técnicas, além do nascimento de uma cultura cervejeira múltipla. As cervejarias de grande porte tentaram asfixiar essa consolidação lançando produtos diferenciados, todavia não conseguiram obter sucesso em superar a expansão das microcervejarias. O mercado cervejeiro norte-americano terminou o ano de 2017 com 6266 cervejarias de pequeno porte, sendo i) 202 cervejarias regionais; ii) 3812 microcervejarias; iii) 2252 *brewpubs*, apresentando um crescimento médio de 15,5% em relação ao total do ano anterior, com destaque para as microcervejarias, que apresentaram um crescimento de 19,3%. A participação financeira das cervejarias de pequeno porte na economia norte-americana chegou ao montante de US\$ 67,8 bilhões de dólares no ano de 2016, através do sistema de três níveis (cervejaria, atacadista e varejista) (BREWERS ASSOCIATION, 2018).

O Gráfico 1 apresenta a constância na abertura de novas cervejarias artesanais nos USA, pós 2014, demonstrando que esse é um fenômeno que acompanha o cenário mundial, em que o número total de cervejarias é sempre positivo em relação ao ano anterior. Contudo, existe uma diferença relevante entre o crescente número de novos registros de cervejarias no Brasil e nos USA, o que pode ser um indício de como a sociedade desses territórios está reagindo à oferta de novas cervejas artesanais.

GRÁFICO 1: Cervejarias registradas USA



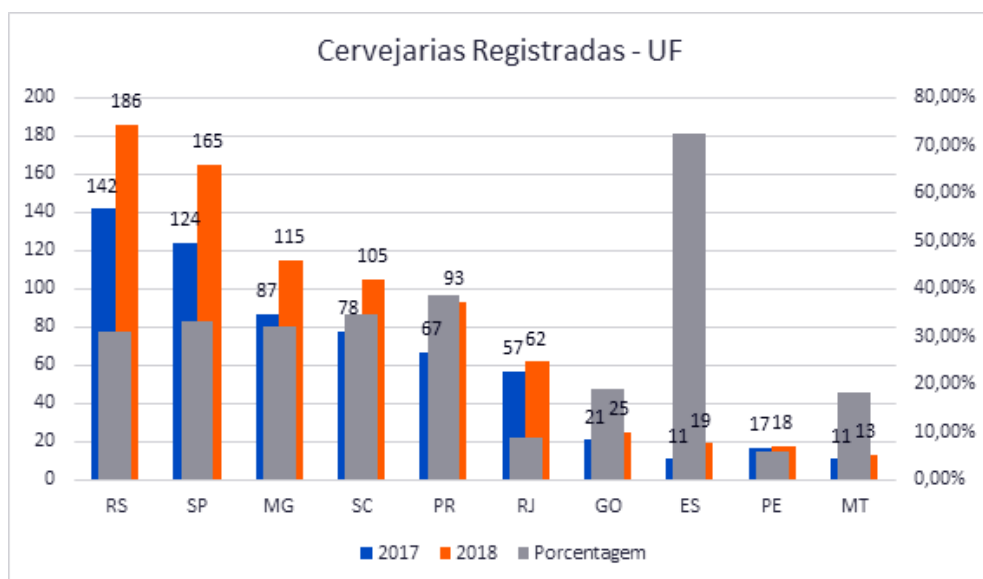
Fonte: Brewers Association (2019)

As cervejarias de pequeno porte encontraram no Brasil um mercado aquecido, devido ao momento da demanda, que, por consequência, apresenta aumento da renda e apelo dos consumidores por produtos diferenciados. O posicionamento estratégico das cervejarias em ofertar produtos diferenciados proporciona um fortalecimento da marca em meio a um cenário competitivo e altamente concentrado. Todavia, o mercado de cervejas especiais no Brasil ainda é modesto e tem amplitude para assimilar um aumento na produção, tendo capacidade para se equiparar com a média mundial, que é de 11%, a exemplo da Europa, que apresenta média de 12%, e dos EUA, onde o total de vendas de cervejas especiais é de 20% (GONTIJO e GESSNER, 2015; STEFENON, 2012).

O mercado cervejeiro brasileiro é concentrado entre quatro grandes companhias, que, somado o volume de vendas, possuem aproximadamente 98% do mercado nacional, sendo que as cervejarias de menor porte detêm pouco mais de 1%. Dessa forma, o mercado de cervejas no Brasil estrutura-se por meio de um oligopólio com grande concentração, que pode ser exemplificada pelo domínio superior a dois terços do mercado por apenas uma companhia, a *AmBev*, que é responsável por 68% do mercado brasileiro, sendo seguida por outras três: Grupo Petrópolis, com 11,3%; Brasil Kirin, com 10,7%; e a Heineken Brasil, com 8,6% (MARCUSO, 2015).

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) corrobora a informação, expondo uma tendência contínua de crescimento no número de registro de produtores de cerveja. De acordo com Brasil (2018a), em 2017, havia 679 cervejarias registradas no Mapa, o que representa um crescimento de seis vezes em relação a 2007, tendo sido registrados, somente no ano de 2017, 91 empreendimentos produtores. De acordo com o Gráfico 2, o mercado brasileiro também apresenta distinções entre os estados e regiões. Percebe-se uma concentração no Sul e Sudeste, seja de registro de empreendimentos ou de produtos.

GRÁFICO 2: Cervejarias registradas por UF



Fonte: Brasil (2018a)

Entre os dez estados com maior número de cervejarias, encontram-se três da região Sul, quatro do Sudeste, dois do Centro-Oeste e um do Nordeste. A configuração dos seis primeiros é composta unicamente por estados das regiões Sul e Sudeste, compreendendo mais de 80% do total de empreendimentos registrados. Os cinco primeiros estados também são responsáveis pela média de crescimento nacional, ao passo que todos apresentam uma taxa superior a 30%, o que é relevante quando se considera o volume total de novos registros no biênio 2017/2018: 44, 41, 28, 27, 26, respectivamente, em números absolutos. Pernambuco, apesar de ter uma taxa superior a 70%, teve apenas oito novos registros.

Comparar o percentual de crescimento com o volume total de registros é necessário para compreender a participação real dos estados na evolução do segmento cervejeiro artesanal. Tal observação é exemplificada quando se consideram os estados do RS e de PE, em que o primeiro apresenta uma taxa de crescimento inferior a alguns estados, mas, quando considerado o número total de cervejarias registradas, é o estado com maior número de registros totais, enquanto o estado de Pernambuco tem a maior porcentagem de crescimento, mas o menor número de novos registros. A taxa de crescimento manifesta a constatação já observada por Marcusso (2015) quanto à evolução do mercado cervejeiro brasileiro durante a última década. Com base nos registros realizados, o Mapa no ano de 2018² identificou que, a cada dois dias, ocorria a abertura de uma nova cervejaria, o que representou um crescimento de 23% em relação ao número total de estabelecimentos, no montante de 889 registros.

Compreende-se que o destaque da região Sul em número de registros pode ser decorrência dos aspectos culturais pertinentes à região. A região Sul do país tem como traço cultural marcante a influência da descendência germânica, que pode ter relação com o maior interesse tanto no consumo como na produção cervejeira. Exemplifica-se a assertiva através de três eventos de grande relevância, característicos da cultura germânica, que são as Oktoberfest de Blumenau, em Santa Catarina, e as de Santa Cruz do Sul e Igrejinha, no Rio Grande do Sul. Contudo, ao considerar que as regiões Norte e Nordeste apresentam números absolutos de registros inferiores ao restante do país, pode-se considerar que a criação de agendas de políticas públicas setoriais, aliadas às características culturais e gastronômicas dessas regiões, pode auxiliar no aumento do mercado cervejeiro regional.

A *AmBev*, no ano de 2015, realizou a compra de duas cervejarias artesanais brasileiras, sendo a primeira a Colorado, e a segunda, a Wals. Em ambos os casos, os empreendimentos passaram a fazer parte da Cervejaria Bohemia, um dos braços da *AmBev* e que é considerada do segmento *premium*. As aquisições demonstram a importância que as cervejarias artesanais estão adquirindo ao longo dos anos, principalmente ao considerar que a Cervejaria Colorado, fundada no ano de 1996, ou seja, com 19 anos de existência, tinha, no momento da compra, um faturamento anual próximo a R\$ 18 milhões de reais, com uma produção de 1.200 hectolitros. Já a Wals, criada em 1999, pos-

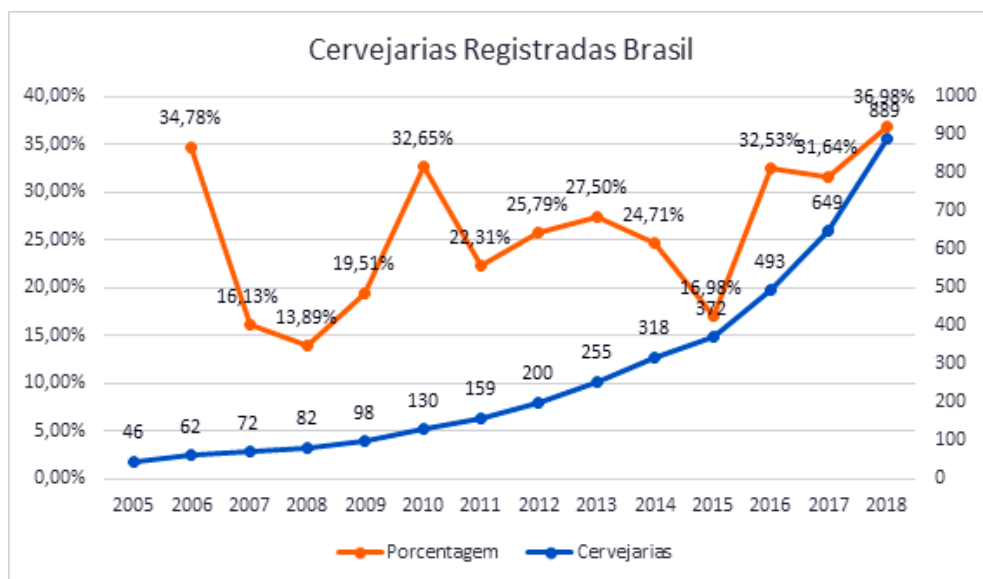
⁴ Anuário da Cerveja do MAPA: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/uma-cada-dois-dias-uma-nova-cervejaria-abre-as-portas-no-brasil>

suía um faturamento de aproximadamente R\$ 9 milhões, com uma produção de 500 hectolitros.

Contudo, não é somente com a aquisição total que as *majors* estão incorporando as cervejarias artesanais aos seus portfólios. Observa-se que o Grupo Petrópolis utiliza-se de outra forma para comercializar cervejas especiais, como é o caso da Cervejaria Brassaria Ampolis - CBA -, que foi constituída no ano de 2013, tinha como característica a produção cigana; não tinha, portanto, fábrica própria, utilizando equipamentos de outras cervejarias e possibilitando, então, essa parceria/aquisição.

Essas considerações são sustentadas por autores como Gontijo e Gessner (2015), que consideram que o cenário brasileiro acompanha o mundial, e por Marcusso (2015), que complementa afirmando que inúmeros outros países também apresentam um mercado dominado por três ou menos grupos cervejeiros. Todavia, o mercado brasileiro não acompanha unicamente a porcentagem de participação no volume total de vendas. O crescimento ocorrido entre os anos de 2005 e 2018 no número de cervejarias segue o panorama encontrado nos USA, principalmente entre os anos de 2014 e 2018, quando se acentuou o número de novos registros, como pode ser visto no Gráfico 3.

GRÁFICO 3: Cervejarias registradas



Fonte: Brasil (2018b)

O número de cervejarias registradas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa - cresceu em todos os anos a partir de 2005, totalizando 13 anos de crescimento no número total de empreendimentos com registro e permissão para comercializar seus produtos. Ao final de 2018, totalizou-se um aumento de 847 novas cervejarias, representando um crescimento bruto de 2.116%. O crescimento ocorrido nesse período, apesar de contínuo, apresenta três momentos distintos: o primeiro, que compreende os anos de 2005 a 2009, quando a abertura de novas cervejarias ainda era modesta, com pequenas variações no número total; o segundo, que fica entre os anos de 2010 e 2015, quando se percebe um prenúncio do surgimento de um segmento espalhado pelo território nacional; e, por fim, o do triênio 2016/2017/2018, em que é possível perceber um *boom* de novos registros de empreendimentos.

No período de 2005 a 2018, ao ser considerada a porcentagem de crescimento, 5 anos se destacam: 2008, 2010, 2011, 2015 e 2016. Os anos de 2008, 2011 e 2015 destacam-se pela desaceleração do crescimento. Esse fenômeno pode ser decorrente da situação político-econômica que o país atravessava, a exemplo de 2015, que é marcado pela abertura do processo de *impeachment* presidencial. Por outro lado, 2010 e 2016 apresentam um aumento percentual de registros acima da média, demonstrando que o brasileiro vislumbra a produção de cerveja artesanal como uma possibilidade de empreendimento.

Apesar de, no decorrer da última década, o Brasil possuir períodos em que o percentual de crescimento foi inferior ao anterior, é possível considerar que o segmento apresenta crescente constante, demonstrando, assim, que o consumidor brasileiro tem revelado interesse em consumir cervejas artesanais, e que empreendedores estão dispostos a investir no mercado cervejeiro, em contraposição aos USA, que possuem um mercado artesanal em expansão, mas com um ritmo de crescimento a taxas decrescentes.

O ritmo de crescimento em que o mercado cervejeiro artesanal brasileiro se encontra em relação ao norte-americano demonstra que ainda pode haver espaço para a abertura de novas cervejarias, até chegar no momento de estabilização. Contudo, é importante levar em consideração que, apesar do aumento de registros anuais, pode estar havendo, paralelamente, um processo silencioso de fechamento de empreendimentos que não estão encontrando o ponto de equilíbrio necessário para a sustentabilidade, devido aos mais diversos fatores, sejam eles administrativos ou comerciais, além do interesse dos consumidores.

A importância do setor para a economia brasileira e para o desenvolvimento econômico justifica-se pela participação do setor cervejeiro no PIB nacio-

nal em 2017, que foi de 1,6%, correspondendo a um valor superior a R\$ 107 bilhões. Ao se considerar que as microcervejarias, as associadas e os *brewpubs* detêm uma fatia de 1,4% desse mercado, e que no cenário cervejeiro mundial a participação média é superior a 10%, supõe-se que possa existir uma parcela considerável da demanda a ser explorada pelas cervejarias artesanais brasileiras, o que pode proporcionar a geração de emprego e renda, principalmente nas regiões Sul e Nordeste (CERVBRASIL, 2018; MARCUSSO, 2015). Paralelamente a isso, Marcusso (2015) apresenta o fato de que, mesmo as cervejarias de pequeno porte representando uma reduzida parcela do mercado, haja uma correspondência entre produção (hectolitro) por empregado superior à das grandes companhias, sendo que nas cervejarias dominantes existe uma necessidade de dois empregados por hectolitro, enquanto nas cervejarias de pequeno porte a taxa sobe para trinta por hectolitro.

Tendo como base o faturamento que o setor cervejeiro apresentou no ano de 2017, de R\$ 107 bilhões (CERVBRASIL, 2018), com a participação de aproximadamente 1,6% das pequenas cervejarias, pode-se presumir que, na totalidade, as operações dessas cervejarias sejam de aproximadamente R\$ 6,68 bilhões. Considerando-se que a participação das cervejarias de pequeno porte, no mercado norte-americano, é de 20%, podemos supor que existe uma margem de 18,4% para crescimento, que representaria um salto de R\$ 19,26 bilhões, totalizando um montante de R\$ 21,4 bilhões de participação no faturamento total. Sendo assim, as cervejarias de pequeno porte podem aproveitar essa oportunidade de crescimento para inserir seus produtos no mercado e, conseqüentemente, possibilitar o desenvolvimento socioeconômico do território em que estão inseridas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a cerveja passou de ser apenas uma bebida preparada a partir das sobras de leveduras utilizadas no preparo de pães, até se tornar uma das bebidas mais consumidas na contemporaneidade. O reconhecimento sobre o que é, como fazer, e com que se faz uma cerveja também se alterou ao longo dos anos, principalmente em dois períodos, sendo o primeiro quando foi criada a Lei da Pureza Alemã, e o segundo, a partir dos anos 2000, quando cresceu o interesse dos consumidores por produtos diferenciados.

O crescente interesse dos consumidores por produtos diferenciados, popularmente conhecidos como cervejas artesanais, criou um cenário propício

para a abertura de novas cervejarias, tanto em nível nacional quanto internacional. No Brasil, a região Sul destaca-se no mercado cervejeiro, não só pelo número total de cervejarias registradas como também pela evolução que vem apresentando a partir da década de 2010. Contudo, a participação das cervejarias no mercado cervejeiro brasileiro ainda é discreta e distante das possibilidades que já são observadas no mercado norte-americano, onde as microcervejarias já representam aproximadamente 20% desse mercado.

As microcervejarias artesanais têm ocupado um espaço considerável na produção de cervejas. Esses pequenos empreendimentos podem colaborar de forma alternativa para a economia local, representando uma possibilidade de geração de empregos diretos e indiretos, e, com isso, promover principalmente a geração de renda, refletindo em benefícios positivos à qualidade de vida para as regiões, municípios, localidades em que esses empreendimentos estão instalados.

As potencialidades que o mercado oferece, tanto para as cervejarias já registradas quanto para novos registros, demonstram que investimentos no setor cervejeiro brasileiro têm capacidade de promover tanto crescimento econômico quanto desenvolvimento socioeconômico, pelo fato de que novos registros podem significar novas oportunidades de emprego e renda.

REFERÊNCIAS

- ABRACERVA. **Estatuto**. 2018. Disponível em: <https://abracerva.com.br/sobre/estatuto/>. Acesso em: 23 jul. 2019
- ASSOCIATION, B. Craft beer industry Market segments. 2018a. Disponível em: < <https://www.brewersassociation.org/statistics/market-segments/> >. Acesso em: 23 jul. 2019.
- Economic impact. 2018b. Disponível em: < <https://www.brewersassociation.org/statistics/economic-impact-data/> >. Acesso em: 23 jul. 2019.
- Number of breweries. 2018c. Disponível em: <<https://www.brewersassociation.org/statistics/number-of-breweries/>>. Acesso em: 23 jul. 2019.
- BOTELHO, D.; URDAN, A. T. Lealdade à Marca e Sensibilidade ao Preço: um Estudo da Escolha da Marca pelo Consumidor. **RAC**, v. 9, n. 4, p. 163-180, 2005.
- BRASIL. Diário Oficial da União. Nº 53. 2012. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/03/2012&jornal=1&pagina=191&totalArquivos=280> >. Acesso em: 29 out. 2018.
- BRASIL. Ministério Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **A Cerveja no**

Brasil. 2018a. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/a-cerveja-no-brasil> >. Acesso em: 10 set. 2018.

A CERVEJA NO BRASIL: O ministério da agricultura informando e esclarecendo. 2018b. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/pasta-publicacoes-DIPOV/a-cerveja-no-brasil-28-08.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018

CAMARGO, M. A.; BARBOSA, F. V. Da fusão Antártica/Brahma à fusão com a Interbrew: uma análise da trajetória econômico-financeira e estratégica da AmBev. **REGE Revista De Gestão**, v. 12, n. 3, p. 47-63, 2005.

CERVBRASIL. Dados do Setor. 2018. Disponível em: < http://www.cervbrasil.org.br/novo_site/dados-do-setor/ >. Acesso em: 23 jul. 2019.

FLORES, C. B. La producción artesanal. **Visión Gerencial**, v. 1, p. 37-52, 2009.

GONTIJO, F. E. K.; GESSNER, E. **Logística de Distribuição e Estratégias de Cervejarias em Santa Catarina.** Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense 21 p. 2015.

HERNÁNDEZ, E. M. G.; GÓMEZ, M. M. O.; BARRIOS, A. P. El valor de la marca desde la perspectiva del consumidor. Estudio empírico sobre preferencia, lealtad y experiencia de marca en procesos de alto y bajo involucramiento de compra. **Contaduría y Administración**, v. 235, p. 217-239, 2011.

KALNIN, J. R. **Avaliação estratégica para implantação de pequenas cervejarias (Dissertação).** Florianópolis - SC: Faculdade de Engenharia de Produção - UFSC: 21 p. 1999.

KELLER, P. F. Trabalho artesanal e cooperado: Realidades, mudanças e desafios. **Sociedade e Cultura**, v. 14, p. 29-40, 2011.

LUZ, M. W. D. L.; BASSAN, D. S. **As cervejarias de pequeno porte e o mercado.** 2º Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional: desafios para o século XXI. Taquara: Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT/RS: 15 p. 2018.

MACHADO, A. J.; GIRALDI, J. D. M. E. Análise do posicionamento de indústrias calçadistas na região de Franca. **RAE-eletrônica**, v. 48, p. 36-47, 2008.

MARCUSSO, E. F. **As microcervejarias no Brasil atual: Sustentabilidade e Territorialidade.** Sorocaba-SP: Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental - Universidade Federal de São Carlos, 171 p. 2015.

MATOS, R. A. G. **Produção de Cervejas Artesanais, Avaliação de Aceitação e Preferência e Panorama do Mercado (Dissertação).** Florianópolis SC: Mesurado em Agronomia – UFSC 2011.

MORADO, R. **Larousse da Cerveja.** São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

ROMÁN, J. R. La calidad en los productos del medio rural. **Acciones e Investigaciones Sociales**, v. 18, p. 4, 2003. ISSN ISSN:1132-192X.

9. OS MERCADOS DE PROXIMIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR: DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE CIRCUITOS CURTOS EM ROLANTE/RS

Patricia Ines Schwab¹
Jorge Luiz Amaral de Moraes²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir das exigências da modernização da agricultura e das relações econômicas, a comercialização direta e de pequeno varejo, embasada na confiança e na fidelidade entre produtor e consumidor, foi substituída por relações de caráter contratual. Exigências de quantidade, qualidade, regularidade na entrega e preços praticados são estabelecidas pelos grupos agroindustriais, grandes atacadistas ou redes de supermercados. Assim, o agricultor familiar, além de ser tomador de preços, passa a ser, também, subordinado a outras regras impostas pelo mercado (POZZEBON; RAMBO; GAZOLLA, 2018).

Nesse sentido, o debate sobre os alimentos e suas relações com o mercado é relevante e necessário. De acordo com Gazolla; Schneider (2017), com a globalização do sistema agroalimentar, a alimentação perdeu as suas raízes e a conexão com a sua base natural. Com isso, “a procedência geográfica dos alimentos e a cultura alimentar das pessoas deixaram de ser importantes” (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017, p. 10). A afirmativa justifica-se pelo fato de que as cadeias agroalimentares são longas, ou seja, a interação entre produtor e consumidor é quase inexistente, uma vez que os alimentos são produtos de

¹ Mestra em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: patricia@sou.faccat.br

² Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: jmoraes@faccat.br

uma indústria, mas vendidos com marcas específicas ou nomes fantasias, que se compram por critérios de preço ou valor nutricional, conforme as preferências e/ou o poder aquisitivo do consumidor.

No âmbito da agricultura familiar, práticas como diversificação da produção, autoconsumo e comercialização direta ainda se mantêm. Os circuitos agroalimentares curtos vêm se tornando uma estratégia viável de manutenção das famílias no meio rural, devido à garantia de rentabilidade, já que fortalecer essa classe social implica a criação de meios para se diversificar opções de trabalho e renda. As cadeias curtas constroem novas formas de interação entre produção e consumo, mediante o resgate da procedência e da identidade do produto, por meio da comercialização, muitas vezes, pelos próprios produtores em feiras coloniais, venda de “porta em porta”, tendas rurais, “colha e pague”, cooperativas de consumidores, eventos especiais do segmento, comércio local, agroindústrias familiares, entre outros (POZZEBON; RAMBO; GAZOLLA, 2018; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Para se compreender melhor o papel e o potencial das cadeias agroalimentares nos processos de desenvolvimento rural, é preciso que se estude como elas são construídas e reproduzidas no tempo e no espaço. Faz-se necessário criar no mercado alternativas includentes, que tentem mudar os padrões de interação social entre diferentes atores na cadeia agroalimentar. No caso das cadeias curtas, a aliança entre agricultores e consumidores deve ser estratégica. Estes últimos devem tomar consciência de que sua qualidade de vida está intimamente associada aos modelos agrícolas de produção.

Frente ao exposto, sob a perspectiva das cadeias curtas, o objetivo do estudo que deu origem a este capítulo foi o de conhecer o processo de construção e consolidação de mercados locais de comercialização de alimentos em Rolante/RS, bem como o perfil e as motivações dos agricultores familiares envolvidos.

No que se refere ao recorte geográfico no qual se realizou o estudo, o município de Rolante/RS possui uma base agropecuária bastante diversificada, destacando-se a criação de aves e de bovinos leiteiros e o cultivo de mandioca e de milho. O segmento agropecuário do município ocupa a 4ª posição na composição da estrutura produtiva dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) Paranhana Encosta da Serra. O estudo vem a contribuir com o Programa de Desenvolvimento Econômico Local (DEL) do município, “Rolante 2035: o município que desejamos”. O programa objetiva aumentar a competitividade e a capacidade de transformação de municípios de pequeno e de médio porte, planejando-os numa projeção de 20 anos à frente.

A seguir, apresenta-se o aporte teórico sobre os mercados da agricultura familiar, tanto na perspectiva da Sociologia Econômica como na das cadeias curtas de comercialização, além da caracterização do recorte espacial do estudo. Em seguida, será feita uma apresentação do processo de construção e consolidação das feiras locais de Rolante/RS e uma caracterização dos agricultores familiares que protagonizam esses mercados.

2 OS AGRICULTORES FAMILIARES E O MERCADO SOB A PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA ECONÔMICA

Até poucas décadas atrás, as relações entre a agricultura familiar e os mercados permaneceram ausentes nas reflexões e análises socioeconômicas realizadas pelos principais estudiosos interessados nesse tema. No âmbito internacional, entre o final do século XX e início do século XXI, a temática tem despertado interesse em autores como Richard Swerdberg, Neil Fligstein e John Lie; já no Brasil, Ricardo Abramovay e o John Wilkinson passaram a ser referência importante no estudo dos mercados na agricultura familiar sob a perspectiva da sociologia econômica.

O trabalho de Abramovay (2007) aponta para o desenvolvimento de um segmento dinâmico de produtores rurais que foram capazes de se integrar ao sistema de crédito e aos mercados competitivos, tendo acesso às inovações tecnológicas. O dinamismo em questão é resultado das transformações ocorridas no espaço rural dos países capitalistas no pós-guerra. O estudo dos mercados sob a ótica sociológica é essencial, uma vez que é necessário compreender como se organizam, quais são as forças sociais que os regem e como são construídas as relações de poder que permitem a existência de distintas formas de interação nesses espaços socioeconômicos.

No entanto, a problematização dos mercados e a discussão sobre a inserção dos agricultores familiares, embasadas na vertente sociológica, ainda geram desconforto por parte daqueles que somente compreendem os mercados como sinônimo de capitalismo ou de economia de mercado, fato que contribuiu para que estudos sobre os mercados, principalmente entre os estudiosos sociais rurais, ficassem ao encargo dos economistas (SCHNEIDER, 2016).

A crítica de Wilkinson (2002) parte do princípio de que a teoria econômica pouco oferece para pensar a realidade das pequenas propriedades rurais,

sobretudo quando deixam de ser simples fornecedoras das cadeias agroindustriais tradicionais e buscam uma inserção autônoma nos mercados. North (1955), em sua teoria da localização e crescimento econômico regional, até enfatizou que uma produção bem-sucedida na agricultura pode ser considerada fator principal de indução do crescimento econômico, mas com vistas à exportação de *commodities*.

O conceito fundador da sociologia econômica é o de *embeddedness*, o “enraizamento da economia” na sociedade, um conceito que Granovetter (1974) buscou em Karl Polanyi (1886 – 1964) e o retrabalhou de forma original (WILKINSON, 2002). Os trabalhos de Polanyi (2000) ofereceram contribuições importantes para a abordagem teórica dessa questão. O autor demonstrou que a economia não está alheia às relações sociais, e que os mercados são decorrentes dessas relações, que são estabelecidas pelas pessoas e grupos sociais (GAZOLLA; PELEGRINI, 2010).

De acordo com Abramovay (2004, p. 2), os mercados devem ser estudados como estruturas sociais. “O estudo dos mercados como estruturas sociais enraíza os interesses dos indivíduos nas relações que mantêm uns com os outros e não supõe um maximizador abstrato, isolado, por um lado, e a economia, por outro, como resultado mecânico da interação social”.

Desse modo, os principais conceitos da sociologia econômica aplicados aos estudos dos mercados têm sido o de construção social dos mercados, o de redes sociais e o de *embeddedness*. A ideia da construção social dos mercados leva em consideração que estes podem ser diferenciados em vários aspectos e variáveis, como no seu tamanho, estrutura, extensão, integração, dinâmicas, dentre outros aspectos, opondo-se à teoria econômica neoclássica, em que o mercado é visto como um ente único e abstrato em termos de existência. Além disso, os mercados são definidos nos processos sociais de interação entre os atores econômicos que participam de sua construção, e não são, necessariamente, autorregulados somente pelas formas de agregação das individualidades das curvas de demanda e da oferta (GAZOLLA, PELEGRINI, 2010).

No que se refere ao conceito de redes sociais, Granovetter (2005) enfatiza que relações mercantis não possuem apenas aspectos econômicos, como preços e quantidades, mas passam pelos padrões da interação social que os diferentes atores vão conseguir construir nos mercados, que são determinados por aspectos sociológicos, como a confiança, a racionalidade limitada do lucro, as relações de proximidade, de interconhecimento existentes etc. Segundo o autor, as relações numa rede social e sua densidade são determinantes nas

escolhas econômicas dos envolvidos. Granovetter (2007) ressalta ainda que, nessas relações, as relações pessoais ou redes sociais originam-se da confiança e do desencorajamento da má-fé. A preferência dominante está em fazer transações com indivíduos de reputação conhecida.

A noção de *embeddedness* é pautada na ideia de Polanyi (2000), segundo a qual a economia e a sociedade são mutuamente enraizadas. O autor salienta que o viés econômico do mercado não contém o conjunto das atividades necessárias à reprodução social e à sobrevivência humana, onde a sociedade de mercado não emerge naturalmente, mas é construída pelos indivíduos. Ele identificou dois princípios fundamentais de comportamento: a reciprocidade e a redistribuição. Em sua concepção, a economia, por estar socialmente enraizada, organiza, orienta e impõe limites às funções do mercado.

Em conformidade com Polanyi (2000), cada sociedade oferece o espaço para que existam e coexistam distintas formas de interação social. Os mercados são socialmente construídos e estão imersos e enraizados (*embeddedness*) em relações sociais e econômicas. Procura-se evitar a contraposição entre mercados capitalistas versus não capitalistas, alternativos ou solidários.

Com base na breve abordagem da sociologia econômica apresentada, Schneider (2016, p. 95) aborda de modo claro a inserção dos agricultores familiares nesse cenário.

A inserção ou a relação dos agricultores nos mercados é um fato dado e observável cotidianamente. Raros são os agricultores que vivem de forma autóctone e não realizam trocas simples ou até mesmo se relacionam com mercados mais complexos. Os mercados fazem parte dos processos sociais de produção e reprodução das atividades econômicas e das unidades familiares, influenciam a vida das pessoas os seus valores e sua cultura, moldam e modificam instituições e são motivos para conflitos, protestos e disputas, na medida em que os mercados assumem estas características sociais, eles reúnem as condições para serem interpretados como um fato social, que é toda a manifestação de caráter coletivo e coercitivo que influencia as atitudes, os valores e ação dos indivíduos.

Em seu livro, referência nos estudos sobre mercados na agricultura familiar brasileira, Wilkinson (2008) iniciou sua análise pelas cadeias agroalimentares, demonstrando as restrições existentes e os padrões cada vez mais desleais de competitividade a que os agricultores familiares são submetidos. Segundo o autor, os mercados alternativos, especialmente os nichos e mercados de proximidades, oportunistados por novos produtos como, por exemplo, a demanda pela artesanidade (*slow food*) ou os relacionados à sustentabilidade (orgâni-

cos, agroecológicos etc.), são novas oportunidades para os agricultores familiares se inserirem no mercado. No Quadro 1, a seguir, o autor representa um panorama geral dos tipos de mercados em que estão inseridos os agricultores familiares no Brasil.

Quadro 1 – Tipologia de mercados para a agricultura familiar

Mercado	Perfil	Desafios
<i>Commodities</i>	Velhos e novos mercados locais e a distância	Padronização, legislação, qualidade mínima e escala
Especialidades (de nicho)	Discriminado por grau de associação com a localidade /Tradição	Concorrência de novos entrantes
Orgânicos	Grau de associação à saúde e/ou a um modo específico de produção	Certificação, escala, pesquisa
Artesanais	Denominação de origem ou não	Qualidade, normas técnicas, autenticidade, ação coletiva
Solidários	Identificação ou não com a agricultura familiar, mercados de alta e baixa renda	Escala, variabilidade, qualidade
Institucionais	Licitações, oferta para varejo	Qualidade, variabilidade, escala

Fonte: Wilkinson (2008, p. 17).

Schneider (2016) expõe uma nova tipologia de mercados (Quadro 2), os quais se distinguem entre si pelo tipo de agricultor que os acessa, o *locus* e/ou alcance espacial, a natureza ou características dos mercados, as formas de regulação ou controle existentes e os canais de comercialização utilizados. Se-

gundo o autor, esses tipos de mercados, na realidade, não existem na forma pura “pois os processos de interação dos agricultores com os mercados são dinâmicos, ascendentes e descendentes, horizontais e verticais, caracterizando-se pela mobilidade e inconsistência” (SCHNEIDER, 2016, p. 130).

A proposta de Schneider (2016), apesar de inspirada na proposta de Wilkinson, aponta algumas limitações desta, como a falta de elementos ou indicadores que permitam distinguir o perfil de um tipo de mercado do outro. Além disso, a tipologia de Wilkinson (2008) trata as formas de acesso dos agricultores de modo homogêneo, mas sabe-se que produtores que acessam o mercado das *commodities* são muito distintos daqueles que acessam mercados do tipo orgânico ou solidário.

Quadro 2 - Tipologia dos mercados da agricultura familiar

	Tipo de agricultor familiar	Locus e/ ou alcance espacial	Natureza das trocas e modelo de negócios	Forma de regulação	Canais de comercialização
Mercado de proximidade	Camponês; produtor de excedentes	<i>Spot</i> ; venda direta; somente local	Interpessoal + Solidário	Confiança + Amizade	- Na propriedade (colhe-pague); - no domicílio/casa; - beira estrada; - entrega direta; - feira local; - grupos consumo
Mercado local e territorial	Agricultor familiar; produtor simples de mercadoria	<i>Spot</i> ; local, regional e territorial	Diversificado + Complementar	Reputação/ Confiança + Procedência + Preços	- Feira regional; - feira nacional; - redes de venda; - eventos; - loja especializada; - restaurantes; - associação de vendas;
Mercado convencional	Produtor de mercadorias	Sem lugar definido; Placeless /Unbond	Concorrencial	Contratos + Preços	- sacolão - Atravessadores; - cooperativa;

- agroindústria;
- empresa privada;
- internet;
- supermercados

Mercado público e institucional	Todos os tipos de fornecedores	Multi-espacial	Licitatório, seleção pública	Contratos Públicos + Leis	- Alimentação escolar - fair trade; - órgãos internacionais (FAO; PMA); - ONGs, hospitais, universidades, forças armadas; entidade assistencial; estoques governo.
---------------------------------	--------------------------------	----------------	------------------------------	---------------------------	---

Fonte: Schneider (2016, p. 127).

Essa nova tipologia proposta contempla os mercados como *locus*, lugar ou espaço no qual ocorrem as transações, mercados como um princípio de ordenamento social e, por fim, mercados como uma construção social, não apenas para segmentar as formas de compra e venda de produtos e mercadorias, mas explicar as dinâmicas de interação e processos de diferenciação da categorial social dos agricultores familiares.

Logo, a singularidade do produto está imersa em um sistema de valores e práticas específicas. O desenvolvimento de redes alimentares alternativas está remodelando o espaço rural. Essas redes, unidas aos novos padrões de consumo, os quais valorizam práticas tradicionais e/ou artesanais da produção de produtos vinculados aos locais de origem, têm desafiado o sistema agroalimentar moderno (STRATE; CONTERATO, 2019). Nesse contexto, a discussão em torno do conceito de “cadeias curtas” torna-se fundamental para os estudos acerca da dinâmica dos mercados da agricultura familiar.

3 AS CADEIAS AGROALIMENTARES CURTAS: PRODUTORES E CONSUMIDORES (RE) CONECTADOS

As diferenças entre as tipologias de mercados para a agricultura familiar apresentadas no tópico anterior residem na escala em que são produzidos os alimentos e nas diferentes formas de estruturação da sociedade e da agricultura, ou seja, no modo como os atores se relacionam com o processo de produção e a localidade. Ploeg (2008, p. 18, grifos do autor) salienta que “os diferentes modos de estruturação afetam profundamente a magnitude do *valor agregado*, sua redistribuição, bem como a *natureza, qualidade e sustentabilidade* dos processos de produção e os alimentos que resultam desses processos”.

Um contexto com uma série de mudanças nos elos das cadeias agroalimentares fomenta o surgimento de novos circuitos alimentares. Essas mudanças são consequência de um aumento geral da preocupação do público com questões como ecologia e saúde e da crescente falta de confiança na qualidade dos alimentos dispostos nas prateleiras dos supermercados (RENTING; MARDEN; BANKS, 2017).

As interligações entre os agricultores familiares e a sociedade em geral dão-se de formas distintas, no entanto Ploeg (2008) destaca dois modelos dominantes, os circuitos curtos e descentralizados e os impérios alimentares. O primeiro estabelece uma maior conexão entre a agricultura e a sociedade. O segundo é constituído por grandes empresas de processamento e comercialização de alimentos que, cada vez mais, operam em escala global. A criação de *desconexões* é o conceito-chave para se entender o funcionamento do império, onde a produção e o consumo de alimentos estão cada vez mais desconectados entre si, tanto no tempo como no espaço.

Nesse sentido, Gazolla e Schneider (2017, p. 9) afirmam que:

Há algo profundamente errado com o modo como se produz e consome alimentos na nossa sociedade. De um lado, se produzem cada vez mais fibras e matérias-primas agroalimentares e aumentam os impactos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e os próprios agricultores. Por outro, os números da fome e da pobreza no mundo continuam quase inalterados, mas a quantidade de pessoas obesas e malnutridas em decorrência do tipo de comida que ingerem só faz crescer. Em meio a isso, quem realmente se beneficia são as empresas que produzem e distribuem os alimentos, especialmente as grandes redes de supermercados e as lojas de fast food globais. Chegamos a um ponto em que, no século XXI, há oferta suficiente para alimentar toda a humanidade, mas convivemos com a fome e a subnutrição, e a insatisfação dos produtores (agricultores) e dos consumidores.

Como aponta Marsden (1998, p. 107), “os mercados de alimentos estão se tornando mais diferenciados com base em uma série de critérios socialmente construídos sobre qualidade dos alimentos”, resultando no surgimento de novos mercados e redes alimentares alternativas (RAAs), como, por exemplo, as cadeias curtas de abastecimentos de alimentos (CCAAs). Renting; Marsden; Banks (2017) enfatizam que a reconfiguração das cadeias de abastecimento alimentar é um mecanismo importante de estímulo a novas práticas de desenvolvimento rural. As CCAAs constituem importantes canais para a criação de novos vínculos entre agricultura e sociedade, aproximando os consumidores da origem de seus alimentos. Esses produtos caracterizam-se em função do local e, com isso, constroem-se vínculos diretos entre a atividade agrícola, a natureza rural, as paisagens culturais e os recursos locais. O encurtamento das relações entre produtor e consumidor promove a reintegração da agricultura familiar a modos de produção sustentáveis. Ademais, os circuitos curtos permitem preços mais acessíveis ao consumidor e maior renda ao produtor, uma vez que não há a presença dos intermediários.

A ênfase dos estudos acerca do papel das CCAAs para o desenvolvimento rural deu-se a partir do estudo de Marsden, Banks e Bristow (2000) na Europa. Os resultados demonstraram que, de um total de aproximadamente sete milhões de propriedades agrícolas, cerca de 33,5 % estavam envolvidas com os circuitos curtos, por meio de vendas diretas, produção de especialidades na propriedade e agricultura orgânica. Identificaram-se novas relações locais entre os atores, e os novos experimentos e inovações reconfiguram o natural, a qualidade e o valor regional. Destacam-se ainda as inter-relações das CCAAs com outras práticas de desenvolvimento rural – turismo rural e gestão de natureza e paisagem – com vista a um desenvolvimento combinado e paralelo das atividades.

As cadeias curtas *face-a-face* baseiam-se essencialmente em interações diretas entre produtores e consumidores, sendo a autenticidade, a confiança e a qualidade dos alimentos mediadas pelo contato pessoal. As CCAAs próximas ampliam seu alcance além da interação direta e apoiam-se essencialmente em relações de proximidade, onde a cooperação entre agricultores, por exemplo, diversifica a variedade de produtos oferecidos aos consumidores sob a perspectiva da criação de uma marca de especialidade regional. Já os circuitos curtos ampliados objetivam a venda dos produtos para consumidores fora da região de produção, incorporando informação de enraizamento local impressa na embalagem, visando conectar o consumidor ao local/território de produção (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2017).

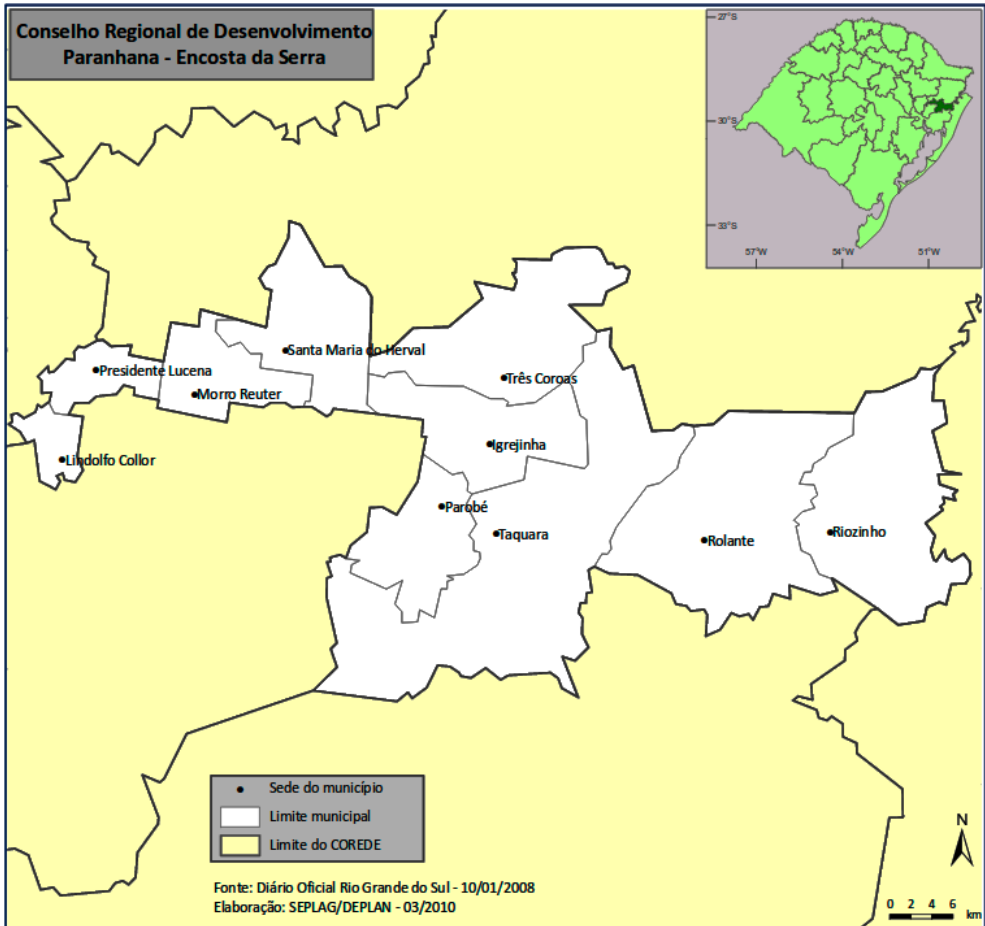
Logo, considera-se que há uma relação sinérgica entre a agricultura familiar, as cadeias agroalimentares curtas e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A garantia do direito à alimentação passa pelo fortalecimento da agricultura familiar, que é responsável por parte considerável da produção diversificada de alimentos – no Brasil, 70% dos alimentos produzidos provêm da agricultura familiar - contribuindo para a SAN da população em geral. A comercialização por meio das CCAAs proporciona maior autonomia do agricultor diante do contexto social e econômico. Os canais curtos ou mercados alternativos estão em fase de construção e consolidação, com respaldo na qualidade, *embeddedness* e identidade cultural da agricultura familiar. Esse conjunto de características é valorizado pelos consumidores, que buscam alimentos saudáveis e de procedência garantida (FERRARI, 2011; POZZEBON, RAMBO, GAZOLLA, 2018).

A explanação, nesta seção e na anterior, teve como propósito apresentar, de forma sucinta, as bases teóricas utilizadas na pesquisa empírica realizada no município de Rolante, no Rio Grande do Sul. A seguir, caracteriza-se o recorte espacial da pesquisa.

4 RECORTE ESPACIAL DA PESQUISA

A unidade de análise do estudo compreende o município de Rolante/RS, que faz parte do Vale do Paranhana, na Encosta da Serra Gaúcha e integra a Região Metropolitana de Porto Alegre, tendo como municípios limítrofes Santo Antônio da Patrulha, São Francisco de Paula, Riozinho e Taquara. Além disso, integra também o Corede Paranhana-Encosta da Serra (Figura 1).

Figura 1- Área de abrangência Corede Paranhana – Encosta da Serra



Fonte: Corede Paranhana - Encosta da Serra (2019).

O município de Rolante possui um território de 295,6 km² e uma população, em 2010, de 19.485 habitantes, dos quais 4.175 (21,43%) são residentes na área rural. No que se refere ao meio rural, mais especificamente aos estabelecimentos agropecuários, o município conta com 939 propriedades rurais, o que representa uma diminuição no número de estabelecimentos em relação ao Censo Agropecuário de 2006, quando Rolante contava com 1.152 propriedades (IBGE, 2017).

Quanto às atividades econômicas desempenhadas no setor agrícola de Rolante, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017 e com Produção Agrícola

Municipal (2018), as lavouras temporárias são cultivadas por 363 estabelecimentos; as lavouras permanentes, em 123 propriedades; e 443 estabelecimentos agropecuários cultivam tanto lavouras permanentes quanto temporárias. Com relação às lavouras permanentes, destaca-se a produção da uva e da laranja. Quanto às lavouras temporárias, destacam-se as produções de cana-de-açúcar, milho e mandioca.

Quanto à pecuária de Rolante, destacam-se a atividade leiteira e a produção de aves de corte. A produção de aves se faz presente em 694 estabelecimentos, produzindo anualmente cerca de 48.619.000 milhões de aves. Já a bovinocultura compreende 617 propriedades, com um rebanho total de 9.188 animais e produção leiteira anual de 1.765.000 milhões de litros de leite ao ano (IBGE, 2017).

5 A CONSTRUÇÃO DAS CADEIAS CURTAS DE ROLANTE/RS: DO CONVENCIONAL AO ECOLÓGICO

Um dos principais tipos de cadeias curtas são aqueles nas quais a relação entre os atores ocorre diretamente, onde as interações se dão face a face. Nesses mercados, também considerados de proximidade, a autenticidade dos produtos e a confiança estão associadas às relações pessoais resultantes da oportunidade que os consumidores têm de comprar seus alimentos diretamente dos produtores, sem qualquer intervenção de atravessadores.

Este é o caso das feiras livres, de abrangência local, realizadas no município de Rolante/RS, bem como o caso de uma produtora que faz a entrega de cestas prontas aos seus clientes no município. De acordo com o levantamento realizado pela pesquisadora e com base na classificação dos tipos de mercado da agricultura familiar (SCHNEIDER, 2016) e CCAAs (RENTING; MARDEN; BANKS, 2017) que integram a pesquisa, especificamente os *Mercados de Proximidade* e as CCAAs *face-a-face*, a Feira do Produtor, a Feira Ecológica e a Produtora 12, que comercializa cestas de alimentos orgânicos, foram o principal objeto de estudo desta pesquisa.

Essas organizações produtivas e formas de comercialização são consideradas cadeias curtas, pois as suas relações mercantis ocorrem através de interações entre consumidores e agricultores, interações estas embasadas na confiança, na qualidade diferenciada dos alimentos e na valorização local. Ademais, a construção desses espaços de comercialização envolve diversos atores sociais e instituições que interatuam para a sua concretização ao longo

dos anos. Nesse sentido, é possível analisar as feiras de Rolante/RS e a comercialização de cestas prontas sob o viés da sociologia econômica e da construção social dos mercados.

5.1 A Feira do Produtor

A primeira iniciativa analisada diz respeito ao movimento de construção e consolidação da Feira do Produtor, a qual teve seu início em meados de 1982, através da iniciativa da Emater e de nove agricultores do município. Inicialmente, a feira acontecia na rua, os produtos eram comercializados em bancadas de madeira cobertas com lona, na Rua Carlos Huff, mais conhecida como a Rua do Hospital. A realização da feira objetivava suprir a necessidade que a população do município tinha em relação à aquisição de frutas e verduras, uma vez que ainda não existiam supermercados e fruteiras na cidade.

Ao longo dos anos, a feira foi sendo realizada em diferentes locais da área urbana do município. Em 17 de junho de 2005, foi inaugurada a Casa da Colônia - Espaço de Comercialização Permanente de Produtos Coloniais, Artesanato e Centro de Informações Turísticas - no município de Rolante. Desde então, a Feira do Produtor passou a ser realizada nesse espaço. A construção da Casa da Colônia foi pautada na intenção de dar maior visibilidade aos produtos artesanais e de qualidade diferenciada, produtos estes de procedência da agricultura familiar. Construída em estilo colonial, tinha como objetivo beneficiar os olericultores, piscicultores, cuqueiras, agricultores familiares que possuem agroindústrias de vinho, sucos e derivados da cana-de-açúcar; artesãos, apicultores e floricultores.

Legalizada como *Associação da Casa da Colônia* (Asccol), cerca de 64 produtores rurais e 21 artesãos do município deixam, atualmente, seus produtos para serem comercializados nesse local. Salienta-se que esses produtores necessitam estar regularizados e registrados junto aos órgãos competentes para poder realizar a venda de seus produtos. Ainda sobre a construção da Casa da Colônia, ela é resultado de uma parceria entre a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Secretaria da Agricultura, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Prefeitura.

No momento da pesquisa, em 2019, a Feira do Produtor contava com a participação de sete empreendimentos da agricultura familiar, cinco dos quais realizavam a feira todas as sextas-feiras à tarde, uma família realizava a feira aos sábados pela manhã, e uma outra participava tanto da sexta quanto do

sábado. Porém, cinco das sete famílias vão à feira comercializar diretamente seu produto, enquanto para as outras duas a comercialização é realizada por um terceiro, não integrado à pesquisa.

Os feirantes comercializam, nessa feira, flores, hortaliças e frutas da estação e panificados, como pães,ucas e biscoitos. Era possível comercializar, até 2019, produtos e derivados de origem animal, processados na propriedade, sem certificação de agroindústria. Contudo uma medida do Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (Susaf) proibiu a comercialização desse tipo de alimento, como mel, ovos, ricota, *schimier*, queijo, compotas, doce de leite, ambrosia, entre outros. Tal medida causou o descontentamento dos feirantes, principalmente daqueles que vinham fazendo a comercialização desses produtos desde o início da feira, há 37 anos. “A gente tem casos de clientes que há 30 anos compra ovos da gente, como vamos dizer que não dá mais para vender?” (PRODUTOR 4, 2019).

Assim sendo, a idealização e concretização da feira foi realizada perante o estabelecimento de uma união de instituições e atores que se uniram no intuito de proporcionar aos habitantes do município o acesso a alimentos locais. Essa parceria é um exemplo de como interesses individuais e coletivos articulam-se para a construção de novos mercados. A ideia da construção social dos mercados é essa, pautada na integração dos agricultores familiares, entidades e comunidade local, com o objetivo do bem comum a todos.

5.2 A Feira Ecológica e a comercialização de cestas prontas

Sob o enfoque da construção social dos mercados, apresenta-se a segunda iniciativa analisada, a Feira Ecológica. A feira iniciou suas atividades em meados de dezembro de 2017, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), *campus* Rolante, resultado de um trabalho realizado desde 2015, numa parceria entre o IFRS, a Emater do município e a iniciativa de uma agricultora, identificada neste estudo como Produtora 12.

O surgimento da Feira Ecológica está ligado à necessidade que uma agricultora tinha de construir um espaço autônomo de comercialização, onde ela pudesse conciliar as suas atividades do dia a dia com as responsabilidades relativas ao seu grupo familiar, além de produzir um alimento diferenciado e sem agrotóxicos, como é possível verificar no relato da Produtora 12 a seguir:

Antes eu trabalhava fora, né, daí a mãe tinha quebrado a perna e eu tava com a nenê pequena, daí não tinha o que fazer, vim embora da fábrica. Fui lá na Emater ver uma coisa pra mim fazer, fazer uma coisa sem usar veneno, né, daí a Emater sugeriu a horta. Queria produzir sem veneno por causa de mim, uma coisa mais limpa, né, e por causa das crianças, porque produzir com veneno é bom na hora, mais tarde tu gasta né, em remédio e outras coisas (PRODUTORA 12, 2019).

Um elemento novo a ser discutido no processo de construção desse mercado é o grupo de consumidores. Os grupos de consumo são considerados também canais de comercialização dos *Mercados de Proximidade* (SCHNEIDER, 2016). A partir da origem da comercialização de cestas prontas de hortaliças no IFRS pela Produtora 12, em novembro de 2015, e da divulgação do trabalho, da qualidade dos produtos e da facilidade de aquisição, a demanda foi crescendo e chegou a contar com um grupo de 120 consumidores cadastrados em um aplicativo de rede social, que também é utilizado para a encomenda das cestas. Em outubro de 2019, esse grupo contava com 101 participantes. No ano de 2017, cerca de 800 cestas foram comercializadas pela Produtora 12.

A iniciativa foi institucionalizada como projeto de extensão do IFRS *campus* Rolante, intitulado “Grupo de Consumidores Orgânicos de Rolante/RS”. A ação pretendia formar um coletivo de consumo de alimentos orgânicos, com o objetivo de incentivar a agricultura familiar e promover a aproximação entre consumidores e produtores. Passados dois anos, é possível afirmar que o objetivo do projeto foi alcançado, novos agricultores em processo de transição agroecológica se juntaram à proposta, dando início a um novo projeto de extensão e a uma ampliação da comercialização de cestas, a Feira Ecológica.

A Feira Ecológica integra o projeto de extensão, também do IFRS, “Circuitos curtos de comercialização: potencializando a produção orgânica de alimentos no Vale do Paranhana”, que tem como objetivo implantar uma feira de agricultura ecológica e, também, certificar a produção orgânica por meio de um sistema participativo de garantia do Grupo Ecovida de Agroecologia, processo este que ainda está em andamento. Importante frisar que somente a partir da certificação da sua produção é que esses agricultores poderão rotular e comercializar esses produtos como orgânicos; assim sendo, os produtos comercializados nessa feira são rotulados como ecológicos.

A primeira edição da feira foi realizada em dezembro do ano de 2017, no IFRS *campus* Rolante, e contou com a participação de dez agricultores e agricultoras, comercializando produtos livres de agrotóxicos. Em função de sua boa repercussão e da parceria entre produtores, IFRS e Emater, desde março

de 2018, a feira passou a ser realizada semanalmente, no centro da cidade de Rolante.

Paralelamente à consolidação da Feira Ecológica, e apoiado pelo projeto de extensão dos circuitos curtos, foi criado o Grupo de Agricultores *Jaracatiá*, com o propósito de promover a agroecologia e a produção orgânica com certificação.

No que se refere ao grupo *Jaracatiá*, atualmente ele é composto por cerca de vinte agricultores, o que corresponde aproximadamente de oito a dez famílias. Sobre a composição desse grupo ao longo do tempo, pode-se dizer que ele ainda não se caracteriza como um grupo consolidado, devido a sua volatilidade, com muitas entradas e saídas de pessoas desde a sua criação. Um motivo que justifica tal volatilidade é o fato de que muitos produtores querem ingressar no coletivo, para poder vender seu produto na feira, entretanto esse não é o principal propósito do grupo, que busca a promoção da agroecologia e a certificação participativa. Importante frisar que nem todos os que compõem o grupo *Jaracatiá* comercializam produtos na Feira Ecológica, como é o caso da Produtora 12, que prefere somente trabalhar com entrega de cestas prontas.

As tratativas para o ingresso do respectivo grupo na rede Ecovida de Agroecologia do Vale do Caí, pioneira no desenvolvimento do sistema participativo de garantia, iniciou em julho de 2019. Embora o ingresso do grupo na rede já tenha sido aprovado, os agricultores que almejam a certificação aguardavam, no momento da pesquisa, a avaliação em pares das propriedades e dos seus respectivos planos de manejo para a conquista do selo orgânico. A obtenção do selo irá qualificar e valorizar a produção orgânica local, será um diferencial frente ao mercado das demais feiras do município, além de fomentar a alimentação saudável e a preservação do meio ambiente.

Os agricultores agroecológicos, a partir de uma possível certificação da produção orgânica, passam a ser classificados como CCAAs ampliadas, de acordo com os mecanismos de ampliação das *cadeias curtas de abastecimento de alimentos* (CCAAs), de Renting, Marsden e Banks (2017). Os circuitos curtos ampliados possibilitam a venda dos produtos para consumidores fora da região de produção, incorporando informações de enraizamento local impressas na embalagem, visando conectar o consumidor ao local/espço de produção, condizente com o conceito de *embeddedness* (POLANYI, 2000).

No momento da pesquisa, a Feira Ecológica contava com a participação de seis famílias de agricultores familiares, os quais realizavam a feira todas as quartas-feiras, das 9h às 15h, comercializando frutas da estação, hortaliças,

plantas alimentícias não convencionais (Pancs), melado, chás, sabão artesanal, cogumelos, entre outros produtos, classificados por eles como ecológicos, até não obterem o selo de certificação orgânica.

Frente ao exposto sobre os processos de criação da Feira do Produtor e da Feira Ecológica, classificadas como cadeias curtas no município de Rolante, e fazendo referência a outras duas pesquisas similares, uma de autoria de Ferrari (2011) e outra de Cassol (2013), foi possível observar que as iniciativas para a construção desses espaços é atribuída aos próprios agricultores familiares, preocupados em ofertar alimentos de qualidade diferenciada e de procedência conhecida ou definida, bem como em auxiliar na composição de suas renda.

Ferrari (2011) analisou o contexto de criação da Feira Agroecológica de Chapecó/SC, e Cassol (2013), a Feira do Pequeno Produtor de Passo Fundo/RS. Ambos constataram que a consolidação desses espaços contou com o apoio de entidades, como, por exemplo, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), Emater, sindicato de trabalhadores rurais e prefeitura municipal, por meio de suas secretarias da agricultura. Rolante tem o privilégio de contar ainda com o apoio do IFRS, instituição de ensino pública e gratuita, que oferta cursos de formação profissional e tecnológica de nível médio e superior, objetivando atender às demandas da região e contribuir para o desenvolvimento local e regional.

Todavia, ambas as feiras, como também a comercialização de cestas prontas pela Produtora 12, não teriam se consolidado sem o apoio e a intervenção das instituições ligadas aos agricultores e ao meio rural, que, ao trabalharem em conjunto, contribuem para a construção social e a manutenção desses mercados, fortalecendo a produção e o consumo de alimentos na localidade.

Tudo isso vem ao encontro da ideia da construção social de mercados e de redes sociais, conceitos abordados na teoria da sociologia econômica, segundo a qual esses espaços de comercialização são construídos nos processos de interação social entre os diferentes atores que participam de sua idealização. E, ainda segundo essa teoria, as relações de comercialização entre produtores e consumidores de alimentos não perpassam apenas por aspectos econômicos, especificamente preço e quantidade e/ou curvas de demanda e oferta (GRANOVETTER, 2005; GAZOLLA; PELEGRINI, 2010).

O tópico a seguir objetiva tanto a descrição das características socioeconômicas dos agricultores familiares que compõem o grupo de feirantes como do grupo familiar, além dos motivos que os levaram à inserção nos circuitos curtos de comercialização do município.

5. 3 Protagonistas dos circuitos curtos de Rolante/RS: os feirantes

Os feirantes que integram a Feira do Produtor e a Feira Ecológica são agricultores familiares do meio rural do município de Rolante, que produzem seus produtos e os trazem para comercializar nessas feiras. Alguns dos principais motivos que levaram esses agricultores a iniciar a comercialização de seus produtos nesses mercados podem ser identificados em alguns relatos apresentados no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Relatos dos feirantes

Produtora 1	“Eu comecei vendendo de casa em casa, aí uma amiga me indicou pra vender aqui na Casa da Colônia, então falei com o pessoal da Emater e iniciei a fazer feira em fevereiro de 2012. Passei a vender biscoitos por necessidade, a renda que vinha das vacas de leite não estava mais dando o retorno suficiente, então eu tinha que fazer alguma coisa que desse ao menos um dinheiro para mim comprar uma roupa e cortar o cabelo. Então, um dia, conversei com a minha sogra, e ela me deu a ideia de vender uns biscoitinhos de mel que ela fazia. A receita é dela, ela que me ensinou. E assim eu comecei, peguei também receita de biscoito de canela e biscoito de natal da minha mãe”.
Produtor 5	“Porque era uma forma de vender o que sobrava na propriedade, e precisava pra ter mais renda, e pra ter mais feirantes também. Quanto mais feirantes, mais diversidade de produtos, mais diversidade de produtos, mais freguesia”.
Produtora 6	“A gente participava do grupo <i>Jaracatiá</i> antes de ter produto, porque essa iniciativa de produzir alimentos, produzir sem veneno, já era um sonho desde antes assim, e a gente já vinha nesse caminho. Aí a gente conheceu esse pessoal e resolvemos se juntar, fazer o grupo. Vantagens de se vender aqui, eu acho que a cadeia curta, né, tu já vende direto pro consumidor, não tem que ficar passando por um monte de gente”.

Produtora 7	“O início da comercialização se deu na feira, a gente resolveu participar, viemos de uma formação de cooperativismo, associativismo e economia solidária, e pra gente não faz sentido essa visão empresarial e individual. Logo que a gente veio, entramos no Grupo de Consumidores”.
Produtor 8	“Minha vida, nesse sentido, começou depois do IFRS. Eu trabalhava como chapeador, 23 anos em uma empresa. Daí eu me aposentei, como apareceu o curso de Agroecologia, eu saí e fui fazer o curso, e ali mudou totalmente meu pensamento a respeito disso. Comecei a pesquisar e vi que o orgânico estava em alta e comecei. Sempre gostei de plantar, e aquela história de ver coisa com veneno me apavorava, daí comecei a plantar pra minha família comer sem veneno. Aí um amigo nosso nos indicou pro grupo <i>Jaracatiá</i> , nos aceitaram, e já faz 2 anos que estamos aqui”.
Produtora 10	“A gente veio pra cá com esse intuito de plantar produto orgânico, porque meu marido trabalhou muitos anos com produto químico, pintura de carro, então ele disse que aquilo era totalmente contra os princípios dele, porque ele já era agroecológico e não sabia, então a gente veio pra cá e colocou em prática tudo aquilo que a gente queria fazer”.
Produtora 11	“Resolvemos participar do grupo por ser uma iniciativa local, está perto de nós, a entrada no grupo também é recente, pela troca de sementes, alimentos e conhecimento. É fundamental tá fazendo a troca com o consumidor, pra ele ter consciência de onde está vindo a comida, pra criar o vínculo, mostrar a importância que tem a terra. E ela é a nossa mãe, ela nos dá tudo”.

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Ao analisar os relatos, é possível constatar que diversos são os motivos que levaram os agricultores a comercializar na feira, desde a necessidade de uma fonte de renda extra, até a possibilidade de criação de maiores vínculos de confiança, ou de aproximação com os consumidores, para aqueles que buscam estabelecer, por diferentes motivos, esse tipo de relação. A produção de

produtos ecológicos é vista como uma forma de agregar valor ao seu produto, posicionando-se a favor da comida sem veneno. Podem ser destacadas, também, as vantagens de não existirem intermediários na relação de compra e venda, quando a comercialização é realizada diretamente entre o produtor e o consumidor, como acontece nas cadeias curtas.

O relato da Produtora 1, com relação às receitas dos seus biscoitos, cabe aqui ser destacado. Ao adquirir um produto como esse, a interação vai muito além de uma operação mercantil apenas, pois tem a ver com a origem daquele alimento, do sentimento compartilhado por quem está ali vendendo, fato que remete ao conceito de redes sociais da sociologia econômica, mais especificamente ao compartilhamento de valores e representações vinculados àquele produto.

Sobre o perfil dos feirantes e a composição do grupo familiar, os agricultores feirantes da Feira do Produtor possuem, em média, 66 anos de idade, compreendendo pessoas de 54 a 73 anos de idade. Sobre o tempo em que participam da feira, em média, 24 anos, contando com um agricultor que está desde o seu início, há 37 anos, e a Produtora 1, que foi a última que entrou e está há 8 anos na feira. Os imóveis rurais compreendem, em média, uma área de 17,36 hectares. O tempo em que a propriedade se encontra sob gestão familiar, considerando processos sucessórios anteriores, é de 62 anos, em média.

Um fato importante a destacar nessa feira é a gestão familiar do empreendimento rural, pois, mesmo que todos esses feirantes tenham filhos (as), nenhum deles apontou um possível sucessor familiar, já que esses filhos desempenham atividades profissionais no meio urbano. Já há bastante tempo, o processo de sucessão familiar vem sendo discutido como um dos maiores desafios para o campo, uma vez que a sucessão torna-se elemento-chave para a dinâmica socioeconômica e cultural do rural brasileiro, na medida em que o esvaziamento do campo acaba por dar prazo de validade ao modelo familiar de desenvolvimento rural.

Os agricultores feirantes da Feira Ecológica têm, em média, 40 anos de idade, além de pessoas de 21 a 54 anos. Com relação ao tempo em que participam da feira, como ela acontece há cerca de um ano e meio, compreende feirantes que estão lá desde seu início até a inclusão mais recente, há seis meses. As propriedades rurais têm, em média, uma área de 8,85 hectares. No que se refere ao tempo em que o imóvel está sob a posse familiar, verificou-se que o tempo médio é de 27 anos, contudo, predominam iniciativas recentes, uma vez que quatro propriedades iniciaram suas atividades a menos de 4 anos.

Dentre essas quatro iniciativas recentes, podemos classificar três delas como uma categoria emergente no meio rural, que vem sendo denominada de “neo-rurais”. De acordo com Giuliani (1990), os neo-rurais correspondem a uma migração do urbano para o rural, a fim de desenvolver projetos pluriativos e diferenciados frente ao modelo hegemônico de agricultura, objetivando contato direto com a natureza, tranquilidade, relações sociais e oferta de produtos rurais distintos.

Ao se falar de projetos pluriativos, faz-se referência a uma nova dinâmica ocupacional do meio rural, já salientada por Froehlich e Diesel (2009). Além da produção de alimentos, essa dedicação também pode ser uma forma aparente de garantir a qualidade desses produtos, a conservação das características paisagísticas das regiões, a proteção ambiental no meio rural, a manutenção de um contexto econômico e social rural, e a diversificação das atividades, com destaque para o turismo rural. Frente a essa pluralidade, foi possível identificar tal dinâmica não só nos neo-rurais, mas, de forma geral, também em todos os produtores da Feira Ecológica, uma vez que das sete famílias, duas delas também retornaram ao campo após se aposentarem na cidade, especificamente a família do Produtor 8 e a da Produtora 10.

No que se refere às atividades que desempenham no campo, as quais condizem com essa nova dinâmica rural, tem-se a produção orgânica; a comercialização de Pancs; o sistema agroflorestal; os guardiões de sementes; a saboaria artesanal, com coleta de óleo de cozinha; o uso de tecnologias sociais; e o turismo de experiência. As tecnologias sociais condizem com um produto, método ou técnica, criada para solucionar algum problema social, caracterizando-se por ser simples, de baixo custo, de fácil aplicabilidade e de impacto. Sobre essas tecnologias, foram relatadas ações de aproveitamento da água da chuva; compostagem; banheiro seco; sistema de saneamento com separação de águas claras, cinzas e negras, possibilitando direcionar esses resíduos para os cultivos; bioconstrução; e o calendário biodinâmico.

Com relação ao turismo de experiência, as famílias da Produtora 7 e Produtor 9 já oferecem esse serviço em suas propriedades. Ambas estão cadastradas no site *Worldpackers* – Mochileiros pelo Mundo -, e recebem turistas que buscam experiências díspares pelo mundo. No relato da Produtora neo-rural 7, é possível compreender como funciona o turismo de experiência na prática.

Quando a gente veio pra cá, não foi com o objetivo de se isolar, a gente veio para viver uma vida diferente e a gente tem esta característica do social, né, do comunitário, das redes. Então a experiência do turismo, desde o início lá em Porto Alegre,

a gente contou com assessoria para analisar a nossa proposta, a gente não queria ser um hotel, né, e, ao mesmo tempo, a gente queria receber as pessoas, então nos foi apresentado essa proposta do turismo de experiência, dentro do turismo rural. A nossa experiência é uma proposta em que gente convida as pessoas para conviverem neste espaço coletivo, pra conviver com essa rotina que a gente chama de rotina compartilhada, onde as pessoas entram na divisão das tarefas, tarefas ligadas à bioconstrução, de cultivo e a rotina de cozinhar, a trilha e banho de cachoeira. Troca por hospedagem e uma colaboração simbólica com dinheiro para a alimentação (PRODUTORA 7, 2019).

Na Tabela 1, é possível visualizar o perfil dos feirantes, apresentando-se a escolaridade dos pesquisados. Dentre os produtores da Feira do Produtor, 87,5% possuem ensino fundamental incompleto, o que demonstra uma escolaridade relativamente baixa. Essa informação vem ao encontro do cenário educacional rural rolantense, no qual 65% dos produtores possuem nível de escolaridade “antigo primário”. Identificou-se também que 52% das propriedades rurais compreendem uma população de 60 anos ou mais, o que também se confirma com a média de idade desses feirantes, que é de 66 anos. Esta geração é marcada pela dificuldade que tinham, quando eram jovens, de acesso à educação, derivada também da obrigatoriedade de auxiliar nas atividades agrícolas das propriedades familiares.

Realidade oposta é o que se evidencia nos agricultores da Feira Ecológica, onde 90% possuem desde o ensino médio completo até a pós-graduação, incluindo um em nível de doutorado, indicando certo grau de qualificação. Além do grau de escolaridade ser diferenciado, esses agricultores demonstram uma busca recorrente por conhecimento, tendo como principal parceiro o IFRS. Desde 2018, todos eles frequentaram, ao menos um módulo, do curso de extensão em Agroecologia, sendo este dividido em três módulos: I, II e III. Foram citadas também outras formações, como, por exemplo, horticultura orgânica, plantas bioativas, turismo rural, *design* de ecovilas, agricultura biodinâmica e especialização em desenvolvimento rural.

Fazendo referência às pesquisas de Ferrari (2011) e Cassol (2013), os dados por eles apresentados quanto ao grau de escolaridade assemelham-se aos dos feirantes da Feira do Produtor de Rolante/RS, sendo relativamente baixos. Na Feira de Produtos Coloniais e Agroecológicos de Chapecó/SC, 42% dos entrevistados possuem até o ensino fundamental, e na Feira do Pequeno Produtor de Passo Fundo/RS, esses dados correspondem a 44%. Cabe ressaltar que aqueles com ensino superior, nas duas pesquisas mencionadas, são minoria: em Passo Fundo, 8%; em Chapecó, cerca de 10%.

Tabela 1 - Grau de escolaridade dos produtores que participam da comercialização via circuito curto

Categorias	Feira do Produtor		Feira Ecológica	
	Frequência	Participação (%)	Frequência	Participação (%)
Não estudou	0	-	0	-
Ensino fundamental incompleto	7	87,5	1	10,0
Ensino fundamental completo	0	-	0	-
Ensino médio incompleto	0	-	0	-
Ensino médio completo	1	12,5	2	20,0
Ensino superior incompleto	0	-	3	30,0
Ensino superior completo	0	-	3	30,0
Pós-Graduação	0	-	1	10,0
Total	8	100,0	10	100,0

Fonte: dados da pesquisa (2019).

No tocante ao aspecto econômico, questionou-se os feirantes sobre quanto a venda na feira e de cestas prontas representam no total da renda familiar. Esses dados são apresentados na Tabela 2. Constatou-se que para 50% dos produtores essa comercialização corresponde a até 20% da renda familiar, e para 16,67% dos feirantes representa de 80% a 100% da renda.

Tabela 2 - Participação das vendas na feira no total da renda familiar

Categorias	Frequência	Participação (%)
Até 20%	6	50,0
De 20% a 40%	2	16,7
De 40% a 60%	2	16,7
De 60% a 80%	0	0,0
De 80 % a 100%	2	16,7
Total	12	100

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Esse cenário de participação das vendas, via circuito curto, no montante da renda familiar dos feirantes de Rolante/RS diverge do apresentado pelos estudos de Ferrari (2011) e Cassol (2013). Em Chapecó/SC, para 10% dos pro-

dutores, a renda proveniente da feira corresponde a menos de 20%, e, para 21% dos feirantes, representa mais de 90%. Em Passo Fundo/RS, para 24% dos entrevistados, essa renda representa até 30% do total, e, para 48% dos produtores, condiz a 50% ou mais da renda total familiar.

Essa divergência pode ser justificada, talvez, pelo histórico das feiras e pelo número de feirantes. A feira de Passo Fundo/RS, no momento da pesquisa, possuía 66 feirantes e 38 anos de história. Já a de Chapecó/SC possuía 150 famílias envolvidas e cerca de 20 anos de atividade. Ademais, as dinâmicas no campo, historicamente, sempre foram marcadas pelo desenvolvimento de mais de uma atividade que resultasse em renda. Dentro de uma mesma propriedade rural, a diversificação produtiva é vista como estratégia de reprodução social e econômica, e é uma marca dos agricultores familiares (FERRARI, 2011).

As feiras de Rolante/RS, de modo geral, ainda se caracterizam pela venda da produção excedente das propriedades, compondo com outras fontes a renda total das famílias. Contudo, os feirantes da Feira do Produtor relatam a diminuição das vendas em comparação ao início das atividades, há mais de 30 anos. Isso decorre pelo aumento da inspeção sanitária dos produtos comercializados nas feiras e o aumento de estabelecimentos que hoje vendem alimentos.

Naquele tempo, dava mais renda a feira, hoje a gente vem mais pela amizade, não por valer e a pena. Plantava milho e feijão em 4 hectares e tinha colocação, qualquer lugar comprava. Hoje, se colher 5 sacos de feijão, não vende mais, tem que ser tudo embalado e certificado (PRODUTOR 4, 2019).

No início, tudo que se trazia vendia, às vezes, nem terminava o dia já vendia tudo. Hoje se traz 10% do que trazia naquela época e sobra mais que a metade. Então a gente vem por causa da amizade que a gente tem com todo mundo. Se dá uma sexta que o cara não pode vim, como já aconteceu às vezes, até na outra sexta parece que passou um ano, dá saudade do pessoal. Chega um, faz uma brincadeira, porque a gente sempre aprende alguma coisa. E daí é tão bom, por causa disso, da amizade que a gente tem com o pessoal. (PRODUTOR 3, 2019).

Nesses discursos, evidencia-se um elemento novo, a amizade. Dessa maneira, nesses espaços não ocorre apenas uma relação de compra e venda, mas também relações sociais que as feiras possibilitam, e não só entre os feirantes, mas, também, entre feirantes e consumidores. Com base nessas relações, resultantes da interação social, é que a qualidade dos produtos e o modo de viver

desses agricultores são reconhecidos pelos consumidores dos seus produtos.

Em referência aos conceitos-chave da abordagem sociológica da economia - a ideia da construção social desses mercados, das redes sociais e do enraizamento -, é fundamental pensar o mercado como uma forma de interação entre os atores, de relações de proximidade, troca de conhecimentos, de reciprocidade e de manutenção do rural. Como se pronunciaram os feirantes, as feiras se concretizam como um espaço de convívio social e de cooperação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar o processo de construção dos circuitos curtos de alimentos, no município de Rolante/RS, e descrever o perfil e as motivações dos agricultores familiares que participam desses mercados locais de comercialização de alimentos. A relevância do estudo esteve pautada na melhor compreensão do potencial das cadeias curtas para o desenvolvimento rural, de modo geral, e para os agricultores familiares, em particular.

A construção dos mercados da agricultura familiar parte do princípio de que é necessária uma construção social, não se limitando apenas à curva de oferta e demanda, mas que esses mercados estejam imersos e enraizados nas interações socioeconômicas. O estreitamento das relações entre os produtores rurais, os mercados agroalimentares e os consumidores, pode propiciar novos padrões de produção e consumo. Esses padrões se referem à valorização e/ou preferência por produtos de procedência conhecida, que se refletem na qualidade nutricional e na saudabilidade dos alimentos. Os espaços que promovem essa aproximação entre produção e consumo, principalmente de alimentos, são os circuitos curtos de comercialização.

A partir da dinâmica rural rolantense, os mercados de proximidade da agricultura familiar e as cadeias curtas de abastecimento de alimentos face-a-face, evidenciou-se a existência de três iniciativas, as quais se tornaram objeto de estudo deste trabalho: a Feira do Produtor, a Feira Ecológica e o caso da Produtora 12, que comercializa cestas de alimentos. A construção desses espaços de comercialização direta é atribuída aos próprios agricultores familiares, preocupados em ofertar alimentos de qualidade diferenciada e de procedência conhecida, bem como auxiliar na composição da renda da família.

Sobre os feirantes que integram a Feira do Produtor e a Feira Ecológica, bem como a Produtora 12, estes são agricultores familiares do meio rural do município de Rolante/RS. Os agricultores feirantes da Feira do Produtor pos-

suem, em média, 66 anos de idade, enquanto os feirantes da Feira Ecológica têm, em média, 40 anos de idade. Dentre eles, pode-se identificar uma categoria emergente no meio rural, os “neo-rurais”.

Considerando-se a pluriatividade atribuída à agricultura familiar, nesse grupo de agricultores que compuseram a presente pesquisa, pode-se constatar o desempenho de atividades que vão além da produção de alimentos, mas, também, a produção orgânica; a comercialização de Pancs; o sistema agroflorestal; os guardiões de sementes; a saboaria artesanal, com coleta de óleo de cozinha; o uso de tecnologias sociais; e o turismo de experiência.

A idealização e a concretização dos circuitos curtos analisados podem ser atribuídas ao estabelecimento de uma conjunção de instituições e atores, que se uniram no intuito de proporcionar à população acesso a alimentos locais e fomento à produção provinda de agricultores familiares do município. Esse trabalho coletivo é exemplo de uma articulação essencial para a construção de novos mercados. A ideia da construção social dos mercados é pautada na integração dos agricultores familiares, entidades e comunidade local, objetivando o bem comum a todos.

Por fim, acredita-se que este estudo possa contribuir para a reflexão sobre a importância dessa categoria para a sociedade, buscando-se, a cada dia, alternativas para a sua reprodução, uma vez que as suas atividades são essenciais para a manutenção de um contexto econômico e social no âmbito rural. Além disso, espera-se que esta pesquisa possa contribuir para outros estudos sobre os mercados da agricultura familiar, frente às novas demandas por produtos mais saudáveis e de qualidades diferenciadas, em uma sociedade que vem buscando uma nova relação entre homem, natureza e consumo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 35-64, nov. 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262889/mod_resource/content/2/Abramovay-Mercados.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2007.

CASSOL, Abel Perinazzo. **Redes agroalimentares alternativas: mercados, interação social e a construção da confiança**. 2013. 186 f. Dissertação (Mes-

trado) - Programa de Pós Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

COREDE PARANHANA - ENCOSTA DA SERRA (Rio Grande do Sul). **Área de abrangência**. 2019. Disponível em: <https://coredepes.faccat.br/index.php/area-de-abrangencia/>. Acesso em: 10 out. 2019.

FERRARI, Dilvan Luiz. **Cadeias agroalimentares curtas: a construção social de mercados de qualidade pelos agricultores familiares em Santa Catarina**. 2011. 347 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FROELICH, José Marcos; DIESEL, Vivien (Org.). **Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2009.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

GAZOLLA, Marcio; PELEGRINI, Gelson. A construção social dos mercados pelos agricultores: o caso das agroindústrias familiares. In: CONGRESSO SOBER - SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande. **Anais [...]**. Campo Grande: SOBER, 2010. p. 1 - 18. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/226.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

GIULIANI, Gian Mario. **Neo-ruralismo: o novo estilo dos velhos modelos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.5, n.14, p. 59-67, out. 1990. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_14/rbcs14_05.htm. Acesso em: 01 nov. 2019.

GRANOVETTER, Mark. The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. **Journal of Economic Perspectives**. Volume 19, Number 1, pp. 33 - 50, 2005. Available in: <https://pdfs.semanticscholar.org/7e1f/e4bdcae-01d052348e984d919552e146c5e58.pdf>. Accessin: 29 oct. 2019.

GRANOVETTER, Mark. Ação Econômica e Estrutura Social: o Problema da Imersão. **RAE - eletrônica**, v. 6, n. 1, jan/jun, 2007. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae-eletronica/vol6-num1-2007/acao-economica-estrutura-social-problema-imersao>. Acesso em: 29 out. 2019.

IBGE. **Censo agropecuário resultados preliminares 2017**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rolante/pesquisa/24/76693>. Acesso em: 10 out. 2019.

NORTH, Douglass. Location Theory and Regional Economic Growth. **Journal of Political Economy**, LXIII, 1955. Versão em português: MARTINS, M.D.C.S. *Economia Regional: Textos Escolhidos*.

PLOEG, Jan Douwe van Der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POZZEBON, Luciana; RAMBO, Anelise Graciele; GAZOLLA, Marcio. As Cadeias Curtas das Feiras Coloniais e Agroecológicas: Autoconsumo e Segurança Alimentar e Nutricional. **Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, v. 16, n. 42, p.405-441, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6057>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MARSDEN, Terry. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. **Journal Of Rural Studies**, v. 14, n. 1, p. 107-117, jan. 1998. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0743016797000417?via%3Dihub>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MARSDEN, Terry; BANKS, Jo; BRISTOW, Gillian. Food Supply Chain Approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 424-438, out. 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9523.00158>. Acesso em: 28 out. 2019.

RENTING, Henk; MARSDEN, Terry; BANKS, Jo. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel das cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural. In: GAZZOLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 27-51. SCHNEIDER, Sergio. Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sérgio (Org.). **Construção de mercados e Agricultura Familiar: Desafios para o Desenvolvimento Rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. p. 93-140.

STRATE, Mirian Fabiane Dickel; CONTERATO, Marcelo Antonio. Práticas de agroindustrialização e arranjos produtivos locais como estratégia de diversificar e fortalecer a agricultura familiar no Rio Grande do Sul. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p.227-245, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13052/pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

WILKINSON, John. Sociologia econômica, a teoria das convenções e o funcionamento dos mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p.805-824, 2002. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2042/2424>. Acesso em: 29 out. 2019.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

10. PROPOSTA DE MELHORIA NO MÉTODO DE CONSULTORIA EMPRESARIAL DO PROJETO EXTENSÃO PRODUTIVA E INOVAÇÃO APLICADA AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Luiz Fernando Costa Neves¹
Carlos Fernando Jung²

1 INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade, as pessoas que detinham poder utilizavam-se de conselheiros para suas tomadas de decisões. Mas foi durante a Revolução Industrial, com o grande crescimento das indústrias, que se percebeu a necessidade de um estudo com maior profundidade, para que os processos fossem melhorados a partir da intervenção de algum especialista no assunto. Nesse período, nasceu a função de consultoria como atividade profissional no ramo empresarial. De acordo com Donadone, Silveira e Ralio (2012), a primeira empresa de consultoria pura de gestão moderna e estratégica foi a McKinsey & Company, INC, fundada em 1926. A partir daí, houve um crescimento gradual nessa modalidade de prestação de serviços. No entanto, após a segunda grande guerra, quando se disseminaram ferramentas, métodos e produtos por várias partes do mundo, as empresas de consultoria experimentaram um grande avanço. Esse cenário perdura até os dias atuais, em virtude da grande competição entre empresas em um mercado globalizado.

Mas não é apenas no setor privado que a consultoria se aplica. Também serve de base para projetos de desenvolvimento regional, uma proposta que, quando planejada adequadamente, ocorre a partir da implantação de políticas públicas. Segundo Souza (2003), a formulação dessas políticas públicas é a

¹ Faculdades Integradas de Taquara – Faccat

² Faculdades Integradas de Taquara – Faccat

forma com que os governos conseguem implantar suas propostas, por meio de projetos e programas que produzam os resultados e as mudanças desejados em um determinado período.

O Projeto Extensão Produtiva e Inovação (Pepi) faz parte da política pública do estado do Rio Grande do Sul e, segundo o Manual Global do Pepi (2015), o seu objetivo é desenvolver todas as regiões do estado, por meio de consultorias especializadas, em áreas estratégicas das pequenas e médias indústrias, e, dessa forma, capacitar as organizações para serem mais competitivas, gerando empregos e renda nas regiões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Projeto Extensão Produtiva e Inovação - Pepi

De acordo com o Manual Global do Pepi (2015), o governo do estado do Rio Grande do Sul, desde 2001, adota políticas públicas de fomento às empresas. Naquele ano, foi implantado o Projeto de Extensão Empresarial, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dessas organizações. A versão 1 do programa destinava-se às empresas dos ramos de serviços, comércio e indústria. Nessa versão, as empresas passavam por um processo de diagnóstico, a partir do qual se definiam as ações básicas a serem implantadas. Após essas implantações estarem consolidadas, poderiam avançar para o módulo estratégico, com o objetivo de torná-las mais competitivas nos mercados interno e externo. Esse projeto foi descontinuado em 2006.

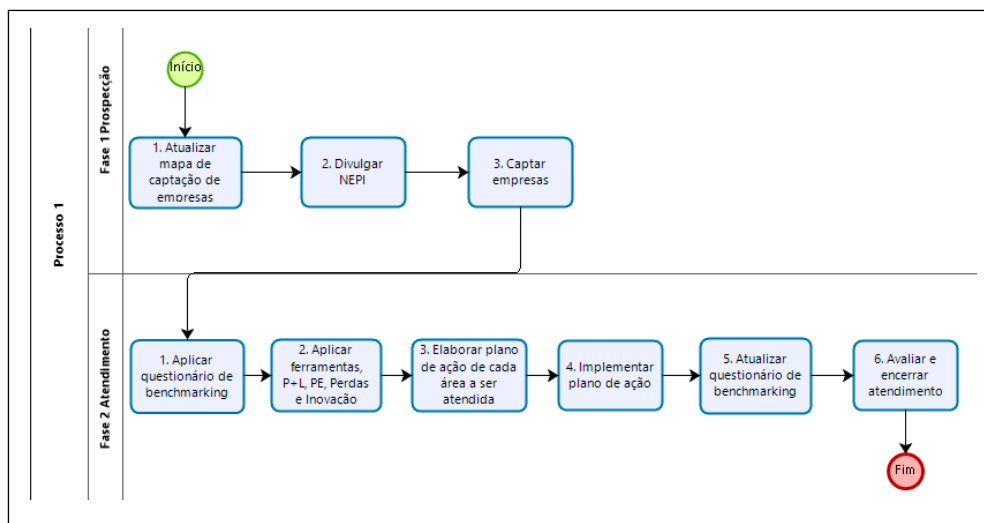
Em 2012, a partir de uma parceria entre a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), extinta em 2016, e o Grupo de Pesquisa em Modelagem para Aprendizado (GMAP) da Universidade do Rio do Sinos (Unisinos), o projeto foi retomado com um novo nome e ajustes na metodologia. Essa versão 2 do projeto atendia somente a empresas industriais, nos módulos básico e/ou produtivo e inovação, o que surgia como um diferencial nos atendimentos, já que, nesse módulo, o foco eram quatro áreas: planejamento estratégico, redução de perdas, inovação e produção mais limpa. Em 2014, o estado tinha implantado vinte Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação (Nepis).

O Pepi foi regulamentado em 2012, passando a ser uma política de Estado, sendo que, em 2015, foi realizada nova atualização na metodologia, versão 3, utilizada atualmente.

Nessa versão, o foco do Pepi é atuar em pequenas e médias empresas industriais e atendê-las nas áreas de planejamento estratégico, redução de perdas, inovação e produção mais limpa, podendo a empresa ser atendida em uma ou mais áreas, por um período de 11 meses. O módulo básico foi extinto. A partir dessa revisão, foi adotada uma ferramenta de benchmarking, desenvolvida pela Sociedade Portuguesa de Inovação (SPI), que entrega para as empresas participantes um relatório onde apresenta a sua estratégia de inovação comparada com as demais empresas atendidas pelo Pepi. Os resultados mostram às empresas o potencial de aperfeiçoamento e otimização das suas estratégias de inovação e, conseqüentemente, podem fortalecer o seu futuro desempenho competitivo (MANUAL GLOBAL DO PEPI,2015)

Apresentaremos o método do Pepi, em sua versão 3 (ver Figura 1).

Figura 1 - Método Pepi – Programa Extensão Produtiva e Inovação



Fonte: adaptado de Manual Global do PEPI (2015).

O método proposto foi elaborado para um projeto de consultoria em parceria entre o governo do estado Rio Grande do Sul e universidades de diversas regiões gaúchas. Para este artigo, foi analisado o método proposto no convênio realizado entre SDECT e Faccat, Faculdades Integradas de Taquara, para a execução deste método de consultoria em extensão universitária. Cabe salientar, antes de detalhar esse processo de execução de consultoria, que o

projeto prevê a seleção de profissionais com formação acadêmica em nível de graduação e, no mínimo, especialização em sua área de atuação; portanto, um Nepi é constituído por, no mínimo, um coordenador e quatro extensionistas consultores, sendo um em produção mais limpa (P+L), um em planejamento estratégico (PE), um em perdas e um em inovação. Outro fator importante é que, antes de iniciarem os atendimentos, todos recebem capacitação na metodologia assim como há uma divulgação do projeto junto às prefeituras, câmaras de vereadores e associações industriais das cidades de abrangência do Nepi.

Na fase 1, prospecção, deverão ser realizadas as três etapas: 1ª etapa - atualização do mapa de captação, que compreende uma relação de empresas que cumprem os requisitos para ser atendidas. Nesse caso, devem ser indústrias de pequeno e médio porte, que não tenham um faturamento superior a 20 milhões de reais anuais.

Na segunda etapa, o Nepi deverá ser divulgado através de jornais, programas de rádios, site da instituição universitária e visitas às empresas relacionadas no mapa de captação.

Na terceira etapa da fase 1, ocorre a captação das empresas, e os extensionistas visitam as que estiverem interessadas em aderir ao programa. Nesse momento, o consultor-extensionista avalia a necessidade e a capacidade que a empresa tem de receber atendimento, que poderá ser em uma, duas, três ou até nas quatro áreas. Esta última modalidade raramente acontece, devido à necessidade de a empresa ter que disponibilizar um gestor interno para cada área em que será atendida, sendo que um gestor poderá responder por, no máximo, duas áreas. Após a definição das áreas, é preenchido um termo de adesão às responsabilidades das partes, o qual é assinado pelo empresário, pelos gestores internos e pelo extensionista, oficializando o início da consultoria.

As seis etapas da segunda fase, atendimento, devem ser seguidas pelos extensionistas, sendo que o responsável pela captação da empresa irá aplicar um questionário de *benchmarking*, (1ª etapa da 2ª fase). A empresa responderá a diversas questões sobre sua situação atual, para que, depois, por meio da tabulação de suas respostas pelo software desenvolvido para o Nepi, seja comparado o seu posicionamento com o de empresas nacionais e internacionais. Esse relatório irá balizar os planos de ação das áreas em que a empresa será atendida.

Na segunda etapa, aplicar a ferramenta de diagnóstico, cada consultor irá aplicar a de sua área. Para exemplificar, iremos supor que a empresa será aten-

dida nas quatro áreas. Nesse caso, o profissional do Nepi da área de P+L irá aplicar sua ferramenta de diagnóstico, o de PE aplicará a sua, assim como os de perdas e inovação, sendo que cada uma das ferramentas é específica e irá gerar um diagnóstico de sua área.

Para a terceira etapa, plano de ação, serão elaborados os planos referentes às áreas em que a empresa será atendida; sempre que o atendimento ocorrer em mais de uma área, os consultores reunir-se-ão para avaliar quais das ações sugeridas podem ter correlação, influenciando de forma positiva, ou negativa, na implantação do plano de ação. A partir dessa reunião, cada consultor irá elaborar sua proposta de plano de ação, com, no mínimo, duas demandas a serem executadas, a qual será validada conjuntamente pelo empresário e pelo gestor interno.

Na quarta etapa, implantação do plano de ação, cada consultor deverá realizar no mínimo nove visitas de implantação e acompanhamento da execução do plano em sua área de atendimento, fazendo correções sempre que necessário. Ao final, deverá ter implantado, para cada área de atendimento, no mínimo, duas demandas sugeridas no plano de ação.

Segundo o método da SDECT, na quinta etapa dessa fase, deve-se atualizar o questionário de *benchmarking*, para que se possa fazer uma análise comparativa entre o início das atividades e o seu final, após um período de 9 a 11 meses.

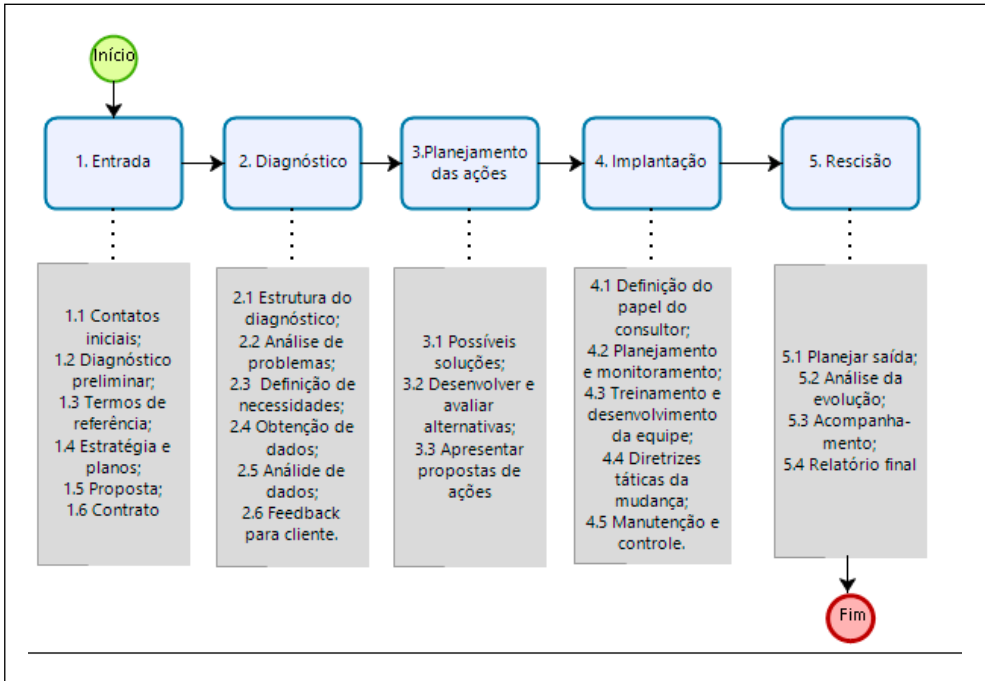
Na sexta etapa dessa fase - e última desse método -, avaliar e encerrar o atendimento, é feita uma análise do desenvolvimento da empresa após as implantações, analisando os dois relatórios de *benchmarking*. Em seguida, o empresário avalia o projeto quanto às implantações e quanto ao consultor. A seguir, faz-se a entrega dos documentos, e é assinado o termo de encerramento, momento a partir do qual o contato do consultor com a empresa está encerrado formalmente.

2.3 Métodos para implantação de consultoria empresarial

Por meio de pesquisa bibliográfica, foram identificados alguns métodos utilizados por empresas de consultoria e que estão disponibilizados nas plataformas Scielo e Periódicos Capes.

Kubr (2002), em seu livro *Consultoria de gestão* (ver Figura 2), sugere cinco etapas no processo de consultoria.

Figura 2 - Método Kubr



Fonte: Adaptado de Kubr (2002).

De acordo com Kubr (2002), os consultores são partícipes das mudanças nas organizações, elaborando e disseminando novos sistemas de administração, implantando, por meio de suas competências, novos métodos, técnicas e tecnologias. O conhecimento do gestor, aliado aos conhecimentos e habilidades do consultor, irá gerar resultados melhores, levando a organização a um patamar superior de atuação. O consultor deve estar em sintonia com o gestor para que os resultados sejam maximizados.

Segundo Kubr (2002), para que tenha seus resultados efetivados, o processo de implantação de um projeto de consultoria deve seguir cinco etapas, para cada uma das quais existem subetapas. Assim, quando se está na etapa 1, entrada, temos as subetapas 1.1, contatos iniciais, já devendo ser iniciada a subetapa 1.2, diagnóstico preliminar dos problemas da organização; a subetapa 1.3, termos de referência, para ser definida a amplitude da atuação do consultor; a 1.4, estratégia e planos, que definirá a estratégia de trabalho e a participação da equipe da empresa. Após essas definições, na subetapa 1.5, contrato, será elaborada a proposta de trabalho, que, após aceita, será celebrada por um contrato.

Na etapa 2, diagnóstico, são mais seis subetapas: 2.1 - estrutura do diagnóstico, quando será elaborado o instrumento para a coleta de dados, que deverá ser de conhecimento prévio dos participantes; 2.2 - análise de problemas, baseada no diagnóstico preliminar; 2.3 - definição de necessidades, quando será acordado o que será necessário nessa subetapa; 2.4 - obtenção dos dados, que é a aplicação do instrumento elaborado na subetapa 2.1; 2.5 - análise dos dados, que compreenderá a tabulação e análise dos resultados do diagnóstico. A etapa 2.6, feedback para o cliente, deverá ser formal, com a entrega de um relatório apontando o que foi identificado no diagnóstico.

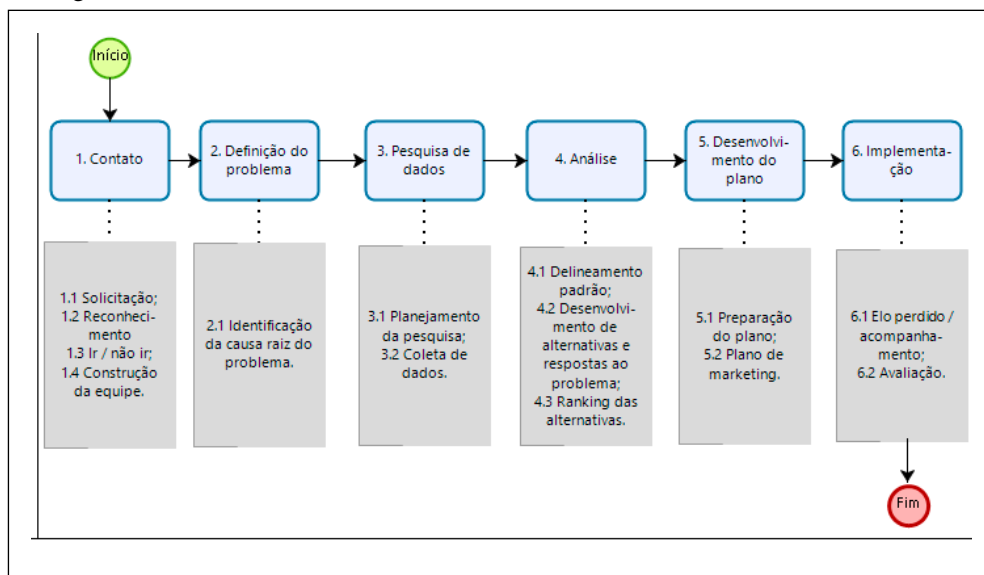
Na etapa 3, planejamento das ações, o consultor deverá apresentar ao empresário a subetapa 3.1, possíveis soluções; a 3.2, avaliação de alternativas, e, com isso, concluir com a subetapa 3.3, apresentação de propostas de ações, etapa em que o consultor já adquiriu maior conhecimento da empresa cliente, por meio do diagnóstico, e está apto para sugerir algumas possíveis soluções, apresentar uma proposta de plano de ação a ser executado e obter o parecer favorável do empresário.

Na etapa 4, implementação, será o momento em que efetivamente as mudanças serão executadas. Para que isso ocorra de forma satisfatória, deverão ser atendidas algumas premissas: subetapa 4.1, definição do papel do consultor, momento em que será definida a forma como ele irá atuar no processo, sendo imprescindível que sua atuação seja na orientação, e não na execução das tarefas; subetapa 4.2, planejamento e monitoramento. As implantações, além de planejadas, devem ter indicadores para que seja possível monitorar os resultados parciais, na subetapa 4.4, treinamento e desenvolvimento da equipe. Nessa subetapa, os colaboradores envolvidos nas implantações deverão receber treinamento que os torne aptos para essa realização, mas, acima de tudo, engajados no projeto, para que as mudanças sejam percebidas como uma construção de equipe. Na subetapa 4.5, manutenção e controle, seguirá o que foi definido no planejamento e monitoramento, garantindo a continuidade das melhorias implantadas.

Na etapa 5, rescisão, o consultor deverá seguir as seguintes subetapas: 5.1, planejar sua saída, definindo os responsáveis pelas atribuições que ele exercia; 5.2, análise da evolução, quando serão mensurados os resultados atingidos até este momento; 5.3, acompanhamento, definindo como ele deve ser feito; e 5.4, relatório final, que, além dos resultados obtidos, deverá conter o plano de continuidade das mudanças.

Segundo os autores Bruckman e Iman (1980), para ser um bom consultor, é necessário mais que o conhecimento acadêmico. Habilidade para tratar com pessoas e alinhamento com os valores da empresa-cliente certamente serão determinantes para que o projeto seja bem-sucedido. Os autores desenvolveram o seu método, que pode ser visto na Figura 3.

Figura 3 - Método Bruckman e Iman



Fonte: adaptado de Bruckman e Iman (1980).

Nesse método, é sugerida uma sequência de seis etapas, cada uma dividida em subetapas. A etapa 1, a do contato, é dividida em quatro subetapas: 1.1, solicitação, que pode vir do cliente que procura a consultoria ou por meio de contatos da consultoria com o cliente. Após esse contato, vem a subetapa 1.2, reconhecimento, momento em que a transparência nas informações de ambas as partes poderá determinar o futuro do projeto. Temas como possíveis limitações e restrições ao projeto, resultados desejados e questões culturais devem ser informados nessa etapa. Além disso, o consultor deve ser sensível a fatores emocionais do cliente, já que este abrirá as portas e confidencialidades para uma pessoa estranha ao dia a dia da organização. Segue-se, então, para a subetapa 1.3, ir / não ir, quando será tomada a decisão de dar ou não andamento ao projeto. A subetapa 1.4, construção da equipe, envolve a definição

da equipe que irá trabalhar com a consultoria, que deverá ser uma equipe multidisciplinar, com experiências que possam auxiliar no projeto. Outro fator determinante nessa subetapa é que as pessoas escolhidas estejam alinhadas com a cultura organizacional de empresa.

Na subetapa 2.1 da etapa 2, definição do problema, este deverá ser definido, e o consultor deve ter cuidado para, além de identificar a possível causa, ter a convicção de que ela é a causa-raiz, já que, não raras vezes, a equipe, com seus conceitos pré-estabelecidos, tenta influenciar na análise e na tomada de decisão. Nesse caso, a habilidade do consultor poderá evitar falhas na condução do trabalho e aglutinar a equipe em torno do real problema.

A etapa 3, pesquisa dos dados, contempla as subetapas 3.1 e 3.2. A primeira envolve o planejamento da pesquisa, momento em que serão definidos os propósitos, o modo de realização do estudo e quem serão os responsáveis por cada ação. Informar a toda a equipe qual o produto desejado, definir quem será entrevistado e quais documentos deverão ficar à disposição são estratégias que envolverão e comprometerão cada vez mais a equipe interna. Conclui-se essa etapa com a subetapa 3.2, coleta de dados, que, segundo os autores, tem na aplicação de questionários - estruturados ou não -, para obtenção dos dados, uma das alternativas mais utilizadas. Além disso, pode-se obter esses dados não só por meio da revisão de documentos, avaliação de estatísticas, observação direta e *feedback* como da utilização de testes, que podem atender a diversos quesitos. Dar e receber *feedback* do cliente poderá evitar informações que não condizem com a realidade. As atividades devem ser constantemente monitoradas, para identificar alterações ou algum equívoco na pesquisa dos dados, e, no fim dessa etapa, deverá ser realizada uma autoavaliação com o maior número de pessoas envolvidas no processo.

Na etapa 4, análise, quando devem ser delineadas as informações obtidas, com o objetivo de identificar lacunas a serem ajustadas no problema identificado e suas possíveis soluções, deve-se observar as seguintes subetapas: 4.1, delineamento padrão, que envolve identificar a necessidade de buscar mais informações; subetapa 4.2, desenvolvimento, quando serão elaboradas as alternativas para solucionar o problema identificado, e subetapa 4.3, ranking das alternativas, as quais serão ordenadas, a fim de priorizar aquelas que poderão ter maior impacto nos resultados da organização, juntamente com a definição de metas, que servirão de indicador de atingimento dos resultados esperados.

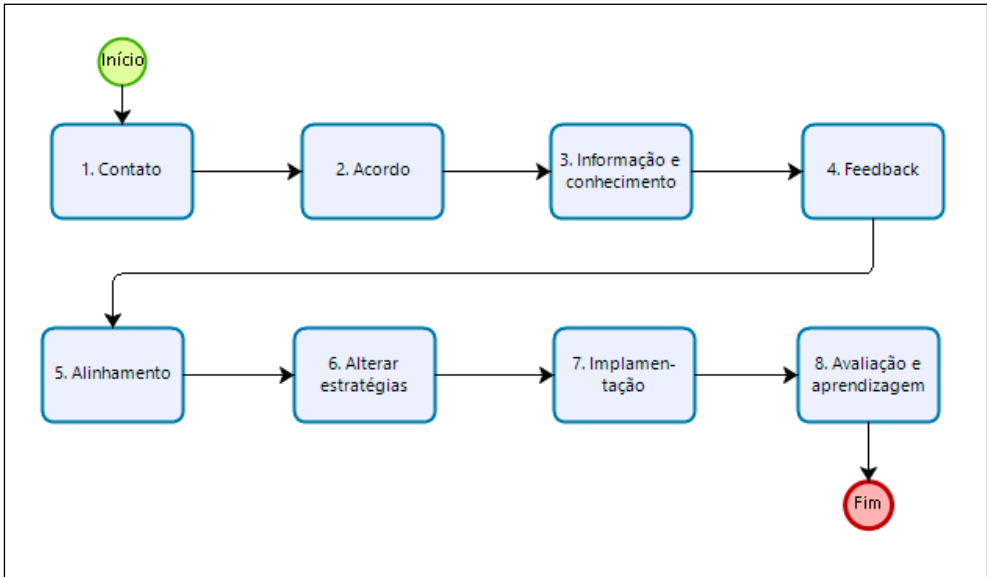
O desenvolvimento de planos é a etapa 5 do método de Bruckman e Iman (1980), que tem como subetapas as que seguem: 5.1, preparação dos planos,

que deverá conter as atividades a serem realizadas, as responsabilidades, os horários e recursos, sendo possível a apresentação de um plano alternativo. Subetapa 5.2, plano de marketing. Na apresentação dos planos à direção, o consultor deverá estar atento ao fato de que os gestores da empresa receberão muitas informações novas, e, para que esse momento não gere algum desconforto, é sugerido que a proposta seja feita por tópicos, e a execução de cada um deles seja acompanhada pela direção. Com isso, confiança e engajamento podem ser conquistados para a continuidade do projeto.

A última etapa é a 6, implementação. Nela, o consultor deverá observar as subetapas 6.1, elo perdido / acompanhamento, quando será elaborado e implantado um plano de acompanhamento das ações executadas. É de fundamental importância que a consultoria esteja presente nos primeiros procedimentos desse acompanhamento. A subetapa 6.2, avaliação e aprendizagem, é a última subetapa desse método, quando serão avaliadas a eficácia das soluções implantadas, as sugestões de novas ações e, por fim, os aprendizados que resultaram do projeto de consultoria.

Alsagour (2016), no estudo que objetivou comparar o processo de consultoria, os métodos de consultoria das oito etapas de Scott e Barnes, o Método de Tecnologia de Desempenho Humano (HPT) de Gilley e Maycunish, e o Método de Melhoria do Desempenho Humano (HPI) de Rothwell, Hohne e King -, relata prós e contras em quaisquer dos métodos propostos, mas acredita que o método das oito etapas seja o mais adequado, por ser claro e de fácil aplicação. As etapas, principalmente as etapas de *feedback* e estratégias (ver Figura 4), podem ser aplicadas a qualquer tipo de consultoria, aumentando a interação com o cliente.

Figura 4 - Método Scott e Barnes



Fonte: Adaptado de Scott e Barnes (2011).

De acordo com Scott e Barnes (2011), a etapa 1 de seu método é o contato, que ocorre quando o consultor é contatado pelo cliente. Neste momento, já deve começar a construção de uma parceria sólida e forte, onde ambos irão explorar novos caminhos e adquirir conhecimentos. Não só a autoavaliação do consultor (quanto a sua aptidão para desenvolver o projeto) mas também o conhecimento dos recursos e do suporte que a empresa disponibilizará complementam a etapa para que o relacionamento entre as partes seja de confiança, sintonia e empatia.

Na etapa 2, acordo, as partes devem definir, de forma detalhada e clara, o escopo do projeto, seus objetivos, orçamento e prazos. Independentemente de ser redigido ou somente verbal, o importante é que estejam bem alinhadas as expectativas do cliente e do consultor.

Na etapa 3, informação e avaliação, poderão ser utilizadas diversas ferramentas para coletar os dados, como pesquisas, entrevistas, a fim de que possam ser definidas as ações mais apropriadas para o perfil daquele cliente. Uma análise de forças e fraquezas (FOFA) poderá auxiliar na identificação de situações-problema e suas possíveis causas.

A etapa 4, *feedback*, leva o consultor a uma reflexão sobre as informações recebidas. Nesse momento, ele deverá analisar se o seu conhecimento atende à necessidade da empresa, se a cultura organizacional está alinhada com a sua e quais as alternativas que poderá oferecer ao cliente. A partir dessas questões, deverá decidir se deve ou não dar continuidade no projeto. O retorno dos resultados obtidos na etapa anterior deve ser repassado ao cliente de forma cuidadosa, salientando temas-chave, modelos teóricos que ajudem a interpretar os dados, oportunidades e pontos fortes que podem levar ao sucesso da organização.

Na etapa 5, alinhamento, cliente e consultor devem chegar a um consenso. O contrato inicial deverá ser revisto, já que, nesse momento, o conhecimento mútuo e o da organização estão mais claros. A partir disso, serão estruturados o planejamento das mudanças e as estratégias de transição, tanto da organização quanto das pessoas envolvidas.

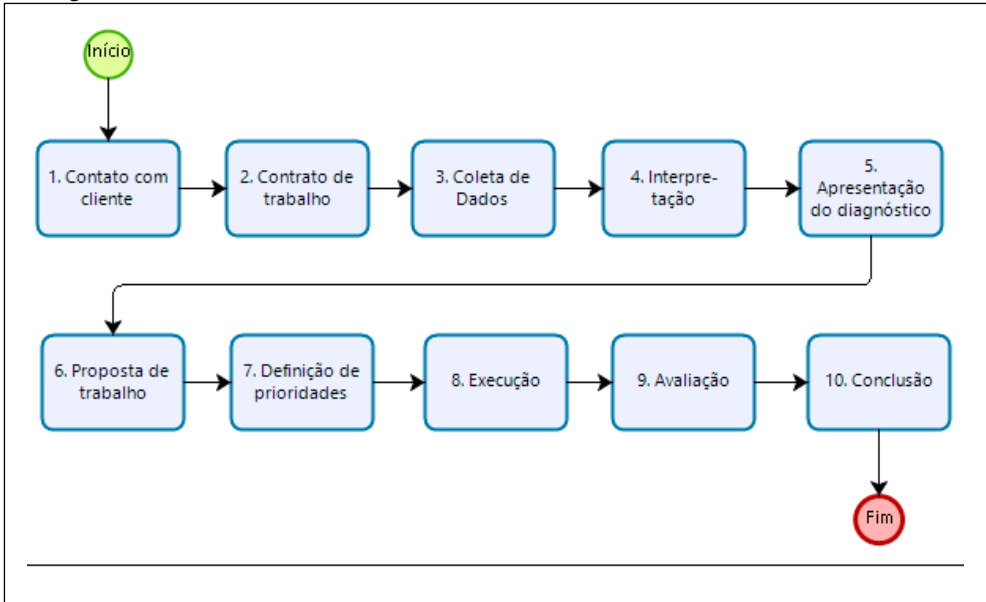
Na etapa 6, alterar estratégias, o consultor deverá definir onde e como as mudanças serão implantadas. Segundo o autor, deve-se gerenciar as respostas da organização e dos indivíduos em relação às mudanças, pois deles dependerá o sucesso ou o fracasso do projeto de consultoria. A organização deverá ter pensamento sistêmico para que a mudança seja bem-sucedida, e, nesse caso, o consultor deverá estar muito próximo dos gestores da empresa, para que sejam identificados padrões e estruturas que poderão estar desalinhadas ao pensamento sistêmico.

Na etapa 7, implantação, as mudanças deverão ser implantadas de forma a serem duradouras. As questões relacionadas à manutenção das mudanças tendem a ter a mesma importância que a própria mudança, já que, caso não haja agentes treinados e comprometidos na organização, além do uso de tecnologia e um desenvolvimento das equipes, ela poderá, em um curto espaço de tempo, voltar ao estágio anterior.

A última etapa é a 8, avaliação e aprendizagem. Nessa etapa, o consultor deverá realizar uma avaliação dos resultados obtidos e compará-los com a situação anterior, a fim de mensurar o aprendizado, fruto do processo de consultoria, para torná-lo um aprendizado contínuo.

No seu método, Bellman (2008) detalha sua estratégia para implantação de um projeto de consultoria. Segundo ele, não se deve expor ao cliente as etapas, mas segui-las, obedecendo ao tempo do cliente para assimilar cada uma delas (ver Figura 5).

Figura 5 - Método Bellman



Fonte: adaptado de Bellman (2008).

A etapa 1, contato do cliente, acontece a partir de um problema que ele está buscando solucionar e acredita que não conseguirá resolver sem ajuda externa. Nesse momento, inicia-se a identificação do problema, e o consultor deve demonstrar interesse em ajudar a solucioná-lo, mesmo que em 70% das vezes, segundo o autor, o que é apresentado como o problema é uma consequência dele, e não sua causa raiz, mas o momento para que isso seja dito chegará mais à frente. Saber ouvir o cliente nesse momento irá aproximá-lo do consultor, e essa escuta deve ser respeitada, para que o início da identificação do problema seja feito de acordo com a sugestão do cliente. O comportamento não verbal do consultor durante a etapa de contato torna a aproximação mais empática e, após a explanação do cliente, o consultor deve externar o seu entendimento sobre o que foi apresentado. Além disso, deve ser referido ao cliente o interesse em participar da solução daquele problema. Nesse momento, o consultor deve demonstrar seu conhecimento sobre o tema e, se possível, apresentar exemplos de projetos similares de que tenha participado. Informar ao cliente os próximos passos e obter informações documentais do problema apresentado são procedimentos que deverão marcar o início da reunião seguinte, que será agendada nesse momento. Ao término da reunião, esta deverá ser ava-

liada pelo cliente, a pedido do consultor. Até a reunião seguinte, o consultor deve preparar-se, lendo os documentos entregues pelo cliente, preparando as entrevistas que o cliente gostaria que fossem feitas, anotando o que aprendeu, projetando como e com quem será feita a coleta de dados e anotando o que deve constar no contrato com o cliente.

Na etapa 2, contrato de trabalho, este deverá ser o principal resultado da reunião, pois nela será selado o acordo entre as partes no que tange às expectativas do cliente e ao que o consultor deverá entregar. Esse contrato ou acordo deve ser escrito, para que possa ser reavaliado e provavelmente alterado. Por esse motivo, ele deve ser dinâmico, não havendo necessidade de assinaturas. As informações que podem conter esse contrato são o que será feito, quais os resultados esperados, como será abordado o problema, como serão coletadas as informações, a relação de trabalho e de comunicação entre cliente e consultor, custo, previsão de tempo. Essas respostas devem estar de posse do consultor na reunião. Na conclusão do contrato, as condições comerciais deverão estar claras para as partes e todas as dúvidas esclarecidas, além de definida a periodicidade com que será realizada a avaliação dos trabalhos e a revisão do acordo inicial.

Na etapa 3, coleta dos dados, será o momento de realmente conhecer a empresa cliente. Para que suas reações possam ser analisadas, poderão ser utilizados diversos métodos para aprofundar o entendimento: perguntas, leituras, acompanhamento de processos, reunião de grupos. Inicialmente, a confiança do entrevistado deverá ser conquistada. As questões deverão permitir que ele expresse a sua opinião, evitando que a pergunta induza o respondente. Todos os detalhes devem ser percebidos pelo consultor, pois nesses detalhes encontrará informações subliminares, que serão comprovadas ou não com as demais informações colhidas. Deve-se buscar informações, primeiramente, com as pessoas do nível gerencial, que são aquelas com quem o consultor terá maior contato, iniciando-se, dessa forma, uma confiança mútua, com informações de como será o processo de consultoria e o quanto elas são importantes para o sucesso da mudança pretendida. Essa transparência com os líderes sobre o que será feito aproximará a consultoria da gerência. Outro detalhe importante nessa etapa é informar que os dados colhidos são confidenciais e que, caso exista algum fato que envolva outras pessoas, o que interessa é o fato, e não o nome da pessoa envolvida. O autor conclui essa etapa sugerindo que não se caia na tentação de tirar conclusões prematuras, baseadas nos primeiros indícios.

Na etapa 4, interpretação dos dados coletados, o consultor está diante de muitos dados, opiniões, impressões, e descobrir qual o real significado desses dados é tarefa difícil, que necessita de dedicação e aprofundamento. Uma técnica possível para isso é a de classificar diversas vezes os dados, utilizando em cada uma dessas classificações uma forma diferente, e, assim, comprovar ou não o que já havia sido interpretado. A partir dessas descobertas, poderá ser feita uma proposta de trabalho que contenha uma explicação sobre como foi realizada a coleta de dados, quais setores participaram das entrevistas - sem citar os nomes dos participantes - e alguns dados ainda sem sua interpretação.

Após a coleta de dados e sua interpretação, é o momento da etapa 5, apresentação do diagnóstico, quando será dado um *feedback* ao cliente, por meio de um diagnóstico que contemple de forma sucinta e abrangente as reais necessidades de demanda do cliente. É importante que ele possa reconhecer a sua organização através desse relatório, que deve conter a questão-problema, relatada na etapa 1, o contato, acompanhada de outros possíveis problemas identificados. O consultor deverá estimar e informar aos participantes o tempo de duração da reunião, e sua apresentação deverá ter uma estrutura lógica e clara, em que sejam expostos o problema e a interpretação do consultor, antes que o cliente o interprete por sua conta. A seguir, deverá ser questionado ao gestor se ele concorda com os dados apresentados, os quais, caso haja alguma dúvida, deverão ser revistos e confirmados, para que se possa garantir sua fidedignidade. Se houver alguma discordância de dados, o consultor deverá apresentar sua opinião sobre o novo cenário, reforçando que a sugestão anterior foi dada a partir da primeira informação. O consultor deve estar preparado para algumas reações negativas, em virtude de que o relatório poderá gerar sentimentos de desafio, críticas e até colocar as pessoas na defensiva. Nessa etapa, deverá ser apresentado “o que” foi identificado, “como” será o envolvimento da equipe e, ainda, “quais” os resultados esperados.

A etapa 6, proposta de trabalho, deve absorver tempo suficiente para que as alternativas possam ser debatidas com profundidade, evitando um erro comum que é o de partir imediatamente para a ação, sem avaliar possíveis reflexos negativos. O envolvimento do cliente na tomada de decisão das ações irá fortalecer a confiança mútua e agregar o conhecimento prévio desse cliente nas possíveis soluções propostas; portanto, o consultor deverá dar por concluída essa etapa quando as alternativas estiverem desenvolvidas com a colaboração do cliente.

A etapa 7, definição das prioridades, conforme apresentada pelo autor, é o encerramento da etapa anterior, mas ele a separa para que, nesse momento, possa trazer outras pessoas que serão participantes no processo de consultoria, já que a construção de alternativas e tomadas de decisão tendem a ser mais eficazes quando os envolvidos têm conhecimento dos objetivos do processo e dos resultados esperados. Essas pessoas devem trazer seu conhecimento, ter a autoridade necessária para tomar decisões, ser comprometidas e apoiar o projeto.

Na etapa 8, execução, é chegado o momento da ação. Bellman (2008) nos mostra que muito foi feito até aqui e, justamente por isso, deve-se ter muita atenção com possíveis resistências. Enquanto se trata de planos, as pessoas aceitam, mas, quando se inicia a efetiva mudança, podem mudar de opinião. O consultor deverá encorajar e participar ativamente deste momento para que o ímpeto da equipe esteja elevado. Os resultados iniciais deverão ser ressaltados e, caso não se obtenha o resultado esperado em alguma ação, o consultor deverá agir imediatamente, a fim de que o entusiasmo inicial não diminua. Os líderes, assim como os funcionários, devem ser instruídos sobre como agir. As mudanças e o modo como irão influenciar positivamente a equipe deverão ser comunicadas a toda a organização. O consultor terá o papel de observar as implantações, apoiar e aconselhar as pessoas e as equipes e estar muito atento a qualquer sinal de que algum plano de ação não esteja atingindo seu objetivo. Os sucessos devem ser ressaltados, e os possíveis equívocos deverão ser rapidamente corrigidos, sem permitir a acomodação dos líderes quando alguns bons resultados começarem a aparecer.

A etapa 9, avaliação, não deve ser negligenciada em um processo de consultoria, apesar de sua mensuração não ser fácil, em virtude de que um processo de mudança normalmente tem uma duração maior do que o tempo de intervenção do consultor. Portanto, a avaliação deverá ocorrer em todas as etapas, e não somente nesse momento. Segundo Bellman (2008), os aprendizados com os sucessos e insucessos podem gerar ganhos significativos, por se tratarem de momentos de mudança, e o cumprimento do contrato - seja ele formal ou não - deverá ser apresentado ao cliente como integrante do processo de consultoria, com revisão regular das ações, como forma de manutenção dos planos, e não como uma etapa final do trabalho. A autoavaliação do trabalho também deve ser feita pelo consultor, para que perceba como foi a análise, o feedback, as decisões e seus aprendizados. Quando os projetos são avaliados, tendem a ser mais valorizados pelos clientes e proporcionam ao consultor um maior aprendizado.

A etapa 10, conclusão, que é a última etapa desse método, pode ser mais difícil do que aparenta, especialmente em projetos bem-sucedidos, em virtude do estreitamento das relações entre as partes. O autor sugere que seja elaborado um relatório resumido, onde se dê o encerramento do contrato e também se faça uma reflexão entre consultor e cliente, para reconhecer no trabalho feito seus ganhos e eventuais problemas, valorizando os indivíduos que se destacaram nessa implantação, tomando o cuidado de não utilizar esse momento como uma forma de prolongar a consultoria. Caso o consultor ou o cliente acreditem que tenha outra demanda, esta deverá ser tratada em outro momento de entrada, havendo ou não a possibilidade de um novo contrato. O consultor deve manter contato com o cliente, com o objetivo de realmente monitorar o andamento do projeto, mas uma nova venda de consultoria não precisará ser oferecida, já que o cliente conhece o trabalho do consultor e, se houver necessidade de novo trabalho, provavelmente irá fazer o contato.

Nesse aspecto, tão importante quanto o consultor adaptar-se à cultura da empresa é o papel da alta administração de engajar-se no projeto, exercendo a liderança necessária para o sucesso. O gestor interno deverá ter atitude, habilidade e conhecimento, além de estilo de liderança adequado à sua cultura, para que as partes interessadas no projeto possam atuar em harmonia e com um único propósito.

A transferência de conhecimentos por parte dos consultores é outro fator de muita relevância, pois o trabalho é feito para a empresa, que deverá absorvê-los e mantê-los mesmo após a saída do consultor.

O papel do consultor nas organizações não pode ser tratado como “moda”, a partir da ideia de que “se o concorrente tem, minha empresa também tem que ter”. Pelo contrário, somente quando há necessidade de um conhecimento específico externo é que o consultor deve ser chamado. Como exposto no texto, o problema e a sua solução são de responsabilidade do gestor, o consultor tem o papel de planejar, indicar o caminho e até acompanhar por um período o plano de ação proposto, mas o percurso completo terá que ser percorrido pela empresa como um todo, gestores e equipe, não tendo espaço para modismos e experiências desnecessárias.

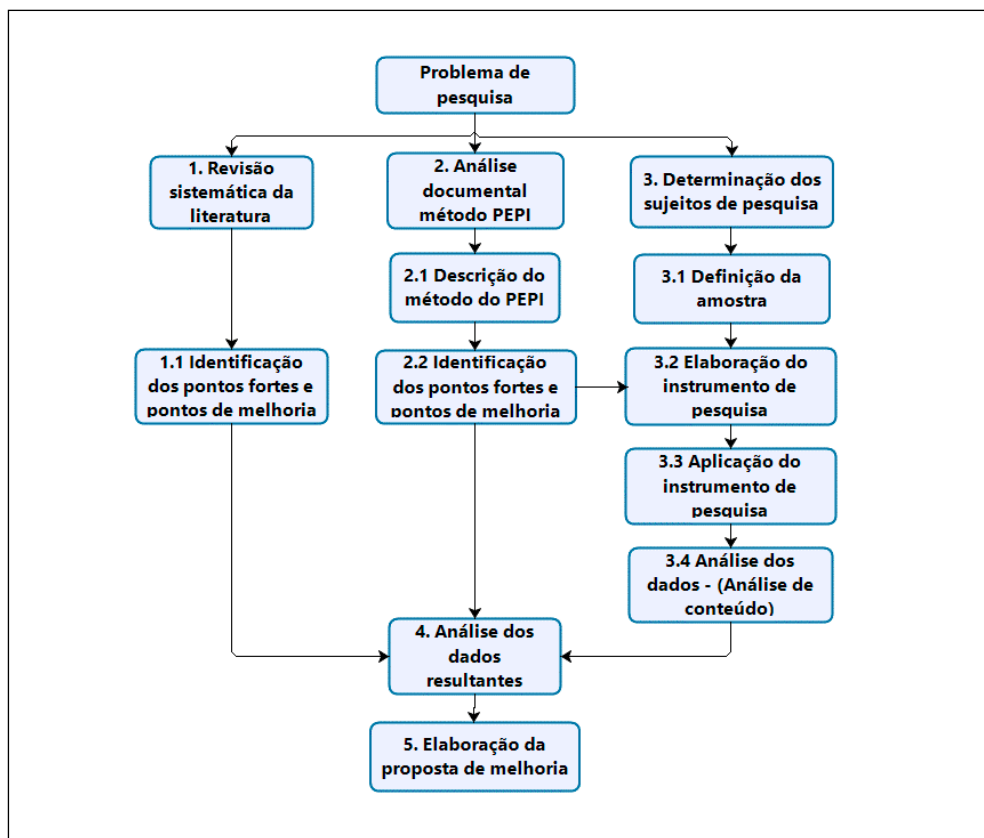
Aparentemente, os métodos apresentados mostram uma similaridade nas etapas de implantação dos projetos de consultoria, mas chama a atenção que alguns métodos sugerem o modelo de implantação independente da empresa, enquanto outros acreditam que fatores como cultura organizacional, estilos de liderança e engajamento da equipe de trabalho irão fazer uma diferença maior

do que o próprio método. Em nenhum dos casos apresentados é sugerido que não se utilize algum método e se foque somente nas questões comportamentais, mas pode-se concluir que a união dos aspectos técnicos e comportamentais é indispensável para o atingimento dos resultados esperados em um projeto de consultoria empresarial.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As etapas metodológicas utilizadas para a elaboração da proposta de melhoria no método de consultoria empresarial, aplicado ao desenvolvimento regional, constam no diagrama da Figura 6.

Figura 6- Diagrama com as etapas metodológicas



Fonte: adaptado de Jung (2004).

A primeira etapa consistiu na realização de uma revisão sistemática da literatura. O objetivo foi conhecer e analisar métodos de consultoria já existentes em nível nacional e internacional, publicados e disponíveis nas plataformas Scielo e Periódicos Capes. Os resultados foram utilizados para fundamentar este artigo. A revisão resultou na seleção e análise de dezenove publicações realizadas entre 1991 e 2018.

Na etapa 1.1, foram identificados, classificados e analisados os pontos fortes e os de melhoria dos métodos estudados. Essa etapa evidenciou que os métodos apresentam uma similaridade nas etapas de implantação dos projetos de consultoria. No entanto, determinados autores sugerem um modelo de implantação independente da cultura organizacional da empresa, enquanto outros acreditam que fatores como essa cultura, estilos de liderança e engajamento da equipe de trabalho podem fazer uma diferença significativa para a obtenção de resultados melhores.

A análise documental do método do Pepi foi realizada na etapa 2. Foi necessário realizar esse estudo preliminar, que teve por finalidade conhecer o método de forma detalhada, para que os resultados já contribuíssem para a própria formulação e estruturação do problema de pesquisa do artigo. Os documentos utilizados foram os relatórios mensais do Nepi, que reúnem informações a respeito das atividades realizadas no núcleo. A partir desses relatórios, pôde-se obter um melhor entendimento inicial do processo de implantação de consultoria pelo Nepi – Faccat desde a assinatura do convênio, seleção e treinamento dos extensionistas, captação das empresas a serem atendidas, aplicação das ferramentas de *Benchmarking*, diagnóstico, plano de ação, implantação do plano de ação e avaliação dos resultados pelos empresários.

Na sequência, na etapa 2.1, foi possível elaborar o diagrama do método do Pepi (ver Figura 1), sendo, nesse momento, realizada a descrição das etapas metodológicas desse método. Foram utilizados, na análise, documentos e arquivos do Núcleo - Nepi, como relatórios de diagnósticos, planos de ação, relatórios de encerramento e avaliações realizadas pelos empresários atendidos e os gestores internos dos projetos, que são os representantes das empresas durante as implantações.

A etapa 2.2 foi executada com base na análise das etapas do diagrama metodológico do método do Pepi. Consistiu na identificação, classificação e análise dos pontos fortes e pontos de melhoria de cada etapa desse método, os quais foram fundamentais para a elaboração dos instrumentos de pesquisa aplicados com os gestores das empresas e consultores do Núcleo - Nepi do programa Pepi, na etapa 3.2.

Na etapa 3, foram determinados os sujeitos a serem pesquisados. Tanto empresários e gestores das empresas atendidas pelo Nepi como consultores do Núcleo – Nepi – Faccat passaram por entrevistas. Assim, foram realizados dois estudos, um com os gestores, e outro com os extensionistas. As percepções e contribuições desses sujeitos foram importantes para a construção de propostas de melhorias e diferenciais no método.

Já na etapa 3.1, foi definida a amostra. No período em estudo, foram atendidas 67 empresas. Nesse grupo, foram realizadas entrevistas com 39 gestores dessas empresas, no período de 2017 a 2018, em que se obteve um nível de confiança de 90%, com uma margem de erro de 9%. Com relação ao grupo de consultores extensionistas, foram entrevistadas seis pessoas, 100% delas consultores do Nepi Faccat no período de 2017 a 2018.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 Primeiro estudo - extensionistas

O primeiro estudo foi realizado com os seis extensionistas do Nepi Paranhana Encosta da Serra, todos atuaram no projeto no período 2015 – 2018, quando foi utilizada a versão 3 do projeto. O perfil dos respondentes foi caracterizado nos seguintes aspectos: sexo, idade, escolaridade e tempo de atuação no Pepi.

6.1.1 Síntese dos resultados do primeiro estudo

No Quadro 1, é apresentada a síntese geral das respostas dos extensionistas com base na seguinte categorização: metodologia; captação; diagnóstico; implantação; mensuração de resultados; continuidade.

Quadro 1 – Quadro síntese - respostas extensionistas

Quadro síntese geral – extensionistas	
<p>Metodologia Qual a sua percepção sobre a metodologia utilizada pelo Pepi no ciclo 2016/2018?</p>	<p>Os extensionistas consideraram a metodologia utilizada pelo Pepi adequada para atender aos objetivos do projeto, mas com algumas ressalvas, como a criação de oportunidades de melhorias, que poderiam gerar melhores resultados.</p>
<p>Captação Quais as oportunidades de melhoria na metodologia no aspecto captação?</p>	<p>Para os entrevistados, deveria ser reduzido o número de empresas atendidas por extensionista e aumentado o número de visitas por empresas.</p>
<p>Diagnóstico Quais as oportunidades de melhoria na metodologia no aspecto diagnóstico?</p>	<p>83% dos entrevistados acreditam ser adequado o modelo de diagnóstico. As sugestões de melhoria foram no sentido de se ter mais tempo para sua realização, e, dessa forma, obter informações fidedignas, já que, em diversas empresas, essas informações não são de conhecimento do empresário.</p>
<p>Implantação Quais as oportunidades de melhoria na metodologia no aspecto implantação?</p> <p>Mensuração de resultados Quais as oportunidades de melhoria na metodologia no aspecto mensuração dos resultados?</p>	<p>A necessidade de um tempo maior para as implantações foi unânime entre os entrevistados. Dessa forma, os resultados teriam um acompanhamento e, conseqüentemente, um melhor resultado. 100% dos entrevistados ressaltaram que não existe um procedimento na metodologia para mensurar o resultado atingido, somente uma pesquisa de satisfação no final, que não tem por finalidade medir o resultado, somente a percepção sobre o processo.</p>
<p>Continuidade Quais as oportunidades de melhoria na metodologia no aspecto continuidade?</p>	<p>A necessidade de haver um acompanhamento nas empresas, após a realização das implantações, foi citada por todos os entrevistados, sendo que 84% acreditam que, por ser um programa do estado, deveria, portanto, ser permanente.</p>

	16% sugeriram que a empresa tenha a responsabilidade com os custos do projeto após a etapa de implantação.
--	--

Fonte: dados da pesquisa (2019).

A metodologia utilizada pelo Pepi, no ciclo 2016/2018, apresenta algumas oportunidades de melhoria nas etapas de seu processo. Ainda assim, de acordo com a totalidade dos extensionistas entrevistados, essa metodologia é adequada aos objetivos do projeto. Conforme Gonçalves (1991), os consultores devem atuar como facilitadores de um processo de mudança, cujos resultados deveriam ser percebidos pelo cliente durante sua implantação. Da mesma forma, deveria ser garantida a continuidade desse processo, após o encerramento da consultoria junto às empresas, fato que o método estudado não contempla.

A quantidade de empresas atendidas deveria ter uma relação com a complexidade da demanda a ser implantada. Os consultores extensionistas entrevistados sugerem que o número de empresas atendidas deveria ser menor, enquanto o número de visitas por empresa deveria ser aumentado. Souza (2011) diz que não existe fórmula única para a elaboração da estratégia de implantação de consultoria, e que todas as variáveis devem ser levadas em consideração para a definição do plano de ação.

O diagnóstico é o momento de conhecer o cliente em profundidade. Dessa forma, ele deve ser feito com informações confiáveis, que deveriam ser passadas pelo empresário, e, também, por meio de documentação, para garantir a fidelidade, além de entrevistas com alguns representantes dos diversos setores da empresa. Assim, será possível que sugestões de ações capazes de implantação e mais adequadas às necessidades da empresa sejam apresentadas. Dos consultores extensionistas, 83% afirmaram que o modelo de diagnóstico de sua área é adequado, mas o tempo de aplicação e a qualidade da informação obtida não são totalmente confirmados durante a implantação dos planos de ação. De acordo com Crocco e Guttman (2005), o diagnóstico deveria buscar os fatos e dados relevantes, sem julgamentos prévios, ouvindo, além das lideranças, os demais representantes da força de trabalho da empresa. Nessa etapa, tem-se o objetivo de buscar tanto os pontos fortes da empresa como seus problemas e, principalmente, suas causas. A aplicação do diagnóstico, buscando uma relação empática com o entrevistado, torna-se fator relevante para a obtenção das informações fidedignas, que, conseqüentemente, facilitarão a

identificação da melhor estratégia a ser adotada para a solução de problemas ou para a potencialização dos pontos fortes.

O método sugere que sejam realizadas nove visitas dos consultores extensionistas para a realização do diagnóstico, o plano de ação e a implantação dos planos. Em virtude da grande diversidade de empresas em aspectos como setor de atuação, número de colaboradores e complexidade da demanda, esse prazo deveria ser flexível e, desta forma, o número de atendimentos por empresa poderia ser ajustado de acordo com a complexidade de cada demanda. A necessidade de um maior número de visitas para as implantações foi unânime entre os consultores extensionistas, pois, assim, seria possível fazer um acompanhamento mais próximo e, conseqüentemente, obter um melhor resultado. Schein (1999) diz que a construção de um relacionamento de confiança e respeito mútuo é fator importante para se atingirem os resultados esperados por uma consultoria. O autor cita ainda que, além do método, o consultor deve ter outras habilidades, que vão desde as relações humanas até o conhecimento da cultura organizacional e resiliência a ela. Essa relação de confiança só será adquirida após as implantações começarem a apresentar os resultados. No método do Pepi, quando o grau de confiança entre as partes fica maduro, o atendimento é encerrado, ou está próximo de ser finalizado.

Os resultados obtidos a partir das implantações não têm uma métrica para que seja possível quantificar os ganhos da empresa, nem para o estado mensurar qual o retorno de seu investimento. Dentre os consultores extensionistas, foi unânime a opinião de que não existe um procedimento metodológico para mensurar o resultado atingido. O método contempla uma pesquisa de satisfação. De acordo com os métodos de implantação de consultoria estudados, os autores contemplam uma etapa em que seja possível medir os ganhos dessas implantações. Kubr (2002) sugere que, na etapa de rescisão, seja realizada a análise da evolução, indicando o que foi realizado e seus ganhos, e que deve ser apresentado ao empresário um plano com sugestões a serem seguidas. Bruckman e Iman (1980), em seu método, sugerem que a avaliação seja a última etapa, para que seja possível avaliar a eficácia das soluções implantadas, as sugestões de novas ações e os aprendizados que resultaram do projeto de consultoria. Scott e Barnes (2011), na etapa 8 de seu método, referem-se à avaliação e à aprendizagem, quando serão avaliados os resultados obtidos, comparando-os com a situação anterior da organização, e, dessa forma, mensurados o resultado e o aprendizado do processo de consultoria, tornando-o uma oportunidade de melhoria contínua. Bellman (2008) destaca em seu mé-

todo, no nono e no penúltimo passo, a relevância e a dificuldade de serem mensurados os resultados, e, justamente por isso, a mensuração não pode ser negligenciada. Segundo o autor, a principal dificuldade é que, normalmente, os resultados são atingidos plenamente após a intervenção do consultor. Dessa forma, as medições devem ocorrer em todas as etapas anteriores e após a intervenção do consultor, pois tanto os sucessos como os insucessos podem gerar ganhos significativos, e o cliente deve receber o relato com essas informações, esteja ele previsto ou não em contrato.

As intervenções dos consultores extensionistas tendem a obter melhores resultados quando existe um plano e acompanhamento de ações após a implantação. Sendo assim, o método do Pepi deveria contemplar uma etapa de continuidade, para que os planos iniciados tivessem acompanhamento e ajustes sempre que necessário. A respeito da continuidade, 100% dos consultores extensionistas salientaram a necessidade de um acompanhamento dos projetos após a sua implantação, e 84% deles sugeriram que seja um programa de estado sem interrupções; já 16% sugeriram que houvesse uma contrapartida da empresa para cobrir esse custo. Bellman (2008) sugere que, na etapa de conclusão, o consultor entregue um relatório de encerramento, realizando uma reflexão juntamente com o cliente para validar os ganhos e analisar possíveis problemas, e, após sua saída, o consultor mantenha contatos periódicos com o cliente para monitorar o andamento das implantações.

4.2 Segundo estudo – empresários e gestores

O segundo estudo foi realizado com 39 empresários ou gestores internos atendidos pelo Nepi Faccat no ciclo 2016 – 2018. Sendo este o segundo ciclo de utilização da versão 3 da metodologia do projeto, apresentamos a caracterização do perfil dos respondentes nos seguintes aspectos: sexo, idade, escolaridade, tempo de atuação na empresa, função exercida e setor de atuação da empresa.

6.2.1 Síntese dos resultados do segundo estudo

Na sequência, são analisadas as percepções dos 39 empresários atendidos pelo Pepi no ciclo 2016/2018, com relação à participação de sua empresa e aos resultados obtidos. Inicialmente, buscou-se saber do método em relação à captação, ao diagnóstico e ao plano de ação; a seguir, se as implantações gera-

ram algum diferencial para a empresa, se seus resultados foram mensurados e se continuam surtindo os efeitos inicialmente propostos. Finalmente, se os empresários teriam alguma sugestão de melhoria para o método Pepi com base na seguinte categorização: processo, diferencial competitivo, mensuração, melhorias.

Quadro 2 – Quadro síntese de respostas empresários e gestores

Quadro síntese geral – empresários	
<p>Processo Como ocorreu o processo de captação, diagnóstico e implantação do plano de ação?</p>	<p>Captação: 41% das empresas que aderiram ao Pepi receberam indicações de empresas participantes do projeto ou de pessoas de suas relações; 25% já haviam participado de outros projetos similares da Faccat; 18% aderiram em razão da visita do extensionista; 13%, em eventos organizados em entidades parceiras; e 3% não lembram.</p>
	<p>Diagnóstico: todos os empresários acharam que o diagnóstico era adequado e que atendeu às expectativas, e um deles comentou que havia algumas perguntas desnecessárias.</p>
	<p>Plano de ação: 83% dos entrevistados afirmaram que o plano de ação foi definido em conjunto, por gestor e extensionista, e que as demandas foram implantadas atendendo às necessidades da empresa; 7% afirmaram que algumas demandas não foram implantadas por falta de tempo do empresário. Outros 7% disseram que algumas demandas não foram implantadas pelo fato de ter havido uma interrupção nos atendimentos. E 3% disseram que, em virtude do pouco tempo para a realização dos diagnósticos, foi necessário implantar algumas melhorias antes, para poder executar o plano de ação.</p> <p>Dos entrevistados, 97% disseram que sim, que, a partir das implantações do Pepi, a empresa obteve um diferencial competitivo, sendo que 43% destes citaram um ganho significativo no processo produtivo; 24%, na organização e produção; 21%, na obtenção de informações confiáveis; 9%, na</p>

<p>Diferencial competitivo As implantações geraram algum diferencial competitivo para sua empresa?</p>	<p>gestão de pessoas; e 3%, por tirar a empresa da acomodação. Um gestor afirmou que não houve ganhos na empresa e que a responsabilidade foi dela mesma, que não fazia o que estava combinado no plano de ação e, muitas vezes, não atendia aos extensionistas.</p>
<p>Mensuração Os resultados foram mensurados, e as implantações continuam surtindo efeitos positivos?</p>	<p>Em relação à mensuração dos resultados, 87% dos entrevistados disseram que não houve a mensuração; 2 %, que algumas foram feitas; e 11%, que foram mensurados. Com relação aos resultados, foi unânime a opinião de que continuam surtindo efeito.</p>
<p>Melhorias Você teria alguma sugestão de melhoria para o Pepi?</p>	<p>As sugestões foram compiladas de acordo com o número de citações: - dezessete entrevistados aceitariam pagar parte dos custos do projeto se houvesse continuidade; - dez disseram que o período de atendimento deveria ser maior; – oito sugeriram que deveria contemplar um acompanhamento do extensionista após a implantação da demanda; - sete indicaram a necessidade de maior envolvimento dos empresários; – seis sugeriram que fosse um programa permanente do estado; – cinco disseram que as visitas dos extensionistas deveriam ter uma periodicidade definida e ser cumprida; - três afirmaram que os resultados deveriam ser mensurados; – três citaram que o programa deveria oferecer mais soluções (laboratório, sistema gerencial, fomento); – dois propuseram que a empresa seja atendida em todas as áreas ao mesmo tempo; - dois sugeriram que deveria haver um tempo de atendimento diferenciado, de acordo com a complexidade da demanda; – um disse que deveria haver mais áreas de atendimento; – um afirmou que o diagnóstico deveria ter mais profundidade.</p>

Fonte: dados da pesquisa (2019).

O método de consultoria proposto pelo Pepi contempla, resumidamente, três etapas - captação, diagnóstico e plano de ação - sem custos diretos para as empresas. Na captação, existe um banco de ofertas que cada núcleo operacional Nepi alimenta, de acordo com seus conhecimentos e relacionamentos com entidades representativas, além das relações dos próprios extensionistas com empresários. Sendo essa uma política pública que tem a finalidade de auxiliar as empresas a se tornarem mais competitivas, gerando emprego e renda, deveria vir do Estado uma sugestão de quais as serem atendidas; dessa forma, um determinado setor poderia ser fortalecido de acordo com os interesses da região. Na forma atual, o desafio é demonstrar aos empresários do setor industrial que, mesmo sem haver custos, o projeto é de qualidade, sendo a captação um dos grandes desafios, segundo os consultores extensionistas. Dentre as empresas entrevistadas, identificamos os seguintes setores: calçadista, alimentício, eletroeletrônico, metal-mecânico, moveleiro, vestuário e químico. Dessas empresas, 41% aderiram ao projeto por indicação de outras empresas ou de pessoas que haviam participado do programa em ciclos anteriores; outros 25%, por já terem participado de projetos similares oferecidos pela instituição de ensino, como, por exemplo, o Peiex, ficando claro que há um certo receio do empresário em abrir as portas de sua empresa para projetos nos moldes do Pepi. Isso se deve ao fato desse projeto ter a participação do estado, pois, conforme citado por um deles, “Nunca tinha visto o estado dar alguma coisa sem cobrar”. Também foram captadas 18% das empresas por meio de visitas dos consultores extensionistas, que, além de apresentarem o projeto, utilizavam como um dos argumentos a informação de que outras empresas da região já haviam participado. Eventos em entidades de classe, como sindicatos patronais e associações industriais, resultaram na adesão de 13% das empresas entrevistadas. Nesse caso, o fato de a instituição de ensino ter boas relações com as entidades é uma garantia para os associados de que o projeto é profissional e sem fins políticos, pois essa é uma preocupação dos empresários. A dificuldade na captação está relacionada ao fato de que, em todos os quatro métodos estudados - Kubr (2002), Bruckman e Iman (1980), Scott e Barnes (2011) e Bellman 2008 - essa etapa não é prevista, pois nesses métodos é a empresa, a partir de uma necessidade, que busca o apoio de uma consultoria externa. Já no método do Pepi, o objetivo inicial é captar a empresa, mesmo sem conhecer sua real necessidade.

Os diagnósticos realizados em cada uma das áreas possíveis de atendimento - planejamento estratégico, redução de perdas, inovação e produção mais

limpa - foram elaborados a partir de questões específicas de cada área. Esses diagnósticos eram aplicados pelo consultor extensionista especialista da área, que apresentava, inicialmente, como seriam feitas as perguntas, esclarecendo todas as dúvidas. Foi, também, demonstrado ao entrevistado que, naquele momento, seria necessária a maior transparência possível, já que a qualidade das sugestões estaria diretamente ligada ao grau de conhecimento passado ao consultor extensionista pelo entrevistado. O formulário, como já citado, permite adaptações de acordo com as necessidades apresentadas pelo empresário e conforme o entendimento do consultor extensionista. Os 39 empresários e gestores entrevistados afirmaram que o diagnóstico atendeu às suas expectativas, apontando as necessárias demandas a serem implantadas na organização. Kubr (2002) afirma que, quando da realização do diagnóstico, ele deve ser apresentado, demonstradas as suas etapas e a forma como será realizada a coleta de dados, os quais, posteriormente, devem ser tabulados. A partir disso, o consultor deve elaborar o relatório que será apresentado para a empresa.

O momento da realização do diagnóstico é um momento de aproximação do consultor extensionista com o empresário, pois, como citado anteriormente, esta é uma consultoria em que o empresário é quem foi procurado para o atendimento, e não o contrário, como normalmente ocorre. Dessa forma, os modelos de diagnóstico do Pepi atendem a esse objetivo, pois são flexíveis, para que os consultores extensionistas possam adaptá-lo de acordo com a necessidade de cada empresa. A totalidade dos empresários e gestores entrevistados relataram que o diagnóstico é pertinente, e houve um comentário de que algumas das perguntas realizadas eram desnecessárias. Segundo Scott e Barnes (2011), durante o diagnóstico, o consultor conhece detalhes da cultura organizacional, e suas proposições devem levar em consideração essa cultura. Assim, a possibilidade de flexibilização durante a aplicação do diagnóstico favorece essa aproximação entre empresa e consultor.

Após a realização do diagnóstico, o consultor extensionista deve elaborar um plano de ações com, no mínimo, duas sugestões de melhorias. Acredita-se que o modelo deveria propor um número maior dessas ações - ao menos cinco -, mesmo que houvesse a exigência de implantar apenas duas, como o método propõe. Dessa forma, ao final das duas implantações, já se teria algumas sugestões de continuidade do trabalho, sendo essa sequência de responsabilidade da empresa, ou, ainda, com uma supervisão do consultor extensionista. Bellman (2008) sugere, na última etapa de seu método, que o trabalho deva ser encerrado quando forem realizadas as demandas contratadas, e, caso

exista a possibilidade de uma continuidade, nova etapa de entrada deve ser realizada.

Os planos de ação são definidos de acordo com a área de atendimento, a partir do diagnóstico, realizado normalmente em 2 ou 3 horas, e a definição das ações deve ser acordada em conjunto com as empresas. Acredita-se que, se o plano fosse mais flexível, permitindo alterar as ações no decorrer das implantações, e, nesse caso, aumentar ou reduzir o número de visitas na empresa, essa flexibilidade, além de aproximar os consultores extensionistas do empresário, poderia atender à questão do número de visitas relacionado à complexidade de implantação da demanda. Dos gestores entrevistados, 83% disseram que as demandas do plano de ação foram definidas em conjunto e que foram implantadas atendendo às necessidades da empresa; 7% disseram que algumas demandas não foram implantadas por falta de tempo do empresário; e 7%, por problemas de interrupção dos atendimentos. Nesse caso, referem-se ao fato de que, no ciclo estudado, o projeto foi interrompido por 4 meses devido ao não repasse de verbas. Um dos entrevistados relatou que, devido ao pouco tempo para a realização do diagnóstico, algumas implantações preliminares tiveram de ser realizadas para sustentar as sugeridas no plano de ação. Segundo Scott e Barnes (2011), na etapa da implantação dos planos de ação, ocorrem as mudanças que devem ser duradouras. Portanto, as questões relacionadas à sua manutenção têm uma importância similar à própria implantação. Assim, a preparação de pessoas que possam dar continuidade ao que foi implantado é vital para o sucesso do plano, caso contrário, ainda segundo o autor, a implantação perderá seus efeitos brevemente, e o processo voltará ao estágio anterior.

Os consultores extensionistas devem, a partir das informações coletadas no diagnóstico sobre a empresa e, também, nos atendimentos, buscar conhecer melhor a cultura da empresa, seus costumes e crenças, para que, além da questão técnica, a condução da implantação leve em consideração essa cultura. Sendo assim, o processo de consultoria tende a ser mais produtivo. Nas entrevistas com empresários e gestores, quando questionados se as implantações geraram algum diferencial competitivo, 97% responderam que sim, citando ganhos em seus processos, na organização da empresa e na produção, dentre outros, mas um respondente afirmou que não houve ganho e que o responsável por isso foi a própria empresa, por não executar as ações planejadas. Esse fato demonstra que essa organização não estava preparada para as implantações, ou que os consultores extensionistas não conseguiram entender a cultura

da empresa nem propor uma implantação de acordo com ela. De acordo com Scott e Barnes (2011), é nessa etapa que as mudanças acontecem, e o consultor deve estar preocupado tanto em sua adequada implantação quanto na manutenção do processo, pois somente com a continuidade do que foi implantado é que se pode dizer que se obteve sucesso. De outra perspectiva, Bellman (2008) afirma que se deve ter cuidado especial nessa etapa com possíveis resistências, por não ser incomum que as pessoas concordem com a implantação do plano de ação, mas, quando ele é efetivamente iniciado, mudem (o gestor) de opinião. Nesses casos, é papel do consultor identificar a mudança de posição do gestor e agir rapidamente, no intuito de reverter esse posicionamento, ou ajustar o plano de ação, pois, caso não seja identificada e comunicada a alteração, isso poderá gerar redução considerável no nível de entusiasmo e engajamento, com tendência a surgirem maiores dificuldades na implantação do projeto e no comprometimento dos envolvidos.

Um projeto da envergadura do Pepi deve deixar para a organização, além da melhoria implantada, ferramentas para sua manutenção. A pesquisa indica que a maior lacuna desse método é a falta de etapas para, efetivamente, mensurar os resultados obtidos, pois, sem essa mensuração, não se sabe qual realmente foi o ganho. Quando se fala em gestão, existe um consenso que diz: “O que não é medido não pode ser gerenciado”. Nas entrevistas, 87% dos empresários e gestores disseram que não houve mensuração. E esse é um cenário alarmante, pois a afirmação de que o que foi implantado continua dando resultados não garante sua veracidade, e, principalmente, qual o resultado que está gerando. No estudo de outros métodos, é relevante a importância dada à mensuração e à manutenção das implantações. Kubr (2002) diz que, ao final do projeto, deve ser elaborado um relatório que mostre a evolução daquele processo, além de indicar como deverá ser feito o acompanhamento e, se possível, algumas sugestões para o futuro. Já Bruckman e Iman (1980) indicam que, nessa etapa, deve ser avaliada a eficácia das implantações, além de sugestões de novas ações. Scott e Barnes (2011) dizem que deverá ser feita uma avaliação do resultado obtido e relacioná-lo com a situação anterior à implantação, dessa forma, será possível mensurar os ganhos e torná-los um aprendizado contínuo. Bellman (2008) salienta que a mensuração, apesar de não ser facilmente realizada, pelo fato de normalmente os resultados continuarem sendo percebidos após a saída do consultor, não pode deixar de ser feita. Segundo o autor, a mensuração deve ser planejada no plano de ação e realizada ao final de cada etapa do projeto de consultoria. Assim, o consultor poderá

aperfeiçoar, ou corrigir, a próxima etapa com o seu novo conhecimento, baseado em fatos positivos ou negativos que porventura ocorram nessas etapas.

A utilização de indicadores é um fator importante para o acompanhamento e monitoramento de projetos, mas esses indicadores devem ser estruturados de forma que possam mostrar a situação atual e ter uma continuidade que demonstre os ganhos de curto, médio e longo prazos. A unanimidade de respostas afirmativas quanto à continuidade dos resultados das implantações é uma demonstração empírica de como pensam os empresários. De acordo com o Manual Global do Pepi (2015), existem três tipos de indicadores utilizados para monitorar o projeto - indicadores operacionais, indicadores processuais e indicadores estratégicos - que, juntos, totalizam 52 indicadores. Todos esses indicadores relacionam desde o período que antecede os atendimentos até a sua conclusão, que se dá com o encerramento do atendimento e a pesquisa de satisfação. Não existem indicadores que possam mostrar se realmente houve a continuidade das demandas implantadas.

A transferência do conhecimento deve ser prioridade em um projeto de consultoria, pois, após a realização da implantação proposta, deverão ser previstas a continuidade e a efetividade do plano. Segundo Quiroga e Meireles (2013), o processo de transferência do conhecimento é mais amplo que uma consultoria, pois nele, além da descoberta da real necessidade do cliente no início do atendimento, há uma etapa de feedback no final, com o objetivo de atualizar as competências dos envolvidos nas implantações realizadas. No método do Pepi, não está prevista essa transferência de conhecimento, que poderia garantir a continuidade dos planos de ação implantados.

Como última pergunta aos empresários, foi solicitada alguma sugestão de melhoria para o Pepi. Nessa questão (9), foram citadas diversas oportunidades de melhorias, destacando o fato de que dezessete pessoas citaram que aceitariam participar dos custos, caso o projeto tivesse continuidade, um fato que demonstra um bom grau de satisfação dos empresários com o projeto. Esse número (dezessete respondentes) representa 44% dos entrevistados, percentual alto por se tratar de empresas de pequeno porte e que normalmente não contratam empresas de consultoria.

Conforme Crocco e Guttemann (2005), a valoração da consultoria é um fator fundamental, pois, tendo um custo alto para a empresa, pode inviabilizar o trabalho e, também, depreciar o do consultor, caso tenha um custo muito baixo. No caso do Pepi, o fato de não ter custo direto para a empresa facilita o acesso ao atendimento, mas também pode gerar uma falta de com-

prometimento da empresa, por não ter que pagar, caso não se envolva com o projeto. No método do Pepi, os atendimentos devem ter duração máxima de 11 meses, desde a captação da empresa até o encerramento, sendo que, no encerramento, será aplicado o questionário de benchmarking final. A partir da comparação dos resultados obtidos no benchmarking inicial e no final, faz-se a análise dos ganhos obtidos pela empresa, mas os empresários disseram que muitas implantações necessitariam de um acompanhamento dos extensionistas, pelo fato de não terem tempo, conhecimento e habilidade para garantir a continuidade da implantação e, conseqüentemente, ter a real mensuração do resultado final. Acreditam que, com o acompanhamento das implantações pelos extensionistas, os ganhos seriam maiores e, dessa forma, teriam condições de participar dos custos do projeto. Com relação aos atendimentos, se somarmos as citações que sugerem maior tempo de atendimento, que dizem que o projeto deveria contemplar um acompanhamento dos extensionistas após as implantações e que o Pepi deveria ser um programa de Estado e não de Governo, são 24 citações, ou seja, 62% dos entrevistados mencionaram o número de atendimentos como um ponto de melhoria. No método do Pepi, em se tratando do tempo de atendimento, todas as demandas, independentemente de seu grau de complexidade, são tratadas igualmente. Conforme um dos respondentes, deveria existir uma hierarquização das demandas e, com isso, o número de atendimentos seria definido de acordo a complexidade de cada uma delas. Gonçalves (1991) afirma que consultoria não deve ser planejada com um *check-list*, pois cada demanda tem suas características e tempos diferentes para sua implantação. Outra constatação feita por sete empresários, que representam 18% dos respondentes, é a de que deveria haver um maior envolvimento deles no processo. Como essas respostas vieram dos próprios empresários, este é um dado relevante e passível de análise mais detalhada, para que se busque o motivo pelo qual alguns empresários, apesar de o projeto proporcionar um trabalho sem custos, com profissionais qualificados e experientes, ainda assim, não se envolvem na consultoria. Kubr (2002) sugere, em seu método, o engajamento dos representantes da empresa na implantação da demanda, pois, caso contrário, há uma tendência de a implantação não atingir o resultado proposto no plano de ação. O Pepi não contempla uma ferramenta para medir o comprometimento do empresário com o projeto, e, além disso, o próprio extensionista, após algumas visitas, não tem interesse em desligar a empresa, pois, nesse caso, terá que buscar outra, para que atenda à meta mínima de empresas atendidas.

Quadro 3 - Quadro de relação de similaridade

Quadro síntese de Relação de Similaridades – Extensionistas e Empresários		
Similaridade	Extensionistas	Empresários
Tempo de atendimento	Foi unânime entre os extensionistas a necessidade de aumentar o número de visitas nas empresas, para que as implantações sejam acompanhadas de forma mais eficaz, além de reduzir o número de empresas atendidas por extensionista.	Setenta e cinco por cento dos empresários citaram a necessidade de um acompanhamento maior dos extensionistas, aumentando o número de visitas, assim como a periodicidade dessas visitas.
Diagnóstico	Oitenta e três por cento acreditam que o diagnóstico é adequado.	Cem por cento se disseram satisfeitos com os resultados do diagnóstico.
Mensuração dos resultados	Segundo 100% dos extensionistas, não existe uma ferramenta de mensuração dos resultados, somente uma pesquisa de satisfação no final dos atendimentos.	Dos empresários, 83% disseram que não foram medidos os resultados, apesar de salientarem que as implantações surtiram efeitos positivos.
Continuidade	Foi unânime a indicação de que o programa deve ser contínuo, para que as empresas atendidas possam continuar tendo um acompanhamento, caso seja necessário.	A afirmação da necessidade de continuação desse tipo de projeto coube a 80 %, pois, segundo eles, gera insegurança não saber se haverá ou não continuidade.
Custos	Dos extensionistas, 50% citaram que os empresários deveriam arcar parcialmente com os custos de atendimentos após as implantações.	Já 44% disseram que aceitariam arcar parcialmente com os custos, quando houvesse a necessidade de uma continuidade.

Fonte: dados da pesquisa (2019).

A partir do quadro de similaridades entre as respostas dos extensionistas e empresários, destaca-se que o tempo de atendimento deveria ser maior para 100% dos extensionistas e 75% dos empresários, mas, caso se tome como base a pesquisa inicial realizada junto ao Nepi Faccat, verifica-se que essa necessidade não se aplica a todas as demandas. Assim sendo, deveria haver uma análise do consultor extensionista, baseada na mensuração de resultados, e, a partir disso, definido o prolongamento dos atendimentos, ou o seu encerramento.

O modelo de diagnóstico foi considerado adequado por 83% dos extensionistas e 100% dos empresários, e a falta de mensuração de resultados foi relatada por 100% dos extensionistas e 83% dos empresários. Com isso, pode-se concluir que existe uma oportunidade de melhoria, pois o diagnóstico poderá conter questões específicas, para que possa ser identificado o atual estágio da gestão ou do processo, tornando possível, dessa forma, uma adequada mensuração ao final dos atendimentos.

A continuidade do programa foi destacada por 100% dos extensionistas e 80% dos empresários. Como já citado anteriormente, desde 2001, várias administrações lançaram projetos similares, mas, em virtude de serem normalmente programas de governo e não programas de Estado, encerraram-se após alguns meses ou anos de atendimento. Essas interrupções geram uma insegurança tanto entre os extensionistas como entre os empresários. Nos primeiros, em relação ao seu vínculo empregatício com a instituição parceira; nos segundos, porque, como o período é definido sem possibilidades de alteração, as implantações, mesmo concluídas, podem não estar maduras para a continuidade somente com os recursos humanos disponíveis na empresa.

A questão referente aos custos, cujas respostas apontaram que 50% dos extensionistas e 44% dos empresários se mostraram favoráveis à cobrança em uma segunda etapa, poderia atender aos casos em que a empresa ainda necessita de um acompanhamento.

4.3 Análise comparativa dos métodos internacionais e o método do Pepi

Inicialmente, cabe destacar que o Pepi é uma política pública do estado do Rio Grande do Sul, enquanto os modelos de consultoria apresentados são propostos para projetos privados entre a empresa de consultoria e a empresa que solicita os serviços. A similaridade e a possibilidade de comparação entre eles decorrem do fato de ambos proporem métodos para implantação de consultoria em gestão empresarial. Sendo assim, analisar-se-ão as etapas

propostas pelos quatro métodos de consultoria independente e o método da política pública Pepi.

A etapa inicial dos projetos, que é a captação do cliente, possui características bem diversas. Enquanto nos modelos estudados a necessidade de contratação parte da empresa, que identifica uma necessidade de melhoria em sua gestão e, assim, busca apoio externo de consultoria, no Pepi, a captação parte da coordenação do projeto, que identifica empresas dentro do perfil proposto, e os extensionistas agendam visitas a essas empresas para oferecer-lhes, sem custos diretos, a consultoria. A questão custo, que, à primeira vista, parece favorecer a adesão ao Pepi, confirma-se em alguns casos, e não em outros, pois, quando uma empresa busca uma consultoria privada, já está intrínseco o custo do serviço, e a empresa está disposta a arcar com algum custo. No método do Pepi, as empresas não estão buscando uma consultoria, por achar que não necessitam, ou por não poder arcar com os custos. Segundo os extensionistas, esse fator, muitas vezes, gera uma desconfiança dos empresários, pois, como foi citado por alguns, nunca receberam nada sem custos, principalmente em se tratando do Estado.

A semelhança nessa etapa é que em todos os métodos ocorre uma formalização para o início dos atendimentos, quando são esclarecidas as atribuições e responsabilidades das partes.

Na sequência, todos os métodos buscam a identificação do problema ou dos problemas da empresa cliente. Os métodos internacionais estudados não apresentam um formulário para essa identificação, pois ele será elaborado a partir do problema que o cliente tem necessidade de resolver. Podemos exemplificar com uma demanda de gestão de equipes. Nos métodos estudados, o consultor irá propor um modelo de formulário para identificar as causas desse problema. Já no método Pepi, não é dado um problema pré-existente. Dessa forma, segue-se sempre o mesmo modelo de diagnóstico, que irá buscar a identificação dos problemas. Neste momento, a empatia do consultor com seu interlocutor é muito importante, pois tanto no caso da contratação de uma consultoria privada como no do Pepi, este ainda é um momento de reconhecimento das partes, sendo que quem está do lado da empresa, de alguma forma, está sendo avaliado pelo consultor, o que pode gerar uma desconfiança por parte dos colaboradores da empresa, conforme já anteriormente citado de Gonçalves (1991). O Pepi utiliza um diagnóstico para cada uma das áreas de atendimento, que são planejamento estratégico, redução de perdas, produção mais limpa e inovação. Dessa forma, cada diagnóstico está focado na área de

conhecimento do extensionista, enquanto nas consultorias privadas, o ideal é que o diagnóstico seja realizado por um consultor generalista, para que se tenha maior facilidade de identificar as causas dos problemas ainda não percebidas pelos empresários.

Após a identificação do problema, os métodos sugerem que seja elaborada a proposta de trabalho, em cuja apresentação o consultor utiliza seu conhecimento e experiência com o propósito de solucionar o problema. O método de Kubr (2002) define essa etapa como planejamento das ações, detalhando quais as possíveis ações, alternativas e a proposta. Já o método Bruckman e Iman (1980) acrescenta uma etapa na de análise, denominada de ranking das alternativas, e, a partir dela, prioriza as ações. Bellman (2008) e Scott e Barnes (2011) sugerem que a definição das prioridades seja debatida em profundidade com o gestor, aliando o seu conhecimento e experiência ao conhecimento do consultor. O método Pepi (2015) apresenta um modelo de plano de ação que deverá ter, no mínimo, duas ações propostas por área de atendimento, devendo ser validado com o gestor da empresa para que seja implantado. Entre este método e os demais estudados, identificamos que a principal diferença está no fato de que, nos métodos estudados, as propostas são mais abrangentes, sugerindo o envolvimento de toda organização. Já o método Pepi tem uma característica modular, ou seja, ele busca apresentar oportunidades de melhorias em uma das quatro áreas específicas de atendimento: planejamento estratégico, redução de perdas, produção mais limpa e inovação.

Com a proposta de trabalho aprovada pelos gestores da empresa, os métodos indicam que deve ser iniciada a implantação das propostas, planos de ação. Dentre os quatro métodos estudados, somente Kubr (2002) abre etapas nesse momento, sugerindo que seja definido o papel do consultor na implantação, que as ações sejam monitoradas, a equipe treinada, além de definidas as diretrizes para a mudança. O Pepi utiliza o plano de ação nos moldes da ferramenta 5W2H, para planejar a execução, que é monitorada por meio de uma planilha auxiliar ao plano de ação, denominada de Marcos de Projeto. Nela constam a atividade a ser realizada, a data prevista para a realização, a data da realização e um status do marco de projeto, que indica o percentual de realização da ação, iniciando em 25% concluído, 50%, 75% e 100%. Além desse status, ele tem uma coluna denominada de providências, que deve ser preenchida com a anuência do gestor e cuja execução será verificada sempre na visita seguinte dos extensionistas.

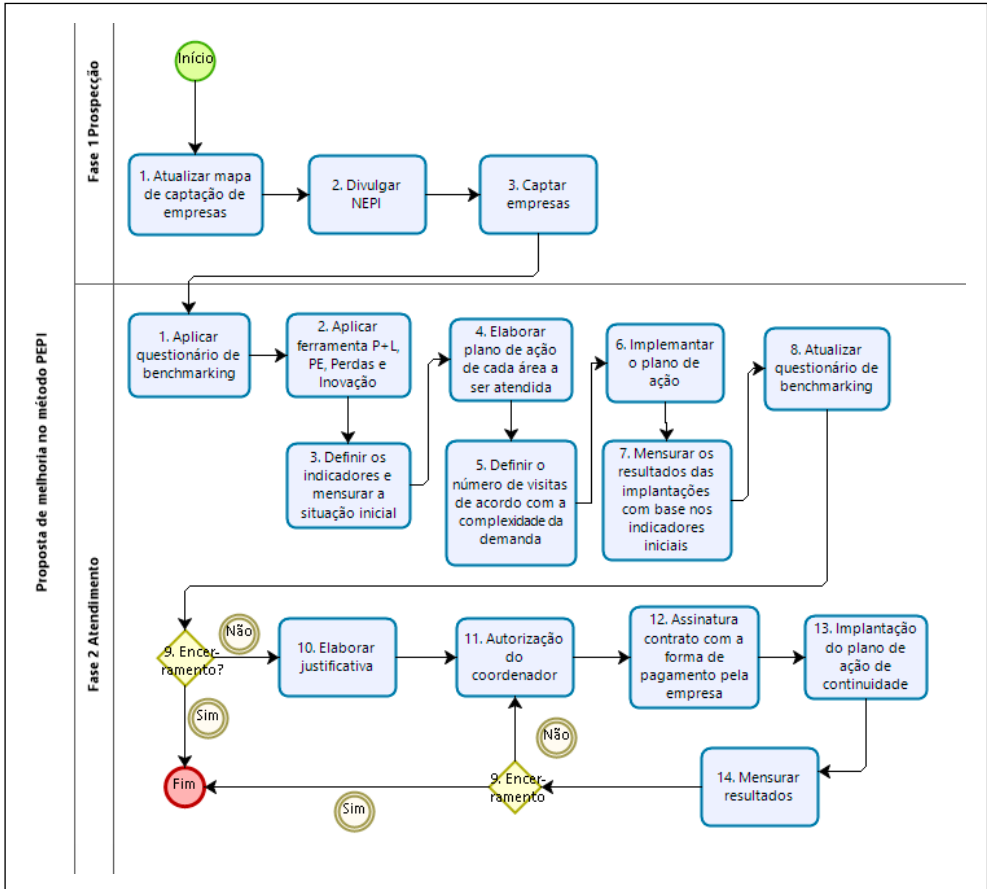
Na última etapa da consultoria, que é o encerramento, os métodos sugerem

algumas ações. Kubr (2002) diz que deve ser entregue um relatório, apresentando a evolução da empresa durante as implantações, e sugestões de ações a serem realizadas após a saída da consultoria. Já Bruckman e Iman (1980) propõem que seja avaliada a eficácia das implantações realizadas, sugestões de novas ações e relatados os aprendizados que resultaram dessas implantações. Bellman (2008) ressalta que a medição dos resultados, apesar de não ser tarefa fácil, em virtude de que o tempo de intervenção do consultor normalmente é menor que o tempo necessário para que se obtenha o resultado, não pode ser negligenciada. Sendo assim, o método sugere que seja realizada a medição em todas etapas do método. Outro fator ressaltado pelo autor é que se deve identificar como aprendizados tanto os sucessos como os insucessos, pois ambos podem gerar ganhos significativos. O Pepi, em sua etapa final, atualiza o questionário de *benchmarking*, entrega-o para o empresário, realiza a avaliação de satisfação e preenche o formulário de encerramento, o que define o fim dos atendimentos.

4.4 Proposta de melhoria no método do Pepi

A proposta de melhoria (ver Figura 7) para o projeto de consultoria do Pepi leva em consideração a percepção e as sugestões dos empresários atendidos pelo Nepi - Faccat, além das dos extensionistas e do coordenador do Nepi Faccat, que, com suas experiências, identificaram oportunidades de melhorias para este projeto, que tem um nível de satisfação considerado pela coordenação estadual do Pepi como sendo muito bom.

Figura 7 - Proposta de melhoria no método Pepi



Fonte: autor (2019).

A fase 1, prospecção, contempla três etapas, sendo a primeira o mapa de captação, que compreende a relação de empresas que cumprem os requisitos para ser atendidas, e que deverá ser elaborado a partir de critérios técnicos, priorizando empresas que atuem nos setores pré-definidos pela coordenação estadual do Pepi. Dessa forma, prioritariamente, serão atendidos aqueles setores definidos na política pública como estratégicos para o desenvolvimento da região onde está situado o Nepi. Assim, as implantações deverão estar alinhadas com os objetivos do estado e poderão tornar a região mais competitiva nos setores industriais definidos na política estadual. Como ponto de corte, o atendimento deverá ocorrer somente em indústrias de pequeno e médio por-

te, que tenham faturamento entre 300 e 60 mil até 20 milhões de reais anuais.

A etapa 2, divulgação do Nepi, deverá ocorrer por meio de apresentações do projeto em sindicatos, associações industriais, entrevistas para jornais, programas de rádios, site da instituição universitária e, principalmente, em visitas às empresas relacionadas no mapa de captação.

Na etapa 3, captar empresas, os extensionistas visitam empresas que atendam aos objetivos do projeto e tenham interesse em aderir ao programa. Na adesão, o consultor-extensionista deve obter o máximo possível de informações para poder avaliar a real necessidade da empresa no atendimento e se está capacitada para recebê-lo. Essa capacidade está relacionada aos recursos humanos existentes na organização e, também, aos recursos técnicos. A partir deste momento, será definido se o atendimento ocorrerá em uma ou duas áreas, e, somente após esse primeiro atendimento, com duração mínima de 9 meses, é que será definido se haverá atendimento em mais alguma área. Para cada área de atendimento, a empresa terá que disponibilizar um gestor interno, que será o ponto de contato entre a empresa e o Pepi, sendo que cada gestor poderá responder por uma área. Haverá permissão para que um gestor atenda a duas áreas somente nos casos em que as demandas a serem implantadas tenham alguma relação, similaridade ou complementaridade. Após a definição das áreas, deverá ser preenchido o termo de adesão às responsabilidades das partes, o qual será assinado pelo empresário, gestores internos e pelo extensionista, que, a partir disso, deverá oficializar e planejar o início da consultoria.

A fase 2, denominada de atendimento, contempla quatorze etapas. Na etapa 1 dessa fase, aplicar questionário de benchmarking, o extensionista responsável pela captação da empresa aplicará esse questionário, ferramenta que possibilitará uma análise comparativa abrangente do atual estágio de gestão da empresa em relação às outras empresas atendidas pelo Pepi. As respostas serão submetidas ao software desenvolvido para o Pepi e utilizado na versão atual, mas com o diferencial de comparar as informações somente de empresas atendidas pelo Pepi em todo estado do RS. Desta forma, a análise será realizada para sustentar a elaboração dos indicadores, que deverão ser propostos após a aplicação do diagnóstico.

A etapa 2, aplicar ferramenta de diagnóstico, refere-se à área de atendimento, podendo ser planejamento estratégico, redução de perdas, produção mais limpa ou inovação. Se a empresa estiver sendo atendida em duas áreas, os diagnósticos deverão ser aplicados em momentos diferentes, ou seja, cada consultor irá aplicar a ferramenta de diagnóstico de sua área.

A etapa 3, definir indicadores e mensurar situação inicial, é a primeira proposta de melhoria ao método do Pepi, e nela deverão ser definidos os indicadores de acompanhamento das implantações. Todos os métodos internacionais estudados contemplam uma etapa final de avaliação dos resultados obtidos. Essa avaliação deve ser iniciada, de forma concomitante, com a aplicação do diagnóstico, pois, com base nessas informações, pode-se iniciar a definição dos indicadores que serão acompanhados durante as implantações sugeridas pelo extensionista. Conforme o diagnóstico evolui, o extensionista já deve identificar alguns indicadores e coletar as informações, para que ele sirva de parâmetro inicial e para que seja possível a mensuração dos resultados obtidos ao final dos atendimentos. Em cada uma das quatro áreas deve haver uma relação de possíveis indicadores a serem medidos; dessa forma, evita-se a existência de um número excessivo de indicadores e, principalmente, possibilita-se compará-los com os de outras empresas, regiões e outros períodos do projeto. A definição dos indicadores deverá ficar a cargo da coordenação estadual do projeto, e, sempre que um extensionista identificar a necessidade de um novo indicador, este deverá ser submetido à coordenação para que seja validado.

Na etapa 4, elaboração do plano de ação das áreas atendidas, os consultores deverão elaborar o plano, a fim de atender a todas as oportunidades de melhoria identificadas no diagnóstico, e, na sequência, deverá ser utilizada a ferramenta GUT (Gravidade, Urgência e Tendência), para definir as prioridades dentre as demandas possíveis de serem implantadas no período, com o acompanhamento do extensionista. Nos casos em que a empresa for atendida em duas áreas, os dois extensionistas deverão se reunir para que as implantações sejam tratadas de forma colaborativa. Com a definição das prioridades, o consultor deverá garantir, no mínimo, duas demandas a serem executadas. As demais demandas servirão para que o gestor possa dar continuidade ao projeto após a intervenção do extensionista. A priorização das demandas a serem implantadas deverá ser definida em conjunto pelo empresário e o gestor interno.

Após o aceite das propostas por parte do gestor, deverá ser iniciada a etapa 5, definir o número de visitas de acordo com a complexidade da demanda, sendo que esse número poderá variar de acordo com a profundidade de envolvimento do extensionista na implantação, não podendo ser inferior a seis visitas e nem superior a vinte. Essa etapa compreende a segunda melhoria proposta, baseada nas entrevistas com gestores das empresas atendidas e ex-

extensionistas, devendo existir a possibilidade de ajustar o número de atendimentos, de acordo com a complexidade da demanda, que, em alguns casos, será identificada durante a implantação, que deve ser acompanhada pelos extensionistas. Sempre que houver a necessidade de alteração do cronograma inicial proposto, essa alteração deverá ter a ciência e a anuência do coordenador do Nepi, que será o responsável por garantir o equilíbrio nos atendimentos a todas as empresas.

Na etapa 6, implantar o plano de ação, o consultor deverá realizar o cronograma de visitas pré-estabelecido, além do acompanhamento das implantações. É papel do consultor-extensionista identificar e realizar possíveis ajustes no decorrer das implantações. Outra atribuição importante é o contato com o gestor, para que os compromissos e recursos que foram assumidos pela empresa, quando da definição das prioridades para essa implantação, estejam à disposição dos envolvidos. E, nos casos em que ocorrerem problemas, estes deverão ser levados ao conhecimento do empresário, para que sejam solucionados. Nos casos em que o gestor ou o empresário não cumprirem com suas responsabilidades, o atendimento poderá ser encerrado antes da conclusão da implantação da demanda. Nessas situações, será elaborada uma ata, onde serão descritos os motivos que levaram à interrupção dos atendimentos. Nos casos em que o número de visitas realizadas for igual ou superior a 50% dos atendimentos previstos, não será necessário substituir a empresa. As visitas faltantes deverão ser realocadas nas outras empresas atendidas, e essas alterações deverão constar em relatório, que será validado pelo coordenador do Nepi. Quando o número de visitas for inferior a 50% do planejado, será de responsabilidade do extensionistas captar nova empresa para cumprir sua meta. A meta de visitas será definida de acordo com a complexidade das demandas, mas cada extensionista deverá cumprir, no mínimo, vinte visitas por mês e um total de 220 visitas no ciclo de 11 meses. Ao final do ciclo, as demandas definidas como prioritárias deverão estar implantadas e seus resultados mensurados.

A etapa 7 refere-se à mensuração, que é a terceira melhoria proposta no método, com um procedimento de mensuração em que o extensionista deverá atualizar os indicadores propostos na etapa 3 e, a partir dos resultados, determinar os ganhos referentes às implantações.

A etapa 8, atualizar questionário de *benchmarking*, deve contemplar, no mínimo, uma visita e, se necessário, duas, para que seja garantida a fidedignidade dos dados e, dessa forma, utilizadas essas informações para o monitora-

mento do projeto e o desenvolvimento da região onde as implantações estão sendo realizadas.

Na etapa 9, encerramento, o extensionista, juntamente com o gestor do projeto, deverá avaliar os resultados mensurados e comparar a ferramenta de *benchmarking* inicial e final, para juntos definirem o encerramento - ou, se acharem necessário -, a continuidade dos atendimentos. Sendo definido o encerramento, aplica-se a pesquisa de satisfação e formaliza-se o encerramento. Sendo identificada a necessidade de continuidade, segue-se para a etapa 10, elaborar justificativa, quando extensionista e gestor debatem as possíveis demandas e necessidades da empresa, para que os atendimentos sigam ocorrendo. O extensionista deve elaborar a justificativa, que será apresentada juntamente com o plano de ação de continuidade, o cronograma de atividades, a periodicidade e os custos desse novo atendimento. Esse plano e seus custos já devem ter sido acordados com a empresa que receberá o atendimento. A empresa deverá arcar com 40% do custo/hora do extensionistas, e o restante será absorvido pelo Pepi.

Na etapa 11, autorização do coordenador, a justificativa deverá ser avaliada pelo coordenador, baseado nas informações do extensionista, nos resultados atingidos, nas oportunidades apresentadas e nos custos do projeto, já que do orçamento para a execução do projeto serão reservados 10% para esses atendimentos complementares.

A etapa 12, assinatura de contrato com a forma de pagamento pela empresa, será a formalização da continuidade, por meio da elaboração e assinatura do contrato de prestação de serviço, com a definição do número de horas de atendimento, prazos para implantação e forma de pagamento da parcela de responsabilidade da empresa.

Na etapa 13, implantação do plano de ação de continuidade, será dada continuidade aos atendimentos, de acordo com o planejado, buscando-se, dessa forma, a maximização dos resultados.

Na etapa 14, mensuração dos resultados do reatendimento, serão mensurados novamente os resultados por meio da atualização dos indicadores do projeto.

Após a mensuração referente ao reatendimento, extensionista e gestor deverão novamente avaliar se o trabalho deve ser encerrado. No caso positivo, serão respondidos a pesquisa de satisfação e o formulário de encerramento. Se a conclusão for a de que ainda existem demandas a serem implementadas, retorna-se para a etapa 10, de elaboração da justificativa de continuidade. Dessa

forma, o projeto poderá atender a uma empresa pelo período em que houver demanda e justificar a presença do extensionista, lembrando que, a partir do segundo ciclo, os custos do projeto deverão ser divididos entre o Pepi e a empresa atendida.

Concluem-se os trabalhos após o encerramento dos ciclos de atendimento, formalizando-o com o preenchimento da ata de encerramento, descrevendo as ações implantadas e os resultados atingidos. Na ata, deverá constar a conclusão das demandas sugeridas nos planos de ação.

5 CONCLUSÕES

Este artigo versou sobre a análise de quatro métodos internacionais de implantação de consultoria organizacional e o método do Pepi, identificando similaridades, diferenças e oportunidades de melhoria. Foram realizados dois estudos com pessoas envolvidas no Pepi. O primeiro estudo com os extensionistas, e o segundo com empresários e gestores internos das empresas atendidas. Os estudos abordaram a percepção desses dois grupos em relação às fases e etapas de implantação do projeto, desde sua captação até o encerramento.

A região de atendimento do Nepi Faccat contempla quatro Coredes: Paranhana Encosta da Serra, Hortênsias, Litoral e Santo Antônio da Patrulha, que pertence ao Corede Metropolitano Delta do Jacuí. Juntos, os três Coredes e o município de Santo Antônio da Patrulha somam, segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2015), 741.554 habitantes. Essas regiões possuem características econômicas diferentes, sendo que a região das Hortênsias e a do Litoral têm forte apelo turístico, e o Paranhana Encosta da Serra e Santo Antônio da Patrulha têm perfil de empresas industriais de pequeno, médio e grande porte.

A partir dos estudos realizados, pode-se constatar que os extensionistas e os empresários aprovam o método do Pepi, mas os dois grupos entendem que existem oportunidades de melhoria. O aspecto com maior destaque em ambos os grupos é o número de atendimentos. De acordo com o estudo, conforme os extensionistas, o projeto deveria contemplar um acompanhamento após as implantações; dessa forma, os objetivos do projeto teriam um maior percentual de aderência e um melhor resultado.

A continuidade do projeto foi destacada como fator relevante para sua credibilidade. Desde sua primeira versão, foram quatro interrupções, levando à incerteza, tanto por parte dos extensionistas como dos empresários, sobre o

tempo que restaria para o projeto ter nova parada. Dessa forma, foi proposta a adoção de um ajuste no projeto, para que ele possa ter uma garantia de continuidade, e, principalmente, a definição de como serão alocados os recursos. A parceria com instituições de ensino mostrou-se muito eficaz, em virtude da proximidade das instituições com as empresas que são alvo do projeto.

Outra constatação obtida foi decorrente do fato de o número de atendimentos de todas as empresas ser o mesmo. A sugestão é a de que a complexidade da demanda seja avaliada de forma diferenciada, e que o número de atendimentos seja definido de acordo com a necessidade de cada empresa.

A partir do estudo com os empresários, pode-se concluir que o primeiro ciclo de atendimento gratuito, que ocorre no período de 11 meses, gera percepção sobre os benefícios que a atuação de um profissional externo leva para as empresas. Por isso, 44% dos empresários entrevistados disseram que estariam dispostos a reembolsar a instituição ou o estado por parte dos custos das implantações em um segundo ou terceiro ciclo na mesma área. Sendo assim, no caso das empresas que pretendem ter o atendimento do extensionista, nas quais a continuidade dessas implantações seja avaliada pela coordenação do projeto como coerente, os custos desses atendimentos deverão ser assumidos por elas, mesmo que parcialmente.

Os resultados de ambos os estudos demonstram que a falta de uma ferramenta para mensuração dos resultados é a principal oportunidade de melhoria do Pepi, pois ela pode estar impactando negativamente nos desdobramentos do projeto. Uma política pública, por força de lei, deve ser transparente com relação ao valor investido. Medir o retorno desse investimento é a garantia de se poder avaliar o impacto sobre o desenvolvimento da região atendida. Este projeto, a partir de 2015 até 2018, foi financiado em parceria com o Banco Mundial, portanto, já existe uma prestação de contas, mas ela está relacionada ao número de atendimentos, às metas de implantações e ao nível de satisfação dos empresários. No entanto, não existem indicadores dos resultados obtidos a partir da intervenção do extensionista. Esses indicadores deveriam ser apurados em mais de um período, durante e ao final dos atendimentos, e após um ano da conclusão dos trabalhos. Identificar o retorno do investimento é fator determinante para definir a continuidade ou não da política pública. Sabe-se que a mensuração não é fácil, mas, se os critérios forem previamente definidos e adequadamente medidos, essa medição poderá demonstrar a importância da política pública, ou o seu desperdício.

A falta de indicadores para analisar os resultados obtidos pelo projeto foi

uma limitação ao estudo. Dessa forma, pode-se sugerir um estudo futuro, onde seriam comparadas, por meio das informações contidas no relatório de diagnóstico inicial e do benchmarking final, a evolução das empresas atendidas pelo Pepi. Assim, poderia ser avaliada a evolução da empresa no período de intervenção do projeto; outra oportunidade seria a realização de um estudo com os idealizadores do Pepi, validando as sugestões de melhoria apresentadas neste artigo.

Dessa forma, pode-se afirmar que os objetivos aqui propostos foram atingidos, sendo possível analisar e comparar quatro métodos de consultoria descritos em artigos científicos, analisar a implantação e os resultados obtidos pelo Pepi, nas perspectivas dos extensionistas e empresários, além de comparar os métodos internacionais com o método do Pepi. A partir dos estudos realizados, foi também possível elaborar uma proposta de melhoria no método de consultoria empresarial do Pepi, sendo este uma política pública do estado do Rio Grande do Sul e, portanto, servindo como importante ferramenta para o desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- ALSAGOUR, M. "The Consulting Process" The Eight-Phase Model, the Human Performance Technology Model and the Human Performance Improvement Model. **International Journal of Management and Commerce Innovations**, [online], v. 4, n. 1, P. 204-210, abr./set. 2016. Disponível em: <www.researchpublish.com>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BELLMAN, G. **A Ten Step Consulting Process**. 2008. Disponível em: <<http://konsulentnetvaerket.net/wp-content/uploads/2013/09/A-Ten-Step-Consulting-Process-12-23-11.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- BRUCKMAN, J. C.; IMAN, S. Consulting With Small Business: a process model. **Journal of Small Business Management**, [online], v. 18, n. 2, p. 41-47, abr. 1980. Disponível em: <<http://business.illinois.edu/jmkurtz/Class%203%20-%20Consulting%20with%20Small%20Business%20-%20A%20Process%20Model.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2018
- CROCO, L; GUTTMANN, E. **Consultoria empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DONADONE J. C.; SILVEIRA F. Z.; RALIO, V. R. Z. Consultoria para pequenas e médias empresas: as formas de atuação e configuração no espaço de consultoria brasileiro. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 19, n. 1, p. 151-171, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2012000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2018.

GONÇALVES, M.A. Carta ao leitor. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 1, dez. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901991000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Manual global do projeto de extensão produtiva e inovação**. v.3. 2015.

JUNG, C. F. **Metodologia para pesquisa & desenvolvimento**: aplicada a novas tecnologias, produtos e processos. Rio de Janeiro: Axcel Book's, 2004.

KUBR, M. (ed.). **Management Consulting**: a guide to the profession. 4. ed. Geneva: International Labor Office, 2002.

QUIROGA, G. M. M.; MEIRELLES, D. S. Transferência de Conhecimento em Projetos de Consultoria em Vendas: Um Estudo de Caso de uma Empresa P-Kibs. **Revista de Gestão e Projetos – GeP**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 168-196, set./dez. 2013. Disponível: <<http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/174>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

SCHEIN, E. H. Ten Principles as the Essence of Process Consultation. **Process Consultation Revisited**: Building the Helping Relationship. Boston: Addison-Wesley, 1999. Disponível: <http://andewal.com/archive/process_consultation.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SCOTT, B.; BARNES, B. K. **Consulting on the Inside**: a practical guide for internal consultants. Alexandria: ASTD Press, 2011.

SOUZA, C. M. L. Entre o planejamento estratégico formal e informal: um estudo de caso exploratório sobre a prática de estratégia nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 5, p. 855-876, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n5/a05v15n5.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/caderno-crh/user-items/created/29-cadernocrh/6618-caderno-crh#>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

11. A ECONOMIA DE TORRES (RS) E SUA REGIÃO DE INFLUÊNCIA: ANÁLISE DA ESTRUTURA PRODUTIVA A PARTIR DOS QUOCIENTES LOCACIONAIS

Amanda da Silveira Duarte Gomes¹
Carlos Águedo Nagel Paiva²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar a estrutura econômica do município de Torres, no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Seu ponto de partida e hipótese central é demonstrar que, para além do turismo de veraneio, a economia de Torres está baseada nos serviços de polo regional.

Sem negar a prevalência do turismo de veraneio na estrutura e determinação da dinâmica da economia torrense, pretendemos demonstrar que os serviços de polo regional vêm ganhando expressão econômica e social crescente e devem ser levados em conta no planejamento do desenvolvimento socioeconômico do município.

A relevância das atividades de polo regional no conjunto das atividades com função de propulsão da economia de Torres cresce ainda mais quando se reconhece que as atividades de “polo turístico de veraneio” são marcadas por grande sazonalidade (sofre inchaço nos verões, e depressão nos demais períodos do ano) e crescente concorrência de outros balneários do litoral do Rio Grande do Sul, bem como (com a qualificação das estradas de rodagem e demais sistemas de transporte de passageiros) de Santa Catarina e do Uruguai.

Com vista a comprovar a hipótese da crescente expressão das atividades de polo regional, vale dizer, atividades voltadas a demandas de moradores domiciliados em municípios do entorno de Torres, que contam com uma rede de

¹ Mestra em Desenvolvimento Regional (FACCAT); licenciada em Letras (FACOS/UNIC-NEC).

² Doutor em Economia (UNICAMP); vice coordenador do Mestrado em Desenvolvimento Regional – FACCAT.

serviços menos sofisticada e que canalizam suas demandas para a rede urbana torrense, analisamos os dados de flutuação do emprego nos demais municípios-polo do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) Litoral e a estrutura econômica de Torres e da região que consideramos, hipoteticamente, relevante ao nosso estudo. Essa região será caracterizada logo adiante.

Com base na concepção analítica de Douglas North, tal como sistematizada no livro “Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais” (PAIVA, 2013), analisamos os dados da estrutura econômica de Torres e sua região de influência, buscando identificar as especializações dessa região e seu potencial de desenvolvimento. O que analisamos, a partir do cálculo dos quocientes locacionais (QLs), são os encadeamentos das atividades endógenas ao território, que aproveitam os recursos existentes (humanos, naturais, sociais, culturais), multiplicando a renda a partir da diversificação endógena das cadeias propulsivas”, definidas como aquelas que geram um saldo líquido de receitas e rendas na balança comercial da localidade com o seu “exterior”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Desenvolvimento endógeno

O desenvolvimento regional no Brasil vem sendo alvo de diversos estudos, a partir das grandes transformações provocadas, de um lado, pela crise e pelo declínio de regiões tradicionalmente industriais e, de outro, o surgimento de novos paradigmas de industrialização e de desenvolvimento local (AMARAL FILHO, 2009). Dowbor (2016) defende que, para a elaboração de políticas de desenvolvimento de um município, ou uma região, é importante planejar a longo prazo com base naquilo que o município já possui, dinamizando o que existe; sendo assim, o desenvolvimento a longo prazo parte do que é endógeno ao território.

O conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido, a partir do ponto de vista espacial ou regional, como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (AMARAL FILHO, 2009).

O desenvolvimento foi entendido por muito tempo como atrelado ao processo de industrialização e ao avanço tecnológico, sendo sinônimo apenas de crescimento econômico. Contudo, Sachs (2004) reitera que crescimento não é sinônimo de desenvolvimento, pois, para o desenvolvimento ser completo, é necessário ampliar o emprego, reduzir a pobreza e atenuar as desigualdades. Segundo Paiva (2013), a desigualdade é um empecilho ao desenvolvimento, enquanto a igualdade tem o potencial de promovê-lo, sendo o desenvolvimento um aspecto socioeconômico.

Se entendemos o local como referido à escala das inter-relações pessoais da vida cotidiana que constroem sua identidade sobre uma base territorial (MARTINS, 2002), conclui-se que o desenvolvimento endógeno local deve ser planejado por meio de uma perspectiva integrativa, envolvendo todos os atores, com ênfase na participação da comunidade em função de suas potencialidades territoriais (PEREIRA et al., 2017).

Políticas que estejam baseadas apenas na expansão do valor agregado das Atividades e Cadeias Propulsivas, sem considerar quem se apropria deste valor agregado e em que território o faz são incapazes de promover o máximo desenvolvimento econômico local, pois operam sem considerar os efeitos da renda agregada sobre o consumo local, sobre as atividades ditas “reflexas”. Para que o crescimento do PIB (e da renda) regional seja efetivamente ampliado, é necessário que parcela expressiva do valor agregado seja apropriada por domiciliados que, com sua demanda, estimularão a produção e o emprego nas atividades e cadeias reflexas (aquelas voltadas ao consumo interno no território). Só nesse caso haverá multiplicação do PIB básico e efetivo desenvolvimento socioeconômico regional.

2.2 Região e Regionalização

Segundo Limonad (2003), com os processos de globalização, novas tecnologias e a reorganização das atividades produtivas, as cidades hoje devem ser analisadas sob o ponto de vista territorial, em que as fronteiras tornam-se flexíveis, e as relações e mobilidades se expandem a espaços maiores, gerando territórios de fluxos.

Paiva (2013) salienta que para as Ciências Econômicas a região é um território subnacional. Uma região é parte não-autônoma de um território maior, com o qual estabelece relações de troca (baseadas na especialização e divisão do trabalho) definidas sem a mediação de taxas de câmbio e/ou controles al-

fandegários. O que diferencia as regiões econômicas é justamente a sua especialização produtiva, o seu papel na divisão do trabalho.

Essa definição carrega uma consequência importante: se regiões são parte de uma unidade (a nação), os critérios de regionalização são distintos, conforme o objetivo de intervenção no território: a melhor regionalização política, a melhor regionalização histórico-cultural ou a regionalização mais adequada para a implantação de políticas de defesa do meio-ambiente não correspondem, necessariamente, à regionalização mais adequada para fins de planejamento do desenvolvimento econômico do território.

No plano econômico, uma região é definida por uma base produtiva similar, integrada, baseada nas relações em cadeias produtivas e geração de valor. Cadeias produtivas podem ser definidas como “a articulação progressiva entre as várias fases do processo de produção envolvendo desde os insumos básicos, a produção, a distribuição, a comercialização e a colocação do produto final junto ao consumidor, constituindo elos de uma corrente” (MALAFAIA et al., 2009. p. 394), constituindo uma visão abrangente de inter-relações, que permite maior competitividade nos mercados.

Portanto, uma região econômica é definida pelas atividades produtivas inter-relacionadas, e que reconhece a função de articulação dos polos urbanos no fornecimento dos mais variados serviços, o que difere das regionalizações político-administrativas, por exemplo. Isso não exclui as demais conceituações, apenas acrescenta a similaridade produtiva, que também é influenciada pelo conjunto de aspectos que definem o território.

2.3 Especialização e Diversificação Produtiva

Para planejar políticas de desenvolvimento regional, é fundamental identificar o potencial do território, que é a capacidade de crescimento sustentável (social, econômica e ecologicamente) da produção de renda e da apropriação interna desta (PAIVA, 2006). Segundo o autor, é fundamental levar em consideração aspectos quantitativos, com base em dados secundários, e qualitativos, a partir das percepções dos agentes envolvidos, visto que não há como mobilizar esforços produtivos sem que a comunidade envolvida tenha consciência do potencial do projeto.

Na mesma obra, o autor explicita alguns determinantes do potencial de desenvolvimento de um território e explicita, dentre estes, a importância da especialização, geradora de economias de escala internas e externas. De outro

lado, a especialização na economia vem sendo alvo de críticas por diversos autores. Breitbach (2005), em um estudo comparativo entre a Serra Gaúcha e o Vale do Rio dos Sinos, discorre sobre os riscos que regiões muito especializadas correm ao dependerem de uma única alternativa de geração de renda, sugerindo que a diversificação produtiva seja a alternativa mais adequada para possíveis crises em determinados setores.

Paiva (2006) faz crítica à tese de Breitbach, afirmando que a diversificação não é um ponto de partida, mas o resultado derivado das características e peculiaridades da especialização inicial do território. Há especializações que solicitam o alongamento das cadeias e promovem a diversificação técnico-produtiva interna. Outras não o fazem. Assim entendida, a defesa da especialização não implica subestimar o papel da diversificação. Um território deve desenvolver a diversificação de acordo com aquilo que lhe é possível e sem comprometer o grau de competitividade de suas atividades propulsivas.

Duarte (2016) corrobora a importância das especializações produtivas:

As cadeias que mais movimentam a economia de um determinado território, as catalizadoras das funções econômicas, são as que o território tem maior especialização e das que o território apresenta maior dependência de seu desenvolvimento. São, por isso, as que merecem maior amparo de políticas públicas de desenvolvimento, por serem multiplicadoras na cadeia (DUARTE, 2016, p. 24).

Segundo Paiva (2013), são as atividades e a distribuição da renda entre a comunidade local – promovendo a diversificação do consumo em atividades reflexas - que determinarão o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região. Duarte (2016) destaca o turismo como atividade propulsiva, salientando a diversidade de interpretações para o termo. O autor apresenta o turismo como toda a atividade em que as pessoas precisam se deslocar de sua sede para outro lugar, em busca de lazer, de serviços especializados, ou por outros motivos, o que resulta em transferência de renda para outro território.

Paiva (2013) observa que nessa mesma atividade de transferência de renda, enquanto atividade propulsiva, enquadram-se os serviços prestados por municípios que atuam como polos regionais.

2.4 Quociente Locacional: o indicador de especialização

Partindo da importância das atividades propulsivas e reflexas, ou seja, da especialização e da diversificação que dela deriva, o desafio é buscar as bases informacionais, os indicadores para mensurar e hierarquizar as atividades em

cadeias, determinando sua função na economia. Os indicadores servem para apontar, traduzir as dimensões sociais com vistas ao aprimoramento da gestão pública, servindo para indicar demandas e monitorar estratégias (JANNUZZI, 2005).

Para Paiva (2013), o Quociente Locacional (QL) é o principal indicador da especialização de uma economia, pois ele já faz a comparação com uma região de referência. Pela participação percentual dos empregados em determinada atividade, em um território, em comparação à mesma participação num território maior, é possível identificar o grau de especialização do primeiro. É o valor extraído do cálculo do QL que nos permitirá identificar as atividades propulsivas desse território, cujo produto volta-se (também) para o mercado que lhe é “externo”. O QL é calculado de acordo com a fórmula abaixo:

$$QL = ((E_f / E_{Tf}) / (E_r / E_{Tr}))$$

Onde:

- i) E_f = Número de empregados na atividade no território foco
- ii) E_r = Número de empregados na atividade no território referência
- iii) E_{Tf} = Número de empregados em todas as atividades no território foco
- iv) E_{Tr} = Número de empregados em todas as atividades no território de referência

Crocco et al. (2006) também destacam a importância desse indicador, que é aplicado de forma diferente por diversas instituições e pesquisadores, utilizando o total de empresas, ou o total de trabalhadores, relacionados a outros critérios, a depender do objetivo. Mas, de acordo com Paiva (2006), o cálculo do QL é apenas o início da pesquisa. Para identificar o potencial da região econômica, é preciso analisar os encadeamentos das atividades, o emprego total gerado e o destino do valor agregado, pois são estes fatores que definirão o crescimento das atividades reflexas, voltadas ao atendimento das famílias domiciliadas, garantidoras do bem-estar da população local.

3 METODOLOGIA

3.1 Aspectos Gerais

Trata-se de uma pesquisa de métodos mistos, que se vale de dados quantitativos e qualitativos, do tipo empírico, no qual o pesquisador é parte fun-

damental na compreensão da realidade exposta pelos dados, em uma relação dialética (SANTOS et al.; 2018). É um estudo de natureza aplicada, buscando alternativas de soluções de problemas de interesse local (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009.).

Realizamos, primeiramente, uma revisão da literatura, buscando as bases teóricas e conceituais de nosso estudo, além de consulta aos dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

A seguir, a coleta de dados qualitativos foi realizada a partir de entrevistas abertas com dois empresários da cadeia moveleira, um representante da construção civil e o ex-secretário de Trabalho, Indústria e Comércio, que respondeu pela pasta de 2015 a 2019. As entrevistas foram realizadas com vistas a dirimir dúvidas acerca do significado de alguns resultados encontrados, que destoavam das hipóteses e expectativas iniciais. Os esclarecimentos obtidos foram fundamentais para a consolidação da proposta de classificação das cadeias que apresentaremos mais adiante.

Os dados quantitativos foram obtidos em consulta às informações disponibilizadas pelo Ministério do Trabalho, no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) para 2015, 2016, 2017 e 2018, a partir dos vínculos ativos, no último dia dos meses de janeiro, fevereiro, julho, agosto e dezembro desses anos. A estrutura produtiva da região de Torres foi baseada nos dados coletados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), nos anos de 2016, 2017 e 2018, com os descritores “trabalhadores com vínculo ativo em 31 de dezembro” dos respectivos anos e “classificação por CNAE (Classificação Nacional de Atividades Empresariais) – grupo 2.0”.

Os dados de estrutura produtiva foram tratados segundo a aplicação do cálculo dos QIs, a partir dos quais são definidas as funções das atividades na economia da região. Em linhas gerais, quando o resultado é menor que 1, o território não é especializado na atividade, cuja demanda é atendida via importações de outras regiões. Se for maior que 1, o território-foco apresenta especialização nessa atividade e exporta seus produtos e serviços. Resultado igual a 1 significa que o território-foco é autossuficiente.

As firmas classificadas setorialmente (de acordo com a tecnologia e o uso de insumos) pela CNAE principal foram reagrupadas em sistemas de cadeias (de acordo com relações de cliente-fornecedor). Estas cadeias passam a ser denominadas pelo seu elo central e organizador, o elo que traduz a função e

o sentido da cadeia³. É importante esclarecer que algumas atividades ingressam em mais de uma cadeia. Isso é típico de territórios com especialização em turismo, como a economia torrense. Afinal, a mesma padaria e farmácia que atendem o domiciliado em Torres, ao longo de todo o ano – e, como tal, é uma atividade reflexa, voltada ao mercado interno – também atendem aos turistas. Parte da demanda sobre essas atividades - e dos empregos nelas gerados – advém de agentes externos, que auferem renda fora do município e a internalizam quando veraneiam em Torres. Nesses casos, realizamos o cálculo que aproximasse o resultado do QL da unidade, para ver o número de empregos “reflexos”, e o excedente é alocado na cadeia propulsiva⁴.

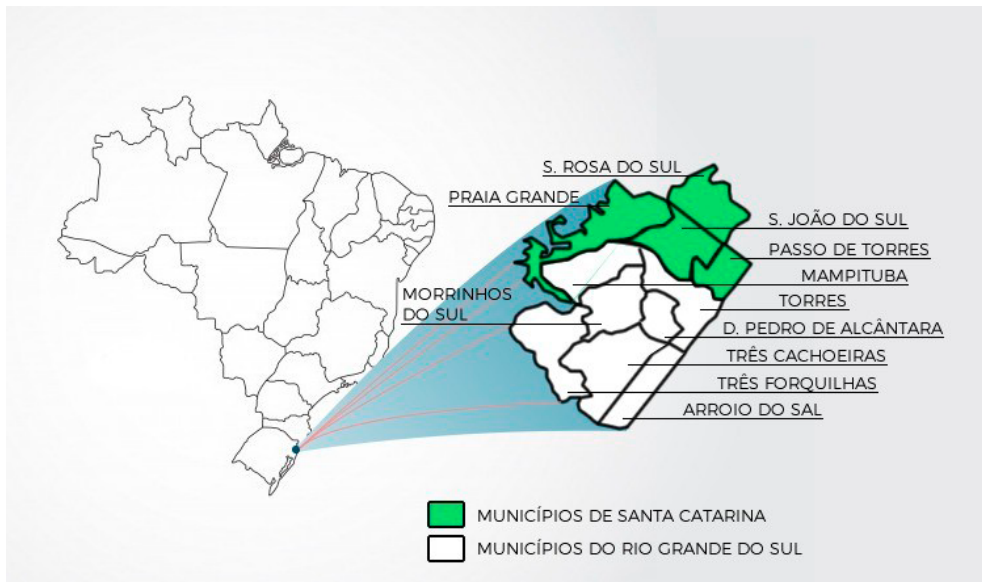
3.2 Caracterização da região

O município de Torres está localizado no extremo norte no Litoral Norte do Rio Grande do Sul - LNRS, região pertencente ao Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) Litoral, que abrange 21 municípios, dentre os quais seis foram emancipados de Torres: Arroio do Sal, Dom Pedro de Alcântara, Mampituba, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras e Três Forquilhas. Para além destes, incluímos na “Região de Torres” quatro municípios catarinense do entorno, que contam com uma economia urbana menos diversificada que a torrense e são polarizados pelo sistema de serviços do município: Passo de Torres, Praia Grande, São João do Sul e Santa Rosa do Sul. Dentre estes, somente Santa Rosa do Sul não é limítrofe a Torres, porém possui vínculo histórico, através de relações religiosas e familiares com torrenses que colonizaram aquela região. A Figura 1 ilustra a região de Torres.

³ Como é o caso do elo “produção de calçados”, na longa cadeia calçadista, que envolve a produção de caixas de papelão para seu acondicionamento, cola para solado, curtimento etc.

⁴ Para além das cadeias propulsivas e mistas, há cadeias de característica “mista”, pois apresentam um perfil intermediário. A construção civil é uma dessas cadeias. Dada a importância da construção civil voltada para não-domiciliados na praia, voltada à produção de imóveis de veraneio e hotéis, adotamos a mesma estratégia para classificar o emprego nas cadeias mistas.

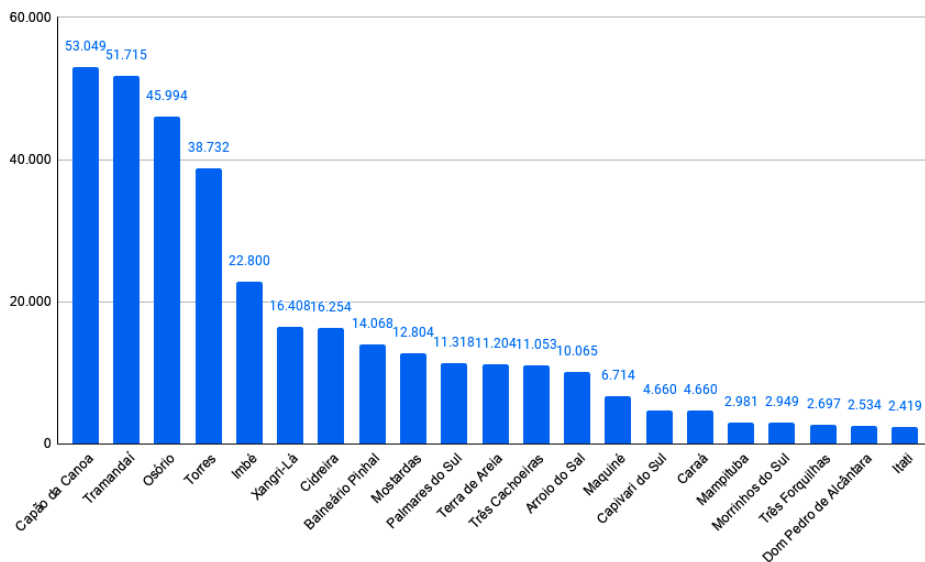
Figura 1. Composição da Região de Torres



Fonte: Elaboração dos autores.

O Gráfico 1 apresenta os dados de população residente, conforme a estimativa 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Corredor Litoral. Esses dados demográficos são importantes para a interpretação dos dados de estrutura econômica, visto que podem indicar aumento de demanda sobre serviços e produtos diversos, naquelas atividades mais voltadas ao atendimento dos novos domiciliados, especialmente dos aposentados que procuram a região, o que denominamos “turistas permanentes”. São “turistas” em sentido econômico porque trazem receita de fora e não disputam o mercado de trabalho local.

Gráfico 1. População residente por município do Corede Litoral em ordem decrescente

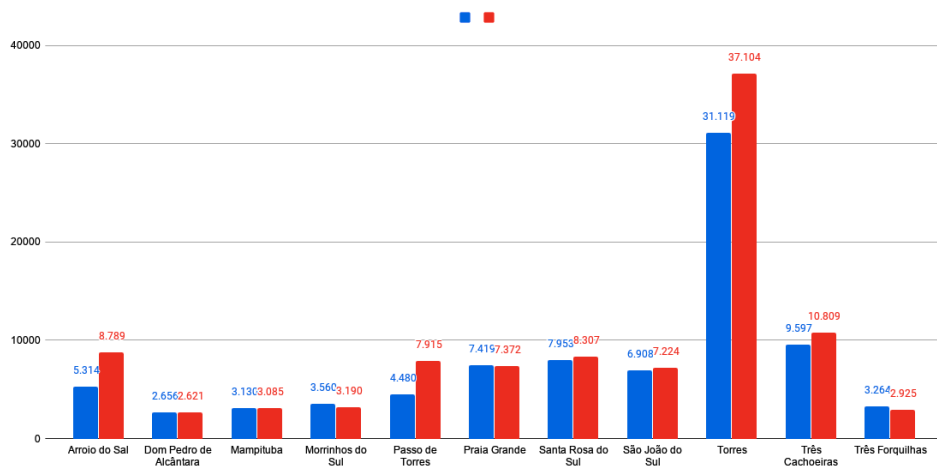


Fonte: IBGE (2019). Elaboração dos autores.

Os quatro municípios mais populosos – Capão da Canoa, Tramandaí, Osório e Torres – são os que exercem função de polos do Corede Litoral, aqueles que ofertam uma gama mais variada de serviços. Essa função será debatida na seção 4.

O Gráfico 2 apresenta os números de população residente de 2000 e 2015 nos municípios que compõem a região de Torres, no qual as colunas azuis referem-se a 2000, e as vermelhas, ao ano de 2015, conforme dados disponibilizados pelo Datasus.

Gráfico 2. População residente dos municípios que compõem a região de Torres em 2000 e 2015



Fonte: Datasus, 2000 e 2015. Elaboração dos autores.

Com base no que observamos no Gráfico 2, percebemos que Arroio do Sal e Passo de Torres, ambos com faixa de praia, deram um salto populacional entre 2000 e 2015, aumentando, respectivamente, 3.475 e 3.435 residentes. Torres e Três Cachoeiras são os municípios mais populosos dessa região, com 37.104 residentes em Torres, e 10.809 em Três Cachoeiras, no ano de 2015. Ao compararmos os Gráficos 1 e 2, observamos que Arroio do Sal apresentou aumento expressivo entre 2015 e 2019, chegando próximo ao total de habitantes de Três Cachoeiras.

Notamos que a região de Torres tem apresentado crescimento mais expressivo naqueles municípios que contam com faixa de praia. Isso também ocorre no Corede Litoral, conforme podemos observar na Figura 3, que apresenta a intensidade de variação populacional entre 1991 e 2019 no Corede Litoral.

Os municípios com faixa de praia foram os que apresentaram maiores ganhos populacionais. Somente estes últimos apresentaram aumento populacional acima de 5.000 habitantes, indicando que esse crescimento não ocorre somente em função de taxa de fecundidade, mas, principalmente, pela ocupação das residências, que antes serviam para veraneio, como residência principal para uma população aposentada, tal como apontam os estudos de Accurso (2002), Jardim e Barcellos (2004), Pessoa e Sobrinho (2012), Ramos (2014) e Reis (2015).

vez de tomarmos a informação de um único ano, para não correremos o risco dessa referência de análise ser a de um ano atípico.

Assim sendo, a primeira coluna informa o número médio de pessoas formalmente ocupadas em cada um dos territórios, em 31 de janeiro, nos anos de 2016, 2017 e 2018. A segunda coluna informa a média dos ocupados em 31 de julho e 31 de agosto dos mesmos anos. Esses dois meses foram eleitos porque eles são o ponto mais baixo da “temporada de veraneio e emprego” no Litoral. A terceira coluna mostra o nível de emprego em 31 de dezembro. As colunas finais são aquelas que realmente nos interessam: elas mostram as taxas de variação do emprego nos períodos considerados.

Tabela 1. População ocupada em territórios selecionados e variação da ocupação - média trienal dos meses janeiro julho/agosto e dezembro dos anos de 2016 a 2018

Território	Emprego Médio no Mês			Taxa de Variação do Emprego		
	Jan (A)	Jul-Ago (B)	Dez (C)	A/B	B/C	Ano
Rio Grande do Sul						
Sul	2.934.610	2.915.131	2.883.972	-0,66%	-1,07%	-1,35%
Litoral	71.345	66.137	71.414	-7,30%	7,98%	2,10%
Capão da Canoa	13.388	11.906	13.623	-11,07%	14,42%	4,54%
Osório	11.469	11.124	11.288	-3,00%	1,47%	-0,79%
Torres	10.324	9.490	10.388	-8,08%	9,46%	3,44%
Tramandai	9.091	8.202	8.876	-9,79%	8,23%	-0,24%

Fonte: Caged, 2016 a 2018. Elaboração dos autores.

Na coluna identificada por “A/B”, calculamos a taxa de variação do emprego em 31 de janeiro (ponto de máximo) e a média de julho-agosto (fundo do poço). Como se pode observar, todas as unidades de análise apresentaram taxas negativas de variação de emprego nesse período. A coluna com cabeçalho “B/C” nos informa a taxa de variação entre o “fundo do poço” e 31 de dezembro, momento anterior ao auge do emprego (31 de janeiro), mas já próximo do pico. Nessa coluna, o sinal da variação não se inverte apenas para o RS, e há crescimento do emprego no Corede e nos polos. Naqueles municípios em que o emprego vem crescendo ano a ano, em final de dezembro, o número de postos formais eventualmente supera o saldo em final de janeiro. Por fim, a última coluna (“ano”) apresenta a taxa de variação acumulada entre 1º. de janeiro e 31 de dezembro.

Como se sabe, o turismo de veraneio impõe uma grande sazonalidade à economia e ao emprego no Litoral. É essa sazonalidade que queremos captar. Mais precisamente, queremos captar suas diferentes manifestações nos municípios. No plano da aparência, o mercado de trabalho opera da mesma forma em todos eles: desemprega entre fevereiro e agosto e volta a empregar de agosto a janeiro. Mas, para além dessa similaridade básica, emergem diferenças igualmente essenciais. A diferença fundamental encontra-se na intensidade da queda e da elevação do emprego nas duas fases do “pequeno ciclo sazonal”.

Uma rápida comparação das taxas de variação do emprego de Osório e Capão revelam a enorme diferença na dinâmica do mercado de trabalho dos dois municípios. Entre final de janeiro e meados de agosto, Osório perde, em média, 3% dos postos formais de trabalho, enquanto Capão da Canoa perde 11,07%. E a diferença é ainda mais nítida na recuperação: Osório vai recuperar apenas 1,47%, de meados de agosto a final de dezembro, enquanto Capão recupera 14,42%.

Para além de Osório, só dois outros municípios polo-balneários apresentam uma flutuação inferior a 10% do emprego total, seja na fase de queda do emprego, seja na fase de recuperação: Tramandaí e Torres. Esses três polos – de flutuação de emprego menos marcada ao longo do ano – vão apresentar, contudo, algumas diferenças importantes entre si.

Tramandaí e Osório apresentaram queda de emprego nesses anos, a despeito da excelente performance do Litoral como um todo e a despeito de serem municípios polos e balneários. A estabilidade relativa do emprego em Osório, ao longo do ciclo sazonal, advém essencialmente do fato de que este município só é secundariamente um município balneário: sua economia não está baseada fundamentalmente no turismo de veraneio.

A estabilidade relativa do emprego em Tramandaí parece estar vinculada - pelo menos em parte - à pequena expressão da formalidade em suas relações trabalhistas. Ou, ainda, na pior das hipóteses, à perda relativa de competitividade desse balneário na disputa pela atração do turista (como estaria sendo indicado pela queda do emprego com o passar dos anos). Resta explicar a maior estabilidade do emprego torrense.

Alguém poderia questionar a necessidade dessa explicação. Será mesmo que se pode apontar uma disjuntiva entre Torres e Capão apenas porque Capão flutua -11,07%, e Torres - 8,08%, na fase de baixa, e Capão sobe 14,42%, enquanto Torres sobe 9,46% na fase de alta? Não seria mais correto classificar todas as variações como “elevadas”, ignorando as diferenças menores? Acre-

ditamos que não. E justamente porque Torres apresenta um componente de crescimento anual significativo. O crescimento aprofunda a onda do segundo semestre e tende a alimentar refluxos e contraciclos. E, mesmo assim, há diferenças. Talvez essas diferenças estejam nas hipóteses levantadas da função de polo e no turismo permanente. Isso parece razoável, até pelo fato de Torres estar mais isolada relativamente aos demais municípios da área de conurbação de Osório-Tramandaí-Capão da Canoa e contar com conexões com Santa Catarina também.

Diante desses dados, podemos identificar que Torres posiciona-se como o segundo polo consolidado da região, atrás de Osório, visto que mantém maior estabilidade do emprego ao longo do ano, entre os períodos de alta e de baixa temporada. Isso indica que essa estabilidade advém das cadeias propulsivas, que geram demanda por outros serviços, a partir da distribuição da renda na região de Torres, além do turista permanente.

4.2 Evolução do Emprego entre 2016 e 2018 na Região de Torres

Em 2016, o RS, somado aos municípios catarinenses do recorte (RS+SC), contava com 2.828.644 trabalhadores urbanos, e a região somava 18.592. No ano de 2017, RS+SC contabilizou 2.821.530 empregos urbanos, e a região registrou 19.021 trabalhadores. Em 2018, RS+SC teve uma perda de quinze trabalhadores, resultado aparentemente pequeno, mas que indica estagnação da economia no RS. A região contabilizou 19.690 empregos urbanos. O maior acréscimo de empregos foi entre 2017 e 2018, com 669 trabalhadores urbanos a mais, enquanto entre 2016 e 2017 o aumento foi de 429 empregos. Entre 2016 e 2018, a variação absoluta do emprego formal na região foi de 1.098 novos postos de trabalho. Os dados são apresentados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2. Evolução do emprego na região de Torres entre 2016 e 2018.

Município	Total em 2016	Total em 2017	Total em 2018	Varição entre 2016 e 2017	Varição entre 2017 e 2018	Varição entre 2016 e 2018
Arroio do Sal	1853	2036	2096	183	60	243
Dom Pedro de Alcântara	325	377	369	52	-8	44
Mampituba	185	196	208	11	12	23
Morrinhos do Sul	267	286	288	19	2	21
Torres	9381	9336	9870	-45	534	489
Três Forquilhas	310	291	279	-19	-12	-31
Passo de Torres	920	1083	1031	163	-52	111
Santa Rosa do Sul	1011	964	1027	-47	63	16
São João do Sul	961	1011	940	50	-71	21
Região	18592	19021	19690	429	669	1098

Fonte: Rais 2016, 2017 e 2018. Elaboração dos autores.

Conforme os dados apresentados, nota-se que, entre 2016 e 2018, somente Três Forquilhas teve perda de empregos formais, contabilizando 31 trabalhadores a menos em 2018. Porém, ao tomarmos a variação entre 2016 e 2017 e entre 2017 e 2018, percebemos que, no primeiro intervalo, além de Três Forquilhas, que contabilizou perda constante, Torres, Praia Grande e Santa Rosa do Sul também reduziram o total de trabalhadores, totalizando juntos 143 empregos urbanos a menos. Entre 2017 e 2018, Torres contabilizou acréscimo de 534 trabalhadores. Dom Pedro de Alcântara, Três Forquilhas, Passo de Torres e São João do Sul reduziram postos de trabalho, com variação de negativa de 143 empregos.

4.3 Cadeias com Função Dinâmica Propulsiva

Como já vimos, as atividades propulsivas são aquelas que atraem renda externa para dentro do território e que mobilizam as demais cadeias, as que geram renda básica. São cadeias multiplicadoras, pois mobilizam as atividades meio (aquelas de função dinâmica “mista”, como serviços prestados às empresas e educação, por exemplo) e ainda as atividades reflexas, que atendem à demanda do domiciliado, do consumidor local.

As atividades propulsivas são diferenciadas em X-propulsiva (de bens transportáveis) TrS-propulsiva (os diversos “turismos”) e G-propulsiva (atividades

de governo). Com exceção das G-propulsiva, as demais indicam as especializações do território, pois são atividades com QL superior à unidade.

A seguir, os resultados para cada cadeia propulsiva serão apresentados por ordem decrescente de QL, em 2018, daquelas com função dinâmica X-propulsiva, seguida pelas cadeias Turismo e Administração Pública.

4.3.1 Cadeia Agroalimentar

Essa cadeia apresentou dinâmica crescente. Enquanto o RS, somado aos municípios catarinenses do recorte, cresceu 6,22%, a região registrou aumento de 29,75% trabalhadores no período, embora esse dado possa refletir um processo de formalização do trabalho, e não, necessariamente a criação de novos empregos. Pouco diversificada, conta com atividades que demandam insumos oriundos das atividades rurais, movimentando elos a montante e a jusante no território, desde a matéria-prima até o transporte.

A despeito disso, merece um olhar atento dos governantes pelo seu potencial de diversificação e de integração com as demais cadeias propulsivas locais (em especial, a turística) e por ter sido a única que cresceu de forma expressiva no período. Além disso, o QL expressivo - acima de 2 - indica especialização não desprezível no território. Interessante observar que Praia Grande e Santa Rosa do Sul apresentaram, em todos os anos, participação acima de 50% no total da cadeia.

Torres teve participação pequena na cadeia, com aumento apenas em 2018, fechando com participação de 12,5% no total dos ocupados na mesma. Porém, tem potencial de desenvolvimento, o que já havia sido observado pelo Secretário de Trabalho, Indústria e Comércio de Torres. Em 2015, por meio de projeto articulado entre secretário e produtores, a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Inovação reconheceu dois APLs apresentados pelo secretário de Torres: APL da Agroindústria Familiar e APL dos Móveis.

4.3.2 Cadeia Têxtil-Vestuário-Calçado

A cadeia apresentou-se pouco diversificada, com falta de elos fornecedores de insumos (contava com apenas duas atividades de fornecimento no período analisado). Em Torres, as atividades que se destacaram foram “confecção de roupas profissionais”, que alocou todos os trabalhadores da atividade, e “comércio atacadista de tecidos, artefatos de tecidos e de armarinho”.

Os municípios catarinenses foram os que mais empregaram trabalhadores na cadeia, com destaque para São João do Sul, enquanto Torres teve queda na participação de empregos, caindo de 15,4%, em 2016, para 14,4% em 2018.

Dentre as três subcadeias (a de vestuário, a têxtil e a de calçados) foi a do vestuário que mais empregou trabalhadores, embora tenha sido também a responsável pela queda de empregos ao final do período, reduzindo 32 postos de trabalho entre 2016 e 2018.

Apesar de seu caráter propulsivo (QL elevado), ainda se mostra pouco expressiva, seja no número de elos, seja no volume do emprego gerado. No período, a cadeia apresentou queda percentual de ocupados de 7%, similar à queda da região de referência (RS + municípios SC).

4.3.3 Cadeia Automotiva

O município de Três Cachoeiras é conhecido como a Terra dos Caminhoneiros, pelo grande número de motoristas ali residentes, além de ser uma referência para os motoristas que se deslocam de outros estados para o RS e vice-versa. Ele é a base da cadeia automotiva, especialmente em reparos e instalação de carrocerias e na produção de “apara barro” (como é chamado o protetor da lataria instalado atrás das rodas) para caminhões. Não obstante, esta cadeia vem se expandindo na região em foco (região de Torres) para além de seu município-polo.

A cadeia automotiva contabilizou 358 trabalhadores em 2016, distribuídos em cinco atividades, com QL de 2,422. Destaca-se o “comércio de peças e acessórios para veículos automotores”, em Torres e Três Cachoeiras, com 200 dos 235 trabalhadores da atividade na cadeia. Torres participou com 25% do total de trabalhadores nessa cadeia, enquanto em Três Cachoeiras a participação foi de 43%.

Já em 2017, houve redução de 26 trabalhadores, com leve redução do QL, chegando a 2,217. O ano de 2018 teve aumento no número de trabalhadores, chegando a 438; já o QL caiu para 2,022. Destaca-se a atividade de “fabricação de vidro plano e de segurança”, atividade localizada em Três Cachoeiras, que, desde 2016, apresentou perda de trabalhadores, reduzindo de 63 para 25 ocupados. Torres e Três Cachoeiras empregaram 80% dos trabalhadores na cadeia.

Entre 2016 e 2018, a cadeia apresentou um aumento de 34,07% de trabalhadores, enquanto o RS, somado aos municípios catarinenses do recorte,

aumentou 37,45%, o que explica a queda no QL. Destaca-se que a atividade “fabricação de carrocerias” foi alocada na pseudocadeia “Sem Expressão Regional” (doravante, SER), por ter QL muito baixo, o que causaria distorção no resultado final, embora empregue 32 trabalhadores em Três Cachoeiras. Não obstante, acreditamos que as atividades de comercialização e fabricação de insumos para carroceria estejam ligadas. Ocorre apenas – como é comum, dada a possibilidade de toda firma ser cadastrada em três atividades da série CNAE – que os contadores em Três Cachoeiras tenham privilegiado a dimensão comercial das empresas em detrimento à sua dimensão produtiva.

4.3.4 Cadeia Madeira-Mobiliário-Papel

Durante o período, a cadeia foi reduzida em número de trabalhadores, atividades e QL, finalizando o período com QL de 1,679, sete atividades e 63 trabalhadores a menos. Em variação percentual, reduziu 10,31% no período, enquanto o RS, somado aos municípios catarinenses do recorte, registrou perda de 8,48% dos trabalhadores.

Na subcadeia Papel, os resultados indicaram um pequeno cluster em Arroio do Sal, com apenas três atividades, em 2016 e 2017, e duas em 2018. Nessa subcadeia, enquadrámos a atividade “fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente”, visto que se trata de uma empresa que fabrica malhas para maquinário da indústria da celulose. Portanto, no plano das relações de clientela e fornecedor (que estruturam as cadeias, por oposição aos setores) não poderia ser classificada na cadeia Têxtil-Vestuário-Calçado.

Destaca-se que a subcadeia Mobiliário, apesar de reduzir trabalhadores em 2017, teve recuperação em 2018. A fabricação de móveis tem vínculo histórico no território, a partir da chegada dos imigrantes alemães, em 1826 (RUSCHEL, 1995), especialmente em Torres, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Dom Pedro de Alcântara. Apesar de os centros consumidores dos produtos fabricados na região e os insumos estarem situados, principalmente, na região metropolitana de Porto Alegre, é esse vínculo que mantém essas empresas na região, segundo produtores entrevistados. Essa atividade é a que emprega o maior número de trabalhadores na cadeia, sendo a maior parte em Torres e Três Cachoeiras.

Em Torres, apesar de haver um APL reconhecido, as atividades de fabricação de móveis de madeira e materiais similares encontram dificuldades devido às áreas de proteção, conservação e preservação ambiental, o que aumenta

os custos para a instalação e execução da produção, o que tem trazido queda no número de empregos. É possível que esse fator de legislação ambiental dificulte também a instalação de elos a montante para essa subcadeia. Esse é um ponto importante e que merece uma gestão integrada, por meio da parceria entre produtores e poder público, especialmente dos municípios gaúchos do recorte.

4.3.5 Cadeia Indústria de Base

Durante o período analisado, a cadeia teve redução de 34 empregos formais. A queda ocorreu na subcadeia Plástico, que teve baixa de 67 postos de trabalho. Somou-se à cadeia, em 2017, a atividade “comércio atacadista de resíduos e sucatas”, com quinze trabalhadores. A subcadeia Cutelaria teve aumento de quinze trabalhadores no período. O QL da cadeia reduziu, passando de 1,702, em 2016, para 1,382 em 2018.

A cadeia apresentou-se pouco diversificada, mas com potencial a ser aproveitado. Os municípios que mais concentraram empregados foram Praia Grande, Passo de Torres e Três Cachoeiras. Destaca-se que, em 2018, a atividade “fabricação de laminados planos e tubulares de material plástico” não constava na cadeia. Possivelmente houve troca de CNAE principal da empresa localizada em Três Cachoeiras e que fabrica estruturas de plástico e fibra de vidro para plataformas petrolíferas.

4.3.6 Turismo

A cadeia do turismo é a principal cadeia propulsiva da região, seja pelo número total de trabalhadores empregados, seja pelo número de elos e de firmas atuantes. Ela se apresenta dividida em quatro subcadeias: Lazer e Hotelaria, Comércio, Construção Civil e Outros. Desde logo, é importante esclarecer aqui a presença do comércio (essencialmente varejista) e da construção civil no interior dessa cadeia. Como forma geral, o comércio varejista é parte da cadeia reflexa intitulada “Serviços Prestados às Famílias” (SPF), e a construção civil é ela mesma uma cadeia de função mista (com elementos propulsivos e reflexos).

Porém, em territórios em que o turismo é motriz, pelo menos parte dos trabalhadores empregados nas atividades de atendimento às famílias (no co-

mércio a varejo, por exemplo) volta-se ao atendimento das demandas do turista, e não das famílias **domiciliadas**. A análise do QL nos permite identificar qual parcela dos empregados no comércio volta-se ao atendimento de demandas “externas” (do turista) e qual se volta ao atendimento da demanda interna (dos domiciliados permanentes, demanda reflexa).

O mesmo ocorre na construção civil. Em parte, ela atende a uma demanda dos moradores e é função da renda adquirida ao longo do ano (dimensão reflexa) e, em parte, é função das demandas das empresas na ampliação de sua capacidade instalada (dimensão propulsiva, ligada ao investimento das firmas internas). Mas, no caso de municípios turísticos, parte não desprezível dos investimentos em construção civil volta-se ao atendimento de demandas externas, irredutíveis à demanda de famílias e empresas locais. **Essa parcela é função do turismo e flutua com a atratividade turística de Torres.**

Mais uma vez, é o QL que nos autoriza diferenciar o emprego derivado da demanda interna e o emprego derivado da demanda turística. Assim, só incluímos como parte da cadeia turismo aquela parcela dos postos de trabalho do comércio e construção civil que foram abertos e são mantidos em função dessa demanda específica, da demanda do não domiciliado.

A cadeia Turismo teve queda no total de empregos, entre 2016 e 2018, finalizando o período com 4.678 trabalhadores, 281 a menos que o total apresentado em 2016. Torres contribuiu com cerca de 65% dos postos formais de trabalho durante o período, mas teve queda de 237 postos, mais de 80% da perda total. É uma cadeia bastante longa, com 49 atividades em 2018.

Cumprе salientar que a oscilação no total de trabalhadores da cadeia turismo, em Torres, tem forte relação com a flutuação do câmbio, especialmente nas atividades da subcadeia Lazer e Hotelaria e Serviços de Alimentação. Isso porque Torres é destino de contingente expressivo, principalmente de argentinos e de turistas oriundos do Uruguai, Paraguai e Chile. Quando as reservas de estrangeiros na rede hoteleira são pequenas, consequentemente, as contratações nos serviços de alimentação são reduzidas.

Quanto à subcadeia Construção Civil, observa-se que a queda menos expressiva em Torres ocorreu entre 2017 e 2018, o que pode ser resultado da Lei de Incentivos Fiscais, que deu estímulos aos empresários para que realizassem investimentos e, consequentemente, contratações - ou redução do número de demissões. Na comparação entre 2016 e 2018, a cadeia reduziu 281 postos de trabalho, 263 deles em Torres. Se considerarmos que 2017 foi o ano em que a cadeia teve um número de empregos superior a 2016, concluímos que a cadeia perdeu 290 empregos formais.

A subcadeia Lazer e Hotelaria foi a única a apresentar aumento de trabalhadores ao final do período, com 53 novos empregos formais. Entre 2016 e 2018, a subcadeia registrou variação percentual positiva de 6,17%. As subcadeias Comércio, Construção Civil e Outros registraram perda percentual de 11,86%, 15,20% e 1,77%, respectivamente.

4.3.7 Administração Pública

A cadeia Administração Pública possui apenas uma atividade: administração pública em geral. Essa atividade, nos municípios analisados, engloba todos os servidores municipais do executivo e legislativo, incluindo professores e profissionais de saúde. Apesar de ter um potencial menor que as cadeias X-propulsivas e Trs-propulsivas na multiplicação de atividades, a administração pública exerce importante papel na distribuição de renda e na demanda interna por produtos e serviços, especialmente nos municípios rurais, que são afetados pela sazonalidade das atividades agropecuárias.

Na região, a participação da administração pública contabilizou 3.210 trabalhadores em 2016, o que representava 17,27% dos empregos formais sobre o total daquele ano. Em 2017, o percentual chegou a 19,88%, caindo para 18,80%, em 2018, com 3701 trabalhadores.

O RS, somado aos municípios catarinenses do recorte, teve 13,82% dos trabalhadores dedicados à administração pública em 2018, 0,41% acima do apresentado em 2016, e 0,17% abaixo do somatório de 2017. Apenas Três Cachoeiras e Torres apresentaram percentuais abaixo da média do RS.

Destacamos os percentuais dos municípios de Dom Pedro de Alcântara, Mampituba, Morrinhos do Sul e Três Forquilhas, que tiveram participação expressivamente superior aos demais municípios. Os resultados podem ser explicados pela informalidade das atividades rurais, o que diminui os registros da Rais, elevando o percentual dessa atividade, que se torna a maior empregadora e que registra grande parte dos empregos formais dos municípios.

4.4 CADEIAS PRODUTIVAS COM FUNÇÃO DINÂMICA MISTA

As atividades com função dinâmica mista são aquelas que, ao contrário das atividades propulsivas, atendem fundamentalmente à demanda de domicilia-dos, sejam eles famílias (consumidores), empresas ou governos. Não obstante, elas se diferenciam das atividades meramente reflexas e se encontram numa

espécie de “meio do caminho” entre estas últimas e as atividades propulsivas, porque são voltadas à qualificação e expansão das capacidades produtiva e competitiva do território.

As atividades-cadeias mistas são sempre as mesmas em todos os territórios, e são sempre seis, quais sejam:

1) Serviços Públicos Básicos de Educação: cadeia responsável pela qualificação social, ética, técnica e profissional dos domiciliados em geral e dos trabalhadores e empreendedores em particular;

2) Serviços Públicos Básicos de Saúde: cadeia responsável pela segurança sanitária dos domiciliados em geral e dos trabalhadores, empreendedores e turistas de serviços, de lazer e turistas permanentes em particular;

3) Construção Civil: cadeia responsável pela ampliação, manutenção e qualificação das plantas industriais, plantas comerciais, hotelaria, infraestrutura logística e habitações;

4) Serviços Prestados às Empresas: firmas de assessoria técnica, contábil, jurídica, administrativa e econômica, responsáveis pela qualificação competitiva das empresas em geral;

5) Serviços de Organização Social: instituições voltadas à solidarização de agentes sociais, à ação coletiva e à promoção da capacidade de negociação e capital social do território;

6) Multcadeia: firmas e instituições que promovem a sinergia entre empresas e cadeias, ao atenderem diversas atividades simultaneamente, deprimindo os custos do atendimento de cada uma ao operar em escala superior.

A construção civil apresentou-se bem diversificada, como ocorreu com sua função Trs- propulsiva, como subcadeia do turismo. Torres, Três Cachoeiras, Arroio do Sal, Praia Grande e Passo de Torres foram os que contabilizaram o maior número de trabalhadores da cadeia. Dentre as cadeias mistas, a construção civil foi a que mais gerou empregos. Teve uma queda no total de trabalhadores em 2017, passando de 1534 para 1492. O QL, por sua vez, não acompanhou a queda no emprego, isso porque o RS teve uma perda mais expressiva, resultando no aumento do QL da cadeia, de 1,823, em 2016, para 1,872 em 2017. Já em 2018, o número de trabalhadores na região aumentou novamente, chegando a 1518, enquanto o RS contabilizou nova perda, elevando o QL da região para 2,133.

Torres contribuiu com 60% dos trabalhadores da cadeia em 2016, aumentando 1% a cada ano. O município apresentou crescimento de quase 4% em 2018, na comparação com 2016, enquanto a cadeia na região teve queda de 1% nos postos de trabalho.

A cadeia **Serviços de Organização Social**, que envolve sindicatos, associações e organizações religiosas, empregou 251 trabalhadores na região em 2018, com QL de 1,189. Torres, Três Cachoeiras e São João do Sul foram os municípios que mais contabilizaram trabalhadores na cadeia.

Na cadeia **Serviço Público Básico - Educação**, o município de Torres gerou quase a totalidade dos postos de trabalho. Salienta-se que nessa cadeia não estão todas as atividades relacionadas à educação, por termos deixado como Sem Expressão Regional aquelas com QL abaixo de 0,500. Existem outras atividades e mais trabalhadores na área da educação nessa região, porém sem expressão em comparação com os postos de trabalho no RS.

Ressalta-se ainda que, apesar da queda no QL em 2018, na comparação com 2016 e a redução e postos de trabalho, especialmente devido à crise enfrentada pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) em Torres, isso não significa que a região sofra com falta de oportunidade de estudo e qualificação profissional, visto que diversas instituições que ofertam graduação e pós-graduação na modalidade EAD instalaram-se em Torres no ano de 2018.

Em 2016, a cadeia **Serviço Público Básico - Saúde** apresentou QL de apenas 0,576 e apenas 534 trabalhadores. Em 2018, o total de trabalhadores chegou a 563, com QL da cadeia menor, com 0,549. Conforme o esperado, a maior parte dos trabalhadores estava alocada em Torres, e outra parte importante em Praia Grande, que também conta com hospital.

O QL da cadeia é um dado preocupante, pois indica que a região tem fragilidade nos serviços de saúde. Equipamentos de saúde são um fator importante, especialmente para os aposentados que buscam a região como segunda residência. É uma área a ser observada e melhor planejada pela gestão pública e pelos agentes privados, pois pode ser um diferencial para a atração de renda externa por meio do turismo permanente.

A cadeia **Serviços Prestados às Empresas** aumentou o número de trabalhadores entre 2016 e 2018, passando de 106 para 129 empregos formais. O QL da cadeia caiu no período, de 1,184 para 1,037 em 2018. Destaca-se que, em 2017, apesar de queda no número de trabalhadores, o QL chegou a 1,954. Isso pode ser explicado pelo fato de atividades de QL menor terem reduzido a importância em relação ao ano anterior, sendo classificadas como SER. O QL alto das atividades que permaneceram elevou o QL final da cadeia e registrou o maior número de trabalhadores em Torres e Três Cachoeiras.

A cadeia **Multicadeia**, que presta serviços a cadeias diversas, registrou apenas uma atividade em 2016, e duas nos demais anos. Ela envolve atividades

relacionadas à logística. Apresentou aumento de 115 postos de trabalho, entre 2016 e 2018, finalizando o período com QL de 1,302. Os trabalhadores estavam distribuídos, principalmente, em Torres, Três Cachoeiras e Santa Rosa do Sul.

4.5 CADEIAS PRODUTIVAS COM FUNÇÃO DINÂMICA REFLEXA: C-REFLEXA E G-REFLEXA

As cadeias com função dinâmica reflexa são aquelas que atendem às demandas dos domiciliados no território, sejam eles famílias (consumidores), empresas ou governo. São reflexas porque são um desdobramento das atividades-cadeias básicas ou propulsivas.

As cadeias de função reflexa são subdivididas em duas, pois existem dois tipos de consumo: o consumo final e o consumo intermediário. O consumo final é realizado apenas pelos consumidores, pelas famílias. O consumo intermediário ou “insumo” é a incorporação de materiais realizada pelas empresas e organizações governamentais e não-governamentais ao longo do processo de produção de um outro bem ou serviço final.

As atividades que são mobilizadas apenas pelo consumo das famílias (por exemplo: padarias, minimercados, serviços odontológicos, fisioterapia) são classificadas na função Consumo Reflexa (C-Ref). Já as atividades que geram produtos consumidos tanto por famílias quanto pelas mais distintas empresas e instituições, sob a forma de consumo intermediário, são classificadas como Genérico Reflexas (G-Ref). Exemplos destas atividades são a produção e distribuição de eletricidade, de água encanada, de gás liquefeito de petróleo (envasado ou encanado), de gasolina e diesel etc.

Vale observar que só entram na categoria G-Reflexa aqueles bens e serviços que são produzidos e consumidos por todos os agentes (famílias, empresas e organizações governamentais e não-governamentais) em todas as cadeias. Os bens utilizados no consumo intermediário apenas de empresas em cadeias produtivas específicas fazem parte dessas cadeias particulares, de funções não-reflexas. Para que a função seja reflexa, é preciso que haja demanda do consumidor final. Se a demanda for apenas deste consumidor, a função é C-Reflexa e pertence à cadeia Serviços Prestados às Famílias (SPF). Se ele for um dentre outros demandantes, é G-Reflexa e parte da cadeia Serviços Prestados às Famílias e Empresas (SPF&E).

4.5.1 Cadeia Serviços Prestados às Famílias

Em 2016, a cadeia empregou 2.645 trabalhadores na região e atingiu QL de 1,361. Torres foi responsável por 1.651 empregos formais, o que representou 62% dos postos de trabalho na cadeia. No ano de 2017, o número de trabalhadores cresceu 7% em relação ao ano anterior, enquanto o RS teve crescimento de 14%, resultando em queda do QL da cadeia para 1,244. Torres teve aumento percentual menor que o da região, com apenas 4% em relação a 2016. Em 2018, a cadeia contabilizou 3.163 trabalhadores na região, 1.880 em Torres. O QL da cadeia passou para 1,314. Durante o período, a cadeia teve incremento de 518 novos postos de trabalho na região, 229 deles em Torres.

A cadeia apresentou-se diversificada, atendendo a diversas demandas dos domiciliados. Como o esperado, por ser o polo da região e o município com maior número de habitantes, Torres teve o maior número de trabalhadores e de atividades. Dom Pedro de Alcântara, Mampituba, Morrinhos do Sul e Três Forquilhas foram os que menos contribuíram em número de trabalhadores e apresentaram poucas atividades, o que demonstra a dependência desses municípios em relação ao polo e, ainda, a Três Cachoeiras, que apresentou dinâmica diversificada de atividades reflexas, acima dos demais municípios, inclusive Arroio do Sal, município que explora o turismo de veraneio.

4.5.2 Cadeia Serviços Prestados às Famílias e Empresas (SPF&E)

A cadeia SPF&E empregou 1.564 trabalhadores na região em 2016, com QL de 1,356. Em 2017, a cadeia teve redução no total de trabalhadores, contabilizando 1.548 postos de trabalho. Porém o RS também apresentou perda, resultando em QL superior ao ano anterior, com 1,407. No ano de 2018, a cadeia empregou 1.394 trabalhadores e teve QL de 1,276. Nos três anos, a participação de Torres na cadeia girou em torno dos 50%. Três Cachoeiras também teve participação importante na cadeia, contando com diversas dessas atividades presentes em seu território.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar a estrutura econômica e produtiva de Torres, partindo da hipótese de que Torres tem sua economia ancorada, além do turismo de veraneio, na sua função de polo regional de serviços. Para isso,

buscaram-se, em um primeiro momento, os dados de flutuação do emprego ao longo do ano. Dentre os polos da região, que são os municípios mais populosos, Torres apresentou significativa flutuação do emprego, mas, de certa forma, “intermediária” entre os municípios tipicamente veranistas e aquele que funciona como um polo de serviços gerais, o município do qual todos os demais surgiram no eixo Tramandaí - Capão e que é o nó logístico do Litoral Norte: Osório. Osório, por ser um polo consolidado e que pouco sofre os efeitos da sazonalidade do turismo, teve a menor flutuação. Já para Torres, o indicador aponta duas informações importantes: Torres é um polo turístico de veraneio, o que se comprova através da flutuação, e ainda é um polo regional de serviços, o que explica a dinâmica de emprego diferenciada de Capão da Canoa e Tramandaí.

A partir da análise dos dados estruturais, que indicam a conformação econômica e seus potenciais de desenvolvimento, por meio da análise dos QIs ao longo de três anos, de 2016 a 2018, foram identificadas as seguintes cadeias produtivas com função X-propulsiva: agroalimentar, automotiva, indústria de base, madeira-mobiliário-papel e têxtil-vestuário-calçado.

Dentre elas, apenas a agroalimentar apresentou crescimento ao longo do período. Apesar de ser pouco diversificada, ela apresenta QI superior a 2,000. Essa cadeia já tinha sido apontada por um dos empresários entrevistados como importante na região, o que também já fora exposto pelo ex-secretário municipal de Trabalho, Indústria e Comércio de Torres. Em 2015, a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Inovação reconheceu dois APLs apresentados pelo secretário de Torres: APL da Agroindústria Familiar e APL dos Móveis. Essas informações qualitativas são importantes a esta análise, pois a percepção dos agentes locais corrobora os dados quantitativos, apontando que a metodologia de análise está correta.

As atividades de fabricação de móveis foram as que mais empregaram trabalhadores na cadeia Madeira-Mobiliário-Papel, com a maioria em Três Cachoeiras e Torres. Os empresários entrevistados, um de Torres e outro de Três Cachoeiras, apontaram como fatores que atrapalham o crescimento da cadeia os seguintes aspectos: falta de mão de obra qualificada, resultando em gasto de tempo para formar o trabalhador; informalidade de outras empresas, abertas por ex-funcionários, prejudicando a formação de preços; demora nos licenciamentos e legislação ambiental (em Torres, pela peculiar localização entre diversas áreas de proteção e preservação), gerando custos maiores para o descarte de resíduos; falta de confiança entre empresários, o que impede a

consolidação de um arranjo produtivo; falta de integração à construção civil de Torres (apontada pelo empresário torrense). Ambos empresários afirmaram que seu principal centro consumidor é a RMPA, de onde também vêm os insumos para a produção, mas que não consideraram vantajoso deslocar suas firmas, pelo vínculo histórico com a região.

Destaca-se a presença da cadeia Turismo, a mais expressiva em número de empregos e em diversidade de elos. Nessa cadeia, destacaram-se as atividades de lazer e hotelaria, com a maioria dos trabalhadores em Torres, Arroio do Sal e Praia Grande. Importante ressaltar que Passo de Torres, mesmo com praia como atrativo turístico, não tem diversificação de atividades voltadas ao turismo, indicando que o crescimento populacional expressivo pode estar relacionado à conturbação existente com o polo, o que também fortalece as atividades da construção civil no município catarinense.

A construção civil, tanto como cadeia mista quanto como subcadeia do turismo, apresentou-se bastante diversificada, com predominância de emprego em Torres, Três Cachoeiras (em atividades base), Praia Grande e Passo de Torres. As atividades relacionadas sofreram uma leve queda em 2017, o que também foi apontado pelo secretário entrevistado como um dos motivos para a elaboração de um programa de desenvolvimento municipal que envolvia, entre outros aspectos, a Lei de Incentivos Fiscais, que beneficiou 21 empreendimentos entre 2017 e 2018. Contrapondo o desenvolvimento da construção civil com a falta de integração da cadeia moveleira, apontada pelo empresário torrense, o entrevistado da construção civil apontou a integração entre os empresários desta cadeia, argumentando que a falta de integração na cadeia moveleira é reflexo da pouca articulação dos próprios produtores (que pode ser motivada pela desconfiança entre empresários da mesma cadeia).

Observando as cadeias propulsivas, identificamos que há mais potencial no território, em termos de especialização, do que somente o turismo, e que essas cadeias devem ser incentivadas pelos gestores públicos em articulação com empresários, visando ao seu fortalecimento.

Quanto às atividades mistas, as atividades-meio, além da construção civil, que se demonstrou forte, a cadeia SPB-Saúde indica fragilidade no território, com QL notavelmente baixo, próximo à linha de corte para as atividades consideradas sem expressão regional. Isso pode resultar em perda da atratividade da região para o turismo permanente, ou a evasão de renda para outros polos que ofereçam melhores serviços de saúde. Aqui destacamos que os trabalhadores envolvidos com os serviços públicos de educação e saúde estão alocados

na Administração Pública. Portanto, os resultados apontados para SPB-Saúde referem-se somente aos empreendimentos privados.

As atividades reflexas demonstraram-se diversificadas, especialmente em Torres e Três Cachoeiras. Somente Três Forquilhas, Morrinhos do Sul, Mampituba e Dom Pedro de Alcântara não apresentaram diversificação nessas atividades, e suas atividades com maior volume de trabalhadores estão voltadas à comercialização de produtos hortifrutigranjeiros.

Pelas características predominantemente rurais de Dom Pedro de Alcântara, Mampituba, Morrinhos do Sul e Três Forquilhas, estes municípios poderiam integrar-se à economia regional, seja através da cadeia agroalimentar, seja através da exploração do potencial aberto pela cadeia turística.

REFERÊNCIAS

ACCURSO, J. S. **Matriz econômica do Litoral Norte**. In: **Projeto de fortalecimento do gerenciamento costeiro no Litoral Norte do Rio Grande do Sul – PNMA II**. 2002.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. In.: **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, 2009.

ARAÚJO, W. A. et al. Desenvolvimento local, turismo e populações tradicionais: elementos conceituais e apontamentos para reflexão. In.: **Interações**, v. 18, n. 4, 2017.

BRASIL. IBGE. **Censo demográfico**. 1991 – 2010.

_____. IBGE. **Estimativa populacional**. 2019.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Cadastro geral de empregados e desempregados**. 2015 – 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação anual de informações sociais**. 2016 – 2018.

_____. Ministério da Saúde. DATASUS. **População residente**. 2000-2015.

BREITBACH, A. C. M. Entre especialização e diversificação industrial: por um desenvolvimento regional durável. In.: **Perspectiva Econômica**, v.1, n.2, 2005.

CROCCO, M. A. et al. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas. In.: **Nova Economia**, v.16, n. 2, 2006. p. 211 - 241.

DOWBOR, L. **O que é poder local?** Imperatriz: Ética, 2016.

DUARTE, V. A. S. **Potencialidades para o desenvolvimento do município de Osório: levantamento e análise das cadeias produtivas locais à luz dos quo-**

cientes locacionais. 2016. 82 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). FACCAT – Taquara, RS. 2016.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil. In.: **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2., 2005.

JARDIM, M. L.; BARCELLOS, T. M. de. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intra-regional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). In: **Encontro de Economia Gaúcha**, 2004. Anais. Porto Alegre: PUCRS, 2004.

LIMONAD, E. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In.: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (Orgs.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

MALAFIA G.C. et al. Atitudes de coordenação de produtores rurais na cadeia bovina: o caso do CITE 120. In.: **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v.11, n.3, p.393-406, 2009.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. In.: **Interações**, v.3, n.5, 2002.

PAIVA, C. A. N. Desenvolvimento regional, especialização e suas medidas. In.: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 34, n. 1, p. 89-102, 2006.

_____. **Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2013.

PEREIRA, J. A. Desenvolvimento Local e Regional: características da Microrregião de Iguatemi do estado de Mato Grosso do Sul. In: **II Simpósio do Programa de Pós-graduação em Administração – SimPPA**, 2017, Maringá. Anais... Maringá-PR: SIMPPA, 2017.

PESSOA, M. L. e SOBRINHO, G. X. Evolução do mercado de trabalho nas regiões do RS (2000-2010). In.: **Textos para discussão FEE**, n. 110, 2012.

PINTO, A. C. B. Desenvolvimento local: a comunidade como participante. In.: **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 3, n. 2, 2014. p. 165 – 175.

RAMOS, A. C. **Fatores de atração migratória no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o desenvolvimento regional: um estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e Osório**. Santa Cruz do Sul: Unisc (Dissertação de Mestrado). UNISC – Santa Cruz do Sul, RS. 2014.

REIS, M. T. **O turismo como elemento de ocupação do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: tendências ao turismo permanente**. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). FACCAT – Taquara, RS. 2015.

RUSCHEL, R. R. **Torres origens**. Porto Alegre: Hartmann, 1995.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, T. A. et al. O materialismo dialético e a análise de dados quantitativos. In.: **Texto e Contexto – Enfermagem**. v. 27. n. 4, 2018.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In.: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31 – 43.

12. A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO EM GESTÃO PARA O ACADÊMICO E O EGRESSO DO CURSO DE ODONTOLOGIA

Jorge Souza da Cruz¹

Dilani Silveira Bassan²

Marcos Paulo Dhein Griebeler³

INTRODUÇÃO

A regulamentação do exercício profissional da Odontologia data de 14/5/1856, com o Decreto n. 1.764 (BRASIL, 1856). O engajamento dos profissionais acontecia pela concessão de títulos àqueles que recebiam um aprendizado informal, dentro de uma prática artesanal (FERNANDES NETO, 2002; PAULA; BEZERRA, 2003). Seu ensino formal só teve início com o Decreto n. 7.247 de 19/4/1879 (BRASIL, 1879), que estabeleceu o curso de Cirurgia Dentária, anexo à faculdade de Medicina. Assim, surgia um curso voltado para aqueles que se dedicassem à “arte dentária”. Em 4 de junho de 1879, a Decisão do Império n. 10 estabeleceu que aos aprovados no referido curso de Cirurgia Dentária seria atribuído o título de cirurgião-dentista (CARVALHO, 2006b).

Atualmente, os atendimentos odontológicos podem e devem ser considerados como de alta tecnologia e complexidade, pois produzem um conjunto de procedimentos que, no contexto global da saúde, necessitam de alto grau de conhecimento e envolvem um alto custo, tendo por objetivo levar à população serviços qualificados (ZIMBRES, 2006).

Esse complexo conceito de atendimento que deve interagir de maneira dinâmica, equilibrada e personalizada, de acordo com a necessidade de cada paciente, associado à grande competitividade existente no mercado atual,

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-FACCAT.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-FACCAT. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc).

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-FACCAT. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc).

desperta a necessidade do uso dos conceitos e ferramentas da administração, para melhor gerenciar um consultório ou clínica odontológica (ROSSI; MARCHINI, 2007).

Para validar sua necessidade, observa-se uma certa saturação desse mercado na cidade de Porto Alegre/RS, onde foi realizada a pesquisa. E, devido a isso, sente-se que a gestão empresarial faz-se necessária nesse novo contexto, no qual se observou que as grades curriculares ainda não contemplam disciplinas relacionadas à gestão, apesar dessa determinação constar nas DCN's.

Caracterizado esse cenário, acredita-se pertinente verificar quais as implicações que poderão surgir em razão da ausência de conhecimento em gestão empresarial, na inserção no mercado de trabalho do recém-formado e do cirurgião dentista das duas Instituições de Ensino Superior do município de Porto Alegre/RS. E, de posse desse entendimento, pode-se, então, sugerir ações para atualizar e melhorar a grade curricular nas instituições e obter informações que subsidiem capacitações para enfrentar com maior segurança o mercado de trabalho atual.

Com os elementos apresentados, este estudo justifica-se por observar que há necessidade de atualizações nos currículos acadêmicos e maior preparação para o ingresso desses alunos ao mercado de trabalho. Isso porque a odontologia dos dias atuais apresenta demandas organizacionais semelhantes às empresariais, já que há muito deixou de ser apenas uma atividade assistencialista, no sentido de promover e solucionar patologias do paciente, passando a oferecer procedimentos que vão além da competência do cirurgião dentista, o que a torna uma atividade econômica diversificada e promissora.

Tais aspectos sugerem uma revisão ou um rearranjo das grades curriculares, a fim de preparar os acadêmicos para esse atual mercado odontológico. A partir desse pressuposto, propõe-se como objetivo geral deste estudo analisar a importância do conhecimento em gestão empresarial para o recém-formado e cirurgião-dentista de duas Instituições de Ensino Superior do município de Porto Alegre/RS. Como objetivos específicos, pretende-se identificar o perfil do profissional de odontologia nas faculdades selecionadas; elencar as competências necessárias do cirurgião-dentista no mercado de trabalho; identificar ações que possam intensificar a participação deste profissional na qualidade de vida da população.

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, realizada com 105 respondentes, composta de duas amostras distintas, uma de acadêmicos e outra de egressos, formalizadas por meio da aplicação de questionários enviados

eletronicamente. Sua análise foi descritiva, e utilizaram-se tabelas e gráficos para apresentar os dados.

Abordou-se temas como empreendedorismo voltado à profissão de odontólogo, as características do empreendedor, o mercado de trabalho e sua cadeia produtiva, relacionando-se essa atividade com a formação de uma cadeia produtiva que fomenta o mercado local por meio da geração de emprego e renda. Também foi verificada a importância do profissional cirurgião-dentista para a sociedade e para o desenvolvimento do mercado regional. Ainda, foram levantados os perfis do acadêmico e do egresso, e elencadas as competências necessárias para o mercado, sugerindo-se ações integradoras entre a sociedade e o cirurgião-dentista. Embora este profissional não tenha absoluto conhecimento da relevância de sua profissão frente ao mercado de saúde odontológica, constatou-se a importante fonte de geração de emprego e renda oriunda de sua atividade.

Quanto à importância do conhecimento em gestão, a discussão concentrou-se na sua aplicação nas grades curriculares das faculdades de odontologia e na aplicação das diretrizes da educação em seus currículos. Do mesmo modo, buscou-se mostrar a importância desse conhecimento para os profissionais recém-formados nas áreas da saúde, os quais pretendam atuar no mercado de trabalho, como liberais ou empresários.

Para compreender o significado de gestão, apresenta-se primeiro algumas definições de gestão ou administração. Fayol (1950) define administrar como o ato de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Para ele, os princípios da administração são maleáveis e universais, adaptam-se a qualquer tempo, lugar e circunstância.

Para Maximiano (2006), a administração é o processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos. E, para Drucker (1989 p.10), a “Administração é simplesmente o processo de tomada de decisão e o controle sobre as ações dos indivíduos, para o exposto propósito de alcance de metas predeterminadas”.

Gerenciamento e comando objetivam garantir tomadas de decisões que sejam mais efetivas e eficientes, garantidoras de melhor desempenho da empresa. Portanto, a diversidade de sinônimos para a palavra gestão aproxima a técnica gerencial do cuidado pessoal, unindo experiência e conhecimento, ou seja, gestão é cuidado, técnica e prática com aquilo que se quer gerir. Assim, pretendeu-se mostrar o quão importante é para esses profissionais dominarem técnicas de gestão, com o objetivo de administrar seus consultórios ou clínicas.

Estima-se que, em 2019, Porto Alegre contava com 1.483.771 habitantes e 5.030 profissionais cirurgiões-dentistas, devidamente registrados no Conselho Regional de Odontologia - CRORS (IBGE, 2019; CRORS, 2019). Em 2019, ocorreram 25.711 novas inscrições de cirurgiões-dentistas, somando um total de 337.721 profissionais no Brasil (CFO, 2020). Esse quantitativo tende a promover um ambiente de trabalho competitivo, pois, devido ao grande número de novos entrantes, esses profissionais disputarão espaço no mercado de trabalho.

O cirurgião-dentista, dessa forma, encontrará uma realidade profissional diferente da imaginada, pois, quando estudante, desconhecia as perspectivas e as dificuldades do mercado. Nesse aspecto, faz-se necessário estimular no estudante e no cirurgião-dentista aptidões, tanto na área técnica, profissional, como no conhecimento em gestão de empresas, a fim de prepará-lo para que possa desenvolver o empreendedorismo, a capacidade de gerenciamento, emprego e liderança de equipes (SEIXAS, 2001).

Atualmente, os procedimentos odontológicos têm se apresentado com significativas transformações, elevando os seus custos. Paranhos et al. (2009) afirmam que essas mudanças atingem não só o tipo de oferta de serviços, mas também o perfil do profissional. Já Zimbres (2006) comenta que esses profissionais deveriam admitir que seus saberes são insuficientes e estar dispostos a adquirir novos conhecimentos para aplicá-los na sua atividade.

É preferível para o egresso, ao empreender em um consultório ou em sua própria clínica - o que para muitos pode ser considerado como a oportunidade de construir sua própria carreira -, que tenha como pré-requisito conhecer o mercado, a fim de verificar e comprovar a viabilidade operacional e financeira do negócio.

A procura por conhecimento e aprimoramento deve ser contínua. Seu maior desafio deverá ser reconhecer que o consultório nada mais é do que uma organização, uma empresa que deve ser mantida pelo lucro, resultado do sucesso de uma administração equilibrada. A partir desta perspectiva, o maior estímulo é reconhecer que o consultório ou clínica odontológica é uma atividade empresarial e que se propõe a transformar recursos em serviços (LEITÃO; GIULIANI, 2002).

Portanto, o estudante, quando já está na etapa final de um curso universitário, vislumbra a perspectiva de uma nova fase de vida, que será marcada pelo início da carreira profissional escolhida. Teixeira e Gomes (2004) comentam que os principais problemas com os quais os egressos se deparam são as dificuldades de ingressar na atividade profissional, seja pelo cenário que se

apresenta, seja pelo número de profissionais cada vez maior, demonstrando que na conquista de mercado não basta apenas ter formação acadêmica, a sobrevivência necessita de conhecimento.

No próximo capítulo, abordar-se-á como esse tema pode proporcionar ao estudante de odontologia um perfil proativo, transformando-o num profissional orientado para o desenvolvimento do seu negócio, com capacidade de inovar e aprimorar seu relacionamento com o paciente/cliente.

2. EMPREENDEDORISMO E SUA RELAÇÃO COM O CURSO DE ODONTOLOGIA

Schumpeter (1947) fez uma abordagem do empreendedor e seus efeitos sobre a economia. Para ele, um empreendedor é uma pessoa que deseja e é capaz de converter uma nova ideia ou invenção em uma inovação bem-sucedida, e a principal tarefa é a “destruição criativa”, a qual se dá por intermédio da mudança, com a introdução de novos produtos ou serviços em substituição aos que eram utilizados.

Na visão desse autor, essa destruição criativa podia ser sintetizada na prática de criar novas organizações, ou de revitalizar organizações maduras, particularmente novos negócios em resposta a oportunidades identificadas, visão que pode ser associada ao egresso dos cursos de odontologia, o qual, depois de finalizar seu período de aprendizagem, deparar-se-á com o momento de destruir e recriar uma nova perspectiva, transformando-se em um empreendedor criativo e substituindo um sistema desatualizado por um inovador e tecnológico sistema de conseguir novos clientes e pacientes.

Ainda, segundo o autor, o empreendedorismo força a destruição criativa nos mercados e indústrias, criando, simultaneamente, novos produtos e paradigmas de negócios. Essa destruição criativa é fortemente responsável pelo movimento das indústrias e pelo crescimento econômico de longo prazo. Contudo, verificou-se, com o passar do tempo, que a destruição criativa não é uma tarefa fácil. Afinal, em todo o mundo, grande parte dos novos negócios falham, o que torna as atividades empreendedoras muito distintas entre si, dependendo do tipo de organização que se está criando.

No passado, fazia-se curso superior com a finalidade de buscar uma carreira, um emprego estável em órgãos públicos, em grandes corporações ou em multinacionais. Entretanto, atualmente, devido às instabilidades e à redução de empregos, causadas pelas crises econômicas e pelo avanço da globaliza-

ção, apenas uma graduação tornou-se insuficiente para o encaminhamento profissional dos estudantes. Esse foi o foco de alguns cursos universitários, principalmente os de Administração, que redirecionaram seus objetivos, passando a formar empresários ao invés de empregados, pois, assim, os egressos poderiam criar seus próprios empreendimentos (VALCANAIA, 2010).

E, acompanhando esse movimento, atualmente a maioria dos egressos dos cursos da saúde buscam aprimoramentos, a fim de adquirir uma carreira sólida e talvez empreendedora, o que deveria ser incentivado diretamente nas faculdades durante o período de seu aprendizado. Para Souza, Hoeltgebaum e Silveira (2008), difundir o ensino do empreendedorismo tem se tornado uma necessidade, e o papel principal está com as universidades, geradoras e difusoras de conhecimento na sociedade. Na visão das autoras, a educação para o empreendedorismo é relevante em várias disciplinas, sendo necessário um trabalho interdisciplinar, para que se possa transformar o conhecimento do estudante em prática.

Portanto, as faculdades têm o importante papel de capacitar os estudantes para o empreendedorismo, a fim de que possam, ao sair das salas de aula, dispor das competências necessárias para o mercado de trabalho. Todavia, sabe-se que as faculdades preparam seus estudantes nas competências tecnicistas e humanitárias, principalmente as voltadas à saúde, dentro dos objetivos de cada curso, o que se torna insuficiente para prepará-los a assumir responsabilidades no mercado de trabalho, competência relevante para sua gestão econômica.

Uma formação acadêmica que tem por objetivo desenvolver todas as características empreendedoras de seus discentes necessita adequar seus conteúdos e práticas didático-pedagógicas e, segundo Hynes (1996), deve incorporar métodos formais e informais. O aspecto formal tem a função de prover aos estudantes teorias e conceitos que lhe darão suporte no campo do empreendedorismo, sendo ministradas por meio de palestras e sugestões de leituras; o professor age como facilitador no processo de aprendizagem, diferindo do processo tradicional onde o professor ensina, e estudantes aprende. O aspecto informal tem a função de combinar e integrar-se com os aspectos formais na construção de habilidades, no desenvolvimento de atributos, como as qualidades, e mudança de comportamento. Para isso, devem ser adotados métodos didáticos mais apropriados, como estudo de casos, visita a empresas, brainstorming, desenvolvimento de projetos em grupos, simulações, entre outros. Dessa maneira, os estudantes têm a possibilidade de aplicar na prática diária, no mercado de trabalho, as teorias aprendidas, ou visualizadas.

Empreendedores bem-sucedidos apresentam comportamento marcado pela proatividade; orientação e motivação na realização de projetos; compromisso com os outros; persistência na conquista dos objetivos; criatividade; autoconfiança; capacidade de assumir riscos, delegar tarefas e decisões e detectar tendências futuras; além de espírito de liderança (MACHADO; ESPINHA, 2007).

Empreendedores são pessoas com enorme força de vontade e capacidade, muitas vezes bem-sucedidos - e outras nem tanto -, mas com desejo de atingir suas expectativas na vida. Eles raramente desistem, por mais difícil que lhes pareça, reinventam-se a cada momento, sua força vem do espírito de inquietação existente em seu interior. Ressalta-se como característica do empreendedor a iniciativa de criar negócios, utilizando de forma criativa os recursos disponíveis, assumindo riscos e transformando o ambiente e o contexto que o cerca (SCHUMPETER, 1947).

Dornelas (2012) afirma que os empreendedores são pessoas com iniciativas de criar negócios, como aberturas de novas empresas, de transformar o ambiente, assumindo riscos. Uma pessoa que inicia atividade empresarial numa determinada localidade poderá levar essa região a desenvolver suas atividades econômicas com outras regiões, promovendo, desse modo, a inter-regionalização, a integração dessa cidade no mercado, trazendo desenvolvimento local.

Dolabela (1999) também comenta a importância do empreendedorismo, principalmente para países que buscam o desenvolvimento econômico, situação que se ajusta à realidade brasileira.

Considerado de suma importância, o próximo tema aborda as características do empreendedor e os fatores importantes para a gestão de um empreendimento.

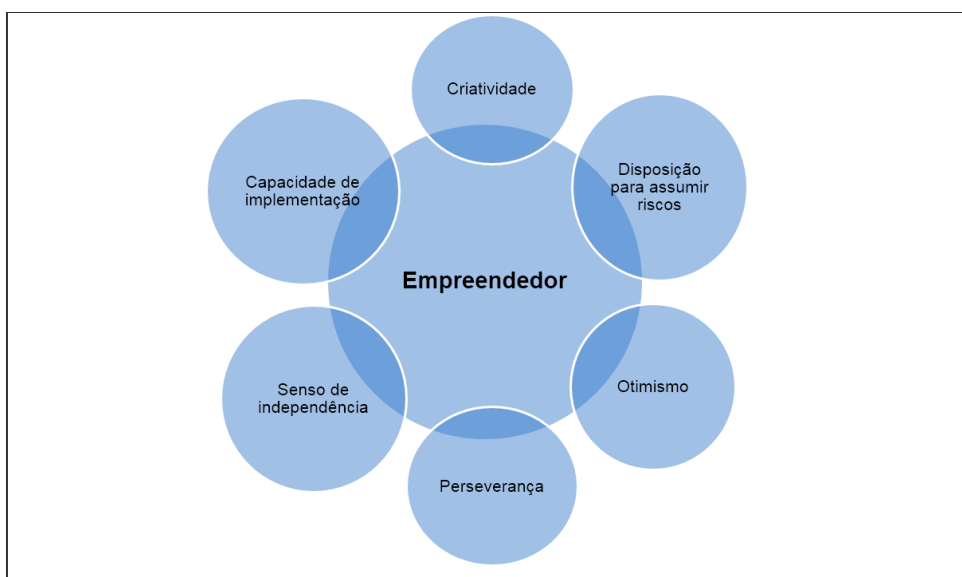
3. CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDEDOR

Existem características comuns aos empreendedores encontradas por diversos estudos e já registradas por vários autores, como, por exemplo, McClelland (1961), que descreve a personalidade de empreendedor como basicamente motivada pela necessidade de realização e forte impulso para construir. Já Collins e Moore (1970) estudaram uma amostra de empreendedores e concluíram que era constituída por pessoas firmes, pragmáticas e impulsionadas por necessidades de independência e realização. Bird (1992) percebe o empreendedor como dotado de insights, brainstorm, decepções, engenhosidade e desenvoltura, e que são espertos, oportunistas, criativos e pouco sentimentais.

Como afirma Maximiano (2006), existem diversas maneiras de reconhecer um empreendedor, mas, de uma forma geral, possuem um único objetivo: o mundo dos negócios.

A visão de Schumpeter (1947) amplia essas características ao dizer que o empreendedor, na sua visão, é a essência da inovação no mundo, que, por modificar a maneira de fazer negócio, é denominada inovação disruptiva. Essas características se unem pelo fato de percebermos que a motivação de todo empreendedor passa pela necessidade de realização, pela disposição de assumir riscos e por sua autoconfiança.

Figura 1. Principais Traços do Comportamento do Empreendedor



Fonte: Maximiano (2006), adaptado pelo autor (2020).

As características apresentadas acima podem ser definidas como disposição para assumir riscos: todo empreendedor tem intrínseco esse traço, pois iniciar um negócio é uma coisa incerta; perseverança e otimismo - ao iniciar seu novo negócio, o empreendedor é comprometido com seus propósitos e, portanto, não acredita em fracasso; senso de independência - um empreendedor prefere acreditar em suas capacidades a depender de outros para realizar seus planos; criatividade e capacidade de implementação - traço que talvez mais fortemente o identifique como empreendedor (MAXIMIANO, 2006).

Para o autor, há inúmeras vantagens em possuir os traços de um empreendedor, entre os quais o mais atrativo está em possuir autonomia profissional, ser dono do seu negócio, ter controle sobre suas receitas financeiras, o que lhe proporciona liberdade para decidir o rumo de seu negócio. A satisfação de ser seu chefe, ter a liberdade de enfrentar uma situação difícil e testar as próprias competências é, sem dúvida, a sensação mais agradável possível de se experimentar. Para muitos empreendedores, o desafio é fonte de entusiasmo.

Enfrentar e superar as dificuldades financeiras ou estruturais traz experiência ao empreendedor que se apropria de práticas inovadoras, quando necessário. O profissional preparado para administrar seu consultório enfrentará com menor sacrifício o concorrido mercado atual.

4. O DENTISTA E A CADEIA PRODUTIVA NO MERCADO ODONTOLÓGICO

O egresso da faculdade de odontologia desconhece a quantidade de atores envolvidos com sua profissão e, talvez por procurar apenas uma colocação pessoal de maneira a suprir suas necessidades econômicas, não percebe as inúmeras atividades e pessoas que contribuem para o seu desempenho profissional e de mercado. Todavia esse egresso provavelmente desconhece que um cirurgião-dentista, ao atender um único cliente, faz circular a economia, promovendo um micro desenvolvimento local.

Sua contribuição para a formação de uma cadeia produtiva, entre diversas outras atividades profissionais, poderá gerar um efeito multiplicador que envolve e desenvolve a economia local. A circulação desses recursos monetários em um determinado território contribuirá para fazer a economia enriquecer, movimentando-a com a geração de empregos, que envolve desde a logística de transportes até a produção de conhecimento nas faculdades e escolas. Perceber que a cadeia produtiva de um profissional cirurgião-dentista não se limita a seu consultório é entender que o mercado circulante favorece a economia. Os recursos estratégicos constituem-se em um facilitador no cumprimento das exigências de mercado, estimulando a competitividade dos concorrentes globais (SALAZAR, 2012).

Para entender o funcionamento de uma cadeia produtiva, deve-se partir de seus conceitos. As cadeias produtivas podem ser compreendidas como sendo um conjunto de etapas consecutivas através das quais passam e são transferidos os diversos insumos que vão sendo transformados em produtos para o consumo (BATALHA, 2008).

Na visão de Begnis (2007), o conceito de cadeias produtivas aproxima-se muito da ideia de alianças estratégicas e de redes verticais, tendo-se como exemplo as cooperativas, visto que estes arranjos compartilham as noções de interdependência e de complementaridade com a abordagem de cadeias. Observa-se, então, a presença de multiprofissionais que trabalham na odontologia e na saúde em geral, com múltiplas equipes, para realizar o melhor atendimento.

Uma outra opção para o conceito de cadeia produtiva odontológica poderia ser compará-la ao conceito de cluster elencado por Porter (2000): “teoria dos aglomerados, que tem como sinônimos cadeias, agrupamentos ou clusters”. Ele menciona que a competitividade de cada fase da cadeia - e, principalmente, do produto - depende do conjunto dos seus elos e, portanto, da capacidade e eficiência produtiva de cada um deles. Destaca ainda que a eficiência produtiva da cadeia depende de um conjunto de fatores e condições que lhe é externo, como oferta de infraestrutura adequada, regulação da produção e comercialização, disponibilidade de tecnologia e de mão de obra qualificada, e, ainda, do sistema financeiro. Compreende, portanto, os setores de fornecimento de serviços e insumos, máquinas e equipamentos, bem como os setores de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização por atacado e varejo, além dos serviços de apoio, assistência técnica e crédito.

Conforme dados coletados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, órgão responsável pela regulamentação dos planos de saúde, há uma significativa evolução nos principais indicadores de crescimento da categoria, como exemplo, os convênios odontológicos, que se mostram em franca expansão, conforme demonstram as últimas atualizações do setor, com crescimento desse segmento frente aos anos anteriores. No ano de 2009, eram 13.253.744 usuários de planos de saúde odontológicos; em 2019, esse número ultrapassa os 25.355.139 milhões de usuários (ANS, 2020). Conforme Quadro 1, pode-se observar seu desenvolvimento.

Esses dados representam o crescimento do setor odontológico e sua evolução na ampliação dos clientes. Observa-se que a quantidade de clientes aumenta a cada ano e possivelmente manterá a cadeia produtiva do cirurgião-dentista em crescimento anual.

Quadro 1 - Número de beneficiários em plano exclusivamente odontológico

ANO	BENEFICIÁRIOS DE PLANOS ODONTOLÓGICOS
Dez./2009	13.253.744
Dez. /2010	14.514.074
Dez. /2011	16.669.935
Dez. /2012	18.538.837
Dez. /2013	19.561.930
Dez. /2014	20.081.836
Dez. /2015	20.847.384
Dez. /2016	21.199.002
Dez. /2017	22.376.255
Dez. /2018	24.229.207
Dez. /2019	25.831.682

Fonte: ANS (2020), elaborado pelo autor (2020).

Essa base de clientes com suas demandas precisará de muitos atendimentos e abrangerá diversas outras especialidades para a realização dos mais variados procedimentos. A cadeia de produção envolverá os mais diferentes profissionais do setor, desde aqueles diretos, como auxiliar de consultório e recepcionista, que estão envolvidos no atendimento, quanto aos indiretos, que representam os diversos outros setores, como os de serviços, indústria e comércio.

Figura 2 - Cadeia produtiva do cirurgião-dentista



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Observa-se o quão importante é a demanda do profissional de odontologia, que promove, além do crescimento intelectual e profissional, a geração de emprego e renda no mercado local. Favorece a regionalização, pois permite, além dos empregos diretos e indiretos, a aquisição de insumos de empresas locais, situadas no entrono de suas atividades.

De acordo com o CRORS (2019), para os 5.030 cirurgiões-dentistas, na cidade de Porto Alegre, existem 622 clínicas odontológicas, 452 técnicos em prótese dentária, 45 laboratórios de próteses, 373 técnicos em saúde bucal, 1.219 auxiliares de saúde bucal, 18 auxiliares de próteses dentárias e, por fim, 46 revendedoras de produtos odontológicos, o que soma 7.763 agentes envolvidos direta e indiretamente com um cirurgião-dentista.

Na Tabela 1, vem descrita a importância da profissão de cirurgião-dentista em relação à renda gerada por esses profissionais. Dessa maneira, acredita-se promover o desenvolvimento de um determinado nicho profissional ou uma rede horizontal de prestadores e empregados envolvidos com o mesmo propósito.

Tabela 1 - Relação profissionais/cirurgião-dentista na cidade de Porto Alegre/RS

PROFISSÃO	QUANTIDADE	RELAÇÃO
Auxiliar Saúde Bucal	1.219	4/1
EPAO ⁴ - Clínicas Odont.	622	8/1
Técnico em Próteses	452	11/1
Técnico Saúde Bucal	373	13/1
Dentárias-lojas	46	109/1
Laboratório Próteses	45	111/1
Auxiliar de Prótese	18	279/1

Fonte: CRORS (2019).

Um fator responsável pelo crescimento dos serviços odontológicos é a absorção pelos cirurgiões-dentistas da grande demanda de procedimentos estéticos oriundos de outras classes profissionais, ou seja, atividades antes des-

⁴ Entidades Prestadoras de Assistência Odontológica

conhecidas do profissional cirurgião-dentista, as quais passaram a fazer parte de seu rol de procedimentos, como harmonização orofacial, preenchimentos faciais com toxina botulínica, ou com ácido hialurônico, autorizados a partir da Resolução CFO nº 176/2016, promovendo aumento e diversidade da cadeia produtiva antes existente (CFO, 2016).

Percebe-se o quão importante é a demanda do profissional de odontologia, que promove, além do crescimento intelectual e profissional, a geração de emprego e renda no mercado local. Favorece a regionalização pois permite, além dos empregos diretos e indiretos, a aquisição de insumos de empresas locais, situadas no entorno de suas atividades.

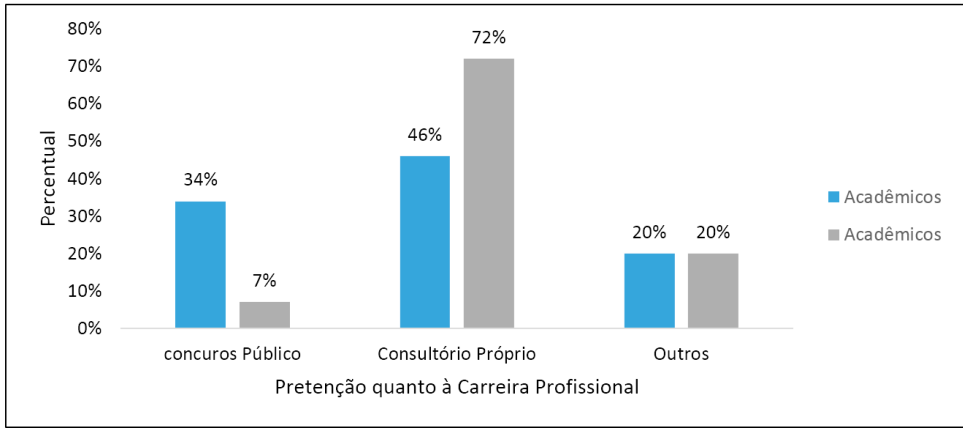
5. A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO EM GESTÃO PARA O ACADÊMICO E O EGRESSO DO CURSO DE ODONTOLOGIA

Essa pesquisa foi realizada com estudantes e egressos de duas faculdades de odontologia no município de Porto Alegre/RS, contando com a participação de 105 respondentes, entre egressos (54) e estudantes (51) regularmente matriculados no curso de graduação em Odontologia dessas faculdades. Suas participações foram de caráter voluntário e sem interferência de terceiros, mantendo assegurada aos participantes da pesquisa a liberdade de participação, de desistência, de sigilo e de acesso a todas as informações pessoais, produzidas durante a coleta de dados, e aos resultados da pesquisa.

Ao questionar os acadêmicos e egressos sobre o campo de atuação profissional, observou-se, nessa questão em particular, a intenção ou pretensão quanto à carreira desejada. O resultado obtido junto aos acadêmicos dessa amostra evidenciou que dezessete deles - ou 34% destes - almejam ingressar no serviço público; outra parte, 23 - ou 46% - desejam construir suas carreiras na iniciativa privada, trabalhando em consultórios próprios ou de terceiros. Outros 10 - ou 20% dessa amostra de acadêmicos - ainda não têm definida sua intenção de mercado.

Quanto à amostra dos egressos no que se refere à pergunta sobre montar consultório próprio, 39 destes - ou 72,22% - desejam trabalhar na iniciativa privada; apenas 4 - ou 7,41% - têm intenções de seguir na carreira pública; e 11 - ou 20% desses - ainda não se decidiram.

Gráfico 1 e 2 Pretensão quanto à Carreira Profissional Egressos e Acadêmicos

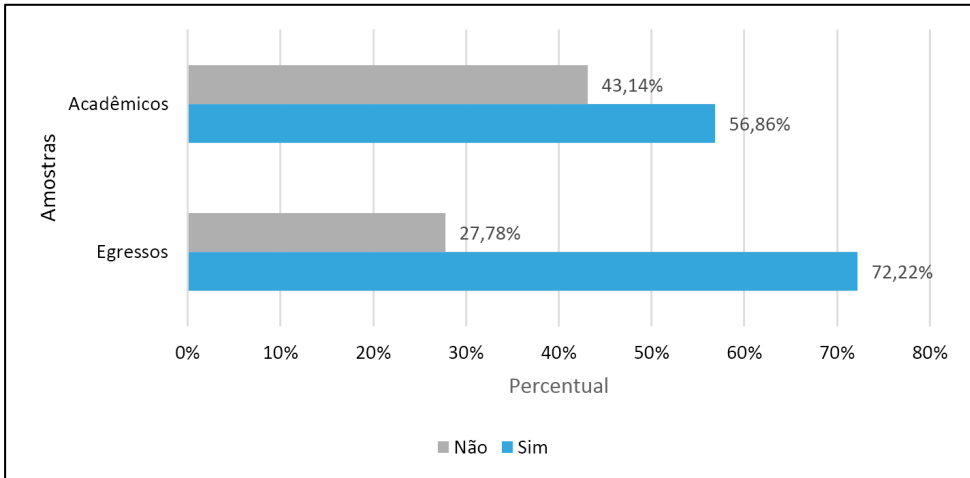


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A fim de se obter respostas para um dos objetivos específicos deste estudo, ou seja, as competências necessárias ao cirurgião-dentista no mercado de trabalho, o item que detém um significativo peso e valor para a pesquisa diz respeito à familiaridade que esses profissionais e os estudantes têm com a palavra gestão.

Para tanto, expressou-se no Gráfico 3 que 29 acadêmicos - ou 56,86% dos questionados - já possuíam algum conhecimento sobre a temática da gestão, contra 22 ou 43,14% que não tinham conhecimento desse significado. Em contraponto aos acadêmicos, percebeu-se pelas respostas que 39 egressos - ou 72,22% destes - tinham alguma familiaridade com o tema, e quinze - ou 27,78% - não tinham o devido conhecimento.

Gráfico 3 - Familiaridade com a Palavra Gestão

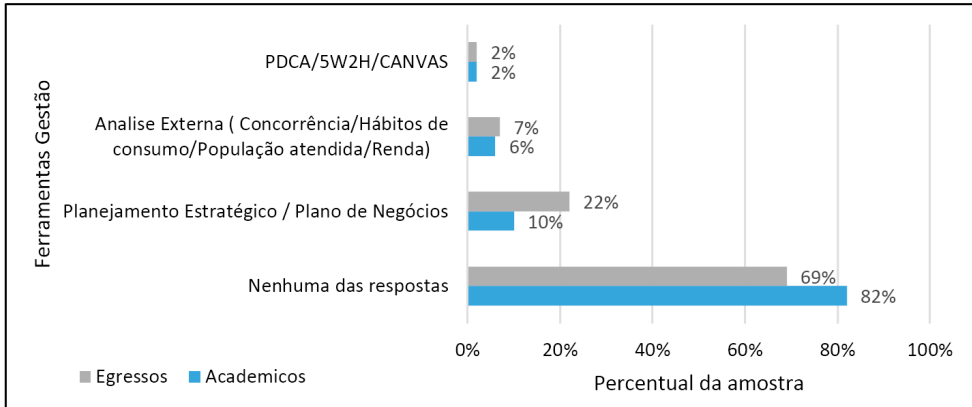


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 4, perguntou-se se já haviam trabalhado com algumas das ferramentas de gestão. Verificou-se uma semelhança nas amostras, pois tanto egressos quanto acadêmicos fizeram pouco uso dessa ferramenta no seu dia a dia e mesmo na sua formação. Registrou-se que quarenta - ou 82% - dos acadêmicos nunca trabalharam com as ferramentas de gestão, assim como 37 - ou 69% - dos egressos também nunca utilizaram as ferramentas de gestão apresentadas.

Assim, observa-se que, mesmo sabendo que atualmente a concorrência profissional é grande, e com a premissa da vantagem competitiva, existe o desconhecimento de ferramentas básicas para o funcionamento elementar de uma empresa. O planejamento estratégico deveria ser fonte de aprimoramento para toda profissão, tornando-se indispensável para a administração de uma clínica ou consultório, mesmo que de pequeno porte.

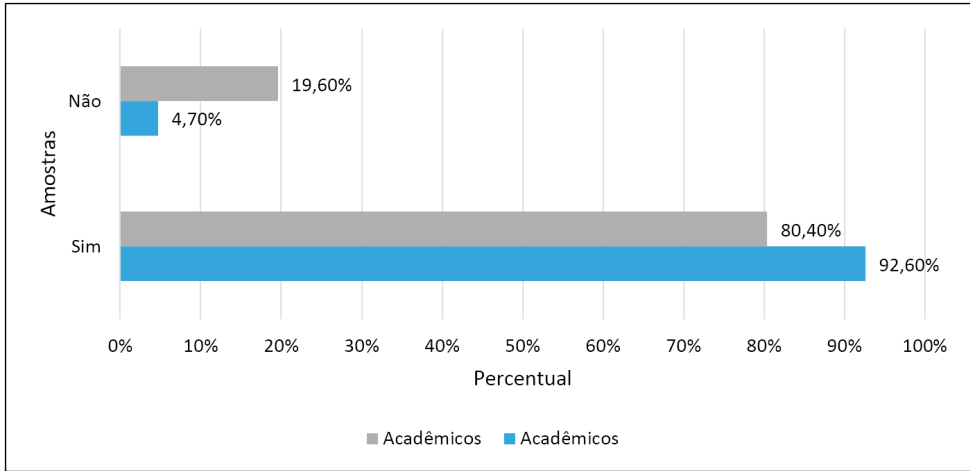
Gráfico 4: Já trabalhou com algumas dessas ferramentas de gestão. Quais?



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Outro questionamento apresentado neste estudo foi qual a real importância dispensada ao conhecimento em gestão nas academias. Perguntou-se aos egressos e acadêmicos se haveria necessidade de o currículo acadêmico contemplar disciplinas de gestão. Obteve-se 105 respostas - evidenciadas no Gráfico 5 -, das quais 54 são de egressos e 51 de acadêmicos, e suas respostas indicaram que cinquenta - ou 92,6% - dos egressos e 41 - ou 80,4% - dos acadêmicos atribuem ser importante ter nos currículos essa matéria. Apenas 4 ou 7,4% dos egressos, assim como 10 ou 19,6% dos acadêmicos entendem de maneira diferente.

Gráfico 5 - Você entende como necessário ter gestão no currículo acadêmico?

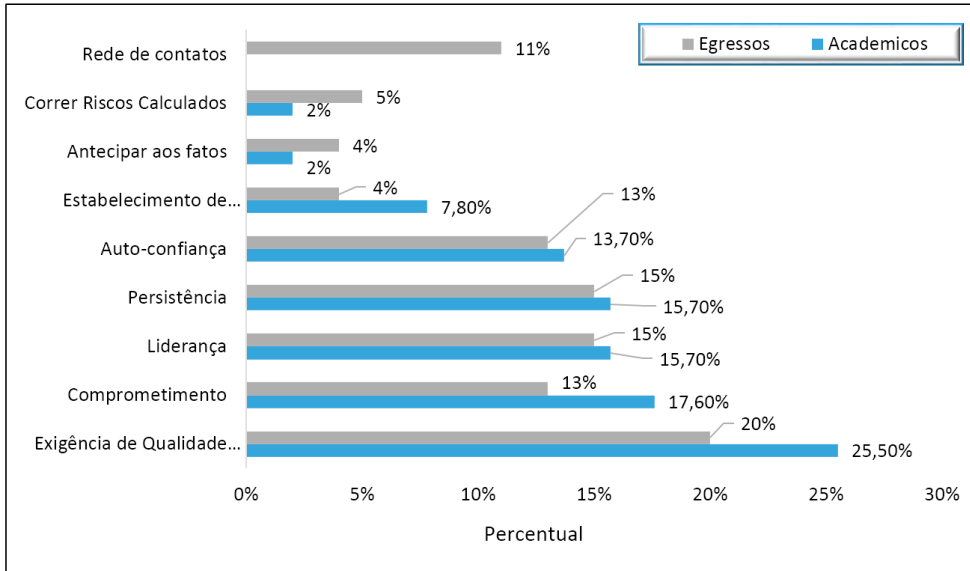


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A próxima questão foi elaborada de maneira a conhecer as possíveis mazelas enfrentadas pelo cirurgião-dentista já estabelecido no mercado. Explorou-se, de um modo geral, problemas enfrentados diariamente por falta de habilidades gerenciais. A resposta não poderia ter outro viés senão o da gestão administrativa. Os problemas enfrentados por não saber tomar a melhor decisão frente a um obstáculo financeiro, a gerência de recursos humanos e administrativos são, possivelmente, os mais apontados, pois, ao analisar a grade curricular, percebe-se que não há matéria que aborde nenhum dos temas de gestão.

No Gráfico 6, apresentam-se as características em que cada um dos respondentes das amostras julgou melhor se enquadrar, identificando-se com suas respostas, conforme eles se veem em relação às questões elencadas. Foram analisadas nas respostas suas forças assim como suas fraquezas. Procurou-se nessa autoanálise oportunizar aos egressos e acadêmicos algumas características necessárias ao entendimento das oportunidades e ameaças que encontrarão neste mercado.

Gráfico 6 – Em quais das características abaixo você se julga enquadrar melhor?



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O estudante e o cirurgião-dentista assemelharam-se em alguns aspectos profissionais apresentados no Gráfico 6. As características das duas amostras equivalem-se em algumas respostas, com maior ênfase para exigência de qualidade e persistência e liderança, mostrando, desse modo, que a visão da IES permanece conservadora quanto aos métodos de ensino, pois assim consta nos seus respectivos objetivos: “o curso de Odontologia tem como objetivo a formação de um cirurgião-dentista generalista”.

Esperava-se, por certo, que não fosse assim, uma vez que o mercado atual globalizado exige um profissional de saúde com conhecimentos múltiplos para atuar em diversas áreas; afinal, se o mercado exige profissionais dinâmicos e preparados para as novas tecnologias, ocorre assim um distanciamento das IES com a realidade contemporânea.

Como a globalização do mercado de trabalho exige cada vez mais conhecimentos do profissional, propõe-se às faculdades estarem preparadas para essa realidade, afinal elas são parte interessada no desenvolvimento social e econômico do país, do estado e da região.

A importância da gestão na área odontológica é imprescindível atualmente. Necessitaria a formação de um tripé entre IES/Acadêmico/Sociedade. A

instituição de ensino tem o papel de preparar o acadêmico para os cuidados com o cidadão. Cruvinel (2010) Mestriner (2014) enfatizaram que a construção da formação crítica, reflexiva e generalista, que possibilite integração dos conhecimentos teóricos e práticos com desenvolvimento de habilidades pessoais e de relacionamento humano, comunicação e liderança, que facilite o trabalho em equipes e o acesso à comunidade, formariam um profissional apto a enfrentar os desafios da coletividade, compreendendo a lógica social, política, cultural e econômica da população.

A preparação do profissional cirurgião-dentista, com competência para superar as demandas atuais, precisa ser sustentável, ser capaz de controlar os altos custos da saúde, das tecnologias, dos novos procedimentos. Para dotá-lo da qualificação suficiente ao domínio de todas essas técnicas, a disciplina gestão deve estar presente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou evidenciar que as competências exigidas de um profissional odontólogo, para se manter ativo no mercado atual, seriam criatividade, perseverança, otimismo, disposição para correr riscos, senso de independência e capacidade de implementação, principais traços do empreendedor. Inclui-se nesse complexo entendimento a capacidade de administrar seu negócio como se fosse uma empresa, utilizando-se das ferramentas disponíveis para o gerenciamento. Porém, de acordo com os resultados obtidos, não foram encontradas essas características no grupo pesquisado.

Quanto à disciplina de empreendedorismo, verificou-se que não consta nas grades curriculares das universidades que formam esses profissionais. O estudante de odontologia não é motivado a empreender na carreira, suas disciplinas orientam para os cuidados das patologias da cavidade bucal, deixando de lado a importância do gerenciamento do seu negócio, relegando-o a mero consultório, como se este não fosse uma empresa.

As faculdades, que formam a cada ano novos profissionais, promovendo seu ingresso de maneira desregulada e favorecendo um mercado voltado à competição, esquecem que a sobrevivência será daquele que souber melhor gerir seus recursos, controlar suas despesas e manter o controle financeiro de sua empresa.

Identificou-se que o mercado odontológico, no município de Porto Alegre, está saturado e dissociado dos pressupostos da Organização Mundial

da Saúde, segundo a qual o número ideal é de um cirurgião-dentista para 1500 habitantes. No entanto, no município de Porto Alegre, o mercado é de um cirurgião-dentista para cada 284 habitantes. Embora esse processo torne o mercado de trabalho muito concorrido, favorecendo o mercantilismo da saúde, inauguram-se faculdades sem restrições. As autoridades reguladoras e fiscalizadoras como CRO e Ministério da Educação e Cultura – MEC - não restringem o surgimento de novas instituições de ensino.

Essa profissão desenvolve-se em desacordo com o crescimento da população brasileira, promovendo, assim, pela lei da oferta e da procura, uma profissão guiada pela monetização do serviço odontológico, favorecendo o poder financeiro em detrimento da qualidade do serviço.

O propósito em elencar as competências necessárias para o cirurgião-dentista enfrentar o mercado de trabalho torna-se desafiador para que as instituições de ensino promovam agentes competitivos, com ética. Cabe também aos conselhos profissionais motivarem seus membros, formando pessoas integradas à realidade do mercado globalizado.

Procurou-se, por outro lado, mostrar que os alunos não percebem a importância de sua profissão na sociedade, nem detêm conhecimento sobre a cadeia produtiva que gira em torno de sua profissão. Subestimam sua carreira, não assimilam o volume de negócios e não percebem uma cadeia geradora de renda e empregos que fomenta e desenvolve um mercado de saúde regional.

A profissão do cirurgião-dentista, desde que incentivada, pode fomentar e criar mercados novos, novos empregos, novos negócios. Verificou-se que a cadeia produtiva da odontologia é significativa e fomenta as mais diversas atividades profissionais, o que sugere ser sustentável.

Evidenciou-se ainda que o CRORS não está diretamente envolvido com a qualidade do ensino praticado nas IES do município pesquisado, não regula a entrada de novos profissionais e não controla a abertura de novas faculdades. Dessa forma, deixa o mercado se autorregular, o que incentiva um mercado valorizado pelo dinheiro, e não pela qualidade. Quanto às IES's, mostrou-se que suas grades curriculares não priorizam o conhecimento em gestão e empreendedorismo, não preparam o aluno para que entre no mercado de trabalho ciente da realidade que o espera.

REFERÊNCIAS

- ANS – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Beneficiários de planos privados de saúde, por cobertura assistencial (Brasil – 2009-2019)**. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>>. Acesso em: 01 mar. 2020. Dados atualizados até 02/2020.
- BATALHA, Mário O. (Org.). **Gestão Agroindustrial**: Gepai – Grupo de estudos e pesquisas agroindústrias. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- BEGNIS, Heron Sergio Moreira. **Formação de valor transacional e relacional na cadeia produtiva do leite no Rio Grande do Sul**. 2007. 269 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- BIRD, Bárbara. The God Mercury: na entrepreneurial archetype. **Journal of management Enquiry**, vol.1. n.3, p. 205-212, set. 1992
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; 1988.
- _____. Decreto n. 1.764, de 14 de maio de 1856. Approva o Regulamento complementar dos Estatutos da Faculdades de Medicina, a que se refere o Art. 29 do Decreto n.º 1.387 de 28 de abril de 1854. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1856**, v. 1, p. II, p. 207 [Publicação Original]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1764-14-maio-1856-571247-publicacaooriginal-94339-pe.html>>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- _____. Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1879**, v. 1, pt. II, p. 196 [Publicação Original]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- _____. Decreto n. 9.311, de 25 de outubro de 1884. Dá novos Estatutos às Faculdades de Medicina. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1884**, v. 2, pt. I, p. 478 [Publicação Original]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9311-25-outubro-1884-545070-publicacaooriginal-56989-pe.html>>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- _____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- _____. **Plano Nacional de Saúde Bucal**: princípios, objetivos, prioridades. Portaria n. 613/GM, de 13 de junho de 1989. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde, Divisão Nacional de Saúde Bucal, 1989.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Parecer CNE/CES n. 1.300/01. Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Farmácia e Odontologia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 dez. 2001. Seção 1, p. 25. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES1300.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

_____. _____. _____. _____. Resolução CNE/CES Nº 3, de 19 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Odontologia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mar. 2002. Seção 1, p. 10. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES032002.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

CARVALHO, Antonio Cesar Perri de. **Ensino de odontologia em tempos da LDB**. Canoas: ULBRA, 2001.

_____. Ensino de odontologia no Brasil. In: PERRI DE CARVALHO, Antonio Cesar; KRIGER, Léo. **Educação Odontológica**. São Paulo: Artes Médicas, 2006a. p. 5-15.

_____. **Panorama sobre o ensino e prática da odontologia no estado de São Paulo**. São Paulo: UNESP/NUPES, 1994.

CARVALHO, Cristiana Leite. A transformação no mercado de serviços odontológicos e as disputas pelo monopólio da prática odontológica no século XIX. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 55-76, jan./mar. 2006b.

CFO – CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA. **Quantidade Geral de Profissionais e Entidades Ativas**. 2020. Disponível em: <<http://website.cfo.org.br/estatisticas/quantidade-geral-de-entidades-e-profissionais-ativos/>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. Resolução CFO-176, de 06 de setembro de 2016. Revoga as Resoluções CFO-112/2011, 145/2014 e 146/2014, referentes à utilização da toxina botulínica e preenchedores faciais, e aprova outra em substituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 2016. Seção 1, p. 264, Disponível em: <<http://sistemas.cfo.org.br/visualizar/atos/RESOLU%2Dc3%87%2Dc3%83O/SEC/2016/176>>. Acesso em: 18 out. 2019.

CRORS – CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL. **CIRURGIAO-DENTISTA’S pelos Municípios com a Respectiva População**. 2019. Disponível em: <<https://crors.org.br/wp-content/uploads/2019/12/TOTALPORPOPULACAO.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CRUVINEL, Vanessa Resende Nogueira et al. A formação do cirurgião-dentista generalista na Universidade Católica de Brasília. **REVISTA ABENO - Revista da Associação Brasileira de Ensino Odontológico**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 12-19, jul./dez. 2010.

DITTERICH, Rafael Gomes; PORTERO, Priscila Paiva; SCHMIDT, Leide Mara. A preocupação social nos currículos de odontologia. **REVISTA ABENO - Revista da Associação Brasileira de Ensino Odontológico**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 58-62, jan./abr. 2007.

DOLABELA, Fernando. **O ensino de empreendedorismo no Brasil: uma metodologia revolucionária**. São Paulo: Fundação Vanzolino, 1999.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo Corporativo: Como ser empreendedor, inovar e se diferenciar em organizações estabelecidas**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

_____. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. 4. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **As fronteiras da administração: onde as decisões do amanhã estão sendo determinadas hoje**. São Paulo: Pioneira, 1989.

_____. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

_____. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

FAYOL, Henri. **Administration Industrielle et Générale**. Paris: Dunod, 1950.

FERNANDES NETO, Alfredo Júlio. A evolução dos cursos de Odontologia no Brasil. **REVISTA ABENO - Revista da Associação Brasileira de Ensino Odontológico**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 55-56, 2002.

FILION, Louis Jacques. Diferenças entre sistemas gerenciais de empreendedores e operadores de pequenos negócios. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 6-20, out./dez. 1999.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza L. **Um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira**. São Paulo: Atlas, 2000.

HYNES, Briga. Entrepreneurship education and training-introducing entrepreneurship into non-business disciplines. **European Journal of Training and Development**, s.l, v. 20, n. 8, p. 10-17, 1996.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Cidades. **Porto Alegre**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística; revisão técnica Arão Sapiro. 10. ed. 7. reimp. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LEITÃO, Roberto Almada; GIULIANI, Antonio Carlos. Gestão Estratégica para serviços odontológicos. *Jornal de Assessoria ao Odontologista*, s.l, 2002, v. 5, n. 34, p. 41-42.

MCCLELLAND, David. *The achieving society*. Princeton, N. J.: Van Nostrand, 1961.

MACHADO, Hilka Vier; ESPINHA, Pedro Guena. Considerações sobre a mortalidade de pequenas empresas. In: MACHADO, Hilka Vier (Org.). *Causas de mortalidade em pequenas empresas*. Maringá: EDUEM - Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2007. p. 13-25.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Administração para empreendedores: fundamentos da criação e da gestão de novos negócios*. São Paulo: Pearson Educación, 2006.

MESTRINER, Soraya Fernandes et al. Egressos do curso de odontologia: representações sociais de uma experiência extramuros. *Saúde & Transformação Social*, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 25-33, 2014.

PAULA, Lilian Marly de; BEZERRA, Ana Cristina Barreto. A estrutura curricular dos cursos de Odontologia no Brasil. *REVISTA ABENO - Revista da Associação Brasileira de Ensino Odontológico*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 7-14, 2003.

PARANHOS, Luiz Renato et al. Análise do mercado de trabalho odontológico na região Centro-Oeste do Brasil. *Revista Odontológica do Brasil-Central*, São Paulo, v. 18, n. 45, p. 48-55, 2009.

PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, Harvard, n. 6, p. 77-90, nov./dez. 1998.

_____. Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Development Quarterly*. *Harvard Business Review*, Harvard, v. 14, n. 1, p. 15-34, fev. 2000.

PRICE, Christian T. *Implementação do Planejamento Estratégico: Estudo de caso consultório odontológico*. 2009. 63 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PUCRS - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. *Curso de Odontologia*. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/saude/curso/odontologia/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

ROSSI, Rogério; MARCHINI, Leonardo. Marketing voltado para odontologia - Revisão de Literatura. In: ENCONTRO LATINO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 11., 8., 2007, São José dos Campos. *Anais...* São José dos Campos: Univap, 2007, p. 1291-1293.

SAFANELLI, Arcângelo dos Santos; MOREIRA, Bruno César de Melo. Empreendedorismo eletrônico: o uso da Educação Corporativa na formação de empreendedores. **RENOTE - Revista Novas Tecnologias na Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 1-11, jul. 2011.

SALAZAR, Viviane Santos et al. Resourced Based View: das proposições de Penrose à internacionalização. **RAUnP - Revista Eletrônica do Mestrado em Administração da Universidade Potiguar**, Natal, v. 5, n. 1, p. 71-80, out. 2012/mar. 2013.

SCHUMPETER, Joseph.A. The creative response in economic history. **Journal of Economic History**, Cambridge, v. 7, n. 2, p. 149-159, nov. 1947.

SEIXAS, L. **Marketing no consultório**. 2010. Disponível em: <<http://www.odontologia.com.br/noticias.asp?id=65&ler=s>>. Acesso em: 03 dez. 2010.

SEIXAS, Mauro Moraes de. **Os princípios da administração na odontologia empresarial: procurando definir padrões de qualidade**. 2001. 125 p. Dissertação (Mestrado em Deontologia e Odontologia Legal) - Faculdade de Odontologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

SOERGS – SINDICATO DOS ODONTOLOGISTAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **CBHPO - Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Odontológicos**. Disponível em: <<http://www.soergs.org.br/index.php?cd=391&descricao=cbhpo>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SOUZA, Scheila de; HOELTGEBAUM, Marianne; SILVEIRA, Amélia. O ensino do empreendedorismo nos cursos de graduação em administração do Paraná e do Rio Grande do Sul. **Dynamis**, Blumenau, v. 14, n. 1, p. 12-22, jan./mar. 2008.

UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Curso de Odontologia**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/odontologia/faculdade-de-odontologia/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

VALCANAIÁ, Célio Luiz. **Estudo do egresso dos alunos das disciplinas que envolvem empreendedorismo**. 2010. 84 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2010.

ZIMBRES, Rubens de Almeida. Efeitos da administração planejada em um consultório odontológico. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ODONTOLOGIA DE SANTA CATARINA, 3., 2006, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis: 2006.

13. ALTERNATIVAS DE ESCOAMENTO DA SOJA DO COREDE CENTRAL ATÉ O PORTO DE RIO GRANDE / RS

Roberto Amaral Schinoff¹
Carlos Águedo Nagel Paiva²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil possui uma grande extensão territorial e detém uma ampla malha de transportes que interligam as regiões, contribuindo para espalhar o desenvolvimento econômico do país. Os cinco modais de transportes - rodoviário, hidroviário, ferroviário, aéreo e dutoviário - possuem papel fundamental para atender à demanda de integração entre as regiões brasileiras e se complementam através da intermodalidade, permitindo o escoamento de produtos e pessoas dentro do país e nas relações com o exterior. Os modais de transporte são mola propulsora para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), ao movimentar as mercadorias nacionais e ser elo de ligação entre as áreas produtoras e os mercados consumidores, além de facilitar as exportações brasileiras. O transporte é responsável por uma fatia considerável da composição de custos do produto.

O presente estudo justifica-se pela necessidade de avaliar alternativas de transportes que colaborem com os elos produtivos das cadeias de valor e a prevalência do modal rodoviário no transporte de produtos que apresentam uma relação de valor agregado/massa, a partir das oportunidades de escoamento da soja no estado do Rio Grande do Sul.

A abordagem metodológica deste trabalho baseia-se em uma revisão bibliográfica e em entrevistas semiestruturadas. O instrumento de coleta de dados está baseado em pesquisa de dados secundários, em entrevistas se-

¹ Aluno do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais-Unilasalle. Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutor em Economia- UFRGS.

miestruturadas. A pesquisa de dados secundários foi realizada em sites, como IBGE e CNT, os quais forneceram as bases para a construção de indicadores pertinentes ao tema. A revisão bibliográfica está focada na logística empresarial, transportes, logística de distribuição física, commodities agrícolas, grãos e soja.

As entrevistas semiestruturadas têm como base a região do Corede Central do RS, e seu universo é caracterizado por empresas e cooperativas que são responsáveis pela contratação dos fretes, para envio da soja até o Porto de Rio Grande, além de um agente do meio corporativo do estado do RS. Os entrevistados, agentes locais responsáveis pela contratação dos embarques, serão a Agropan - Cooperativa Agrícola de Tupanciretã; Cotrijuc - Cooperativa Agrícola de Júlio de Castilhos; a empresa Imexsul, no município de Santa Maria; e a Camnpal - Cooperativa de Nova Palma. A análise dos dados será feita de forma qualitativa, considerando as perguntas abertas, que serão aplicadas por meio do questionário semiestruturado. Em seguida, as respostas serão confrontadas com a fundamentação teórica do trabalho, podendo-se obter, entender e extrair a perspectiva que os entrevistados estão expondo.

2 A LOGÍSTICA: FUNDAMENTOS, ESTRUTURA E PARTICIPAÇÃO NOS CUSTOS E NA RENTABILIDADE DAS CADEIAS DE VALOR

A importância de encontrar o melhor caminho para mover os produtos foi identificada já em 1776, quando Adam Smith, em seu livro *A Riqueza das Nações*, detalhou a conexão existente entre fabricantes e mercados e a ineficiência dos transportes (GRAWE, 2009).

Os sistemas logísticos contribuem com a economia mundial para a estrutura do comércio dos países. Determinadas regiões têm vantagens sobre outras em algum produto e se especializam na sua produção, necessitando de uma logística eficiente, que possibilite explorar esse benefício ao comercializá-lo. Essa estrutura permite que o custo e a qualidade dos produtos tenham condições de competir com seus concorrentes. Quando os sistemas de armazenagens e movimentações são menos custosos, há maior liberdade para troca de mercadorias, porém necessitam de um grau maior de especialização. As empresas analisam e desenvolvem sua estratégia competitiva, definindo seus negócios em ambientes globais, independentemente da sua localização no mercado. Como ferramenta corporativa, a logística é eficaz para o controle dos fluxos e componentes de competitividade das empresas, territórios e regiões (DORNIER et al., 2000; BRAGA, 2007; BALLOU, 2010).

A logística agrupa as atividades de fluxo de produtos e serviços, realizando sua administração de forma integrada. As empresas executam as atividades de transporte, estoques e comunicação como parte essencial dos seus negócios, provendo os clientes com bens e serviços. Nos últimos anos, conseguiram ganhos substanciais de custos devido à coordenação dessas atividades, transformando a logística numa área de vital importância (BALLOU, 2010). Para Pires (2009), no Brasil, a logística tinha um status secundário para as indústrias, que a consideravam o setor responsável pela expedição de produtos ou pela contratação de serviços de transportadoras.

Buscando atingir tal objetivo em suas operações, algumas empresas brasileiras vislumbram na logística, e mais especificadamente na função transporte, uma maneira de alcançar um diferencial competitivo. Entre as iniciativas para aperfeiçoar as atividades de transporte, evidenciam-se os investimentos efetuados em tecnologia de informação, que objetivam proporcionar às empresas um planejamento mais adequado e controle da operação, tal como uma busca por soluções intermodais que possibilitem uma redução nos custos.

Rezende (2008) apresenta a logística como algo que deve ser entendido como um processo abrangente que, para atender às necessidades dos clientes, integra os fluxos dos materiais, informações e financeiros, desde o projeto do produto, embalagem / unitização, recebimento de matérias-primas e componentes, produção, armazenagem, distribuição e transporte.

A logística possui uma função essencial na empresa, destaca Ballou (1993). Por meio da administração, pode prover uma ascensão no nível de serviços aos clientes e consumidores; por meio do planejamento, o controle e organização das atividades logísticas, facilitando o fluxo dos produtos.

2.1 Transportes

O sistema de transporte é todo conjunto de trabalho, facilidades e recursos que compõem a capacidade de movimentação e que determinam o nível de desenvolvimento da economia. Essa capacidade implica no movimento de carga e de pessoas, podendo incluir o sistema para distribuição de intangíveis, tais como comunicações telefônicas, energia elétrica e serviços médicos. Um sistema de transporte eficiente deve ser ajustado ao tamanho, à natureza e às necessidades da área, e, ao mesmo tempo, ser capaz de associar e executar suas funções (BALLOU, 2010).

A logística aplicada à produção, armazenagem, transporte etc. pode tornar

as empresas mais competitivas, já que há um vasto campo a ser explorado. Alguna diferença já foi sentida, mas o que ainda é possível ser feito pode trazer diferenças ainda maiores. (KEEDI, 2007, p. 29).

Para Bertaglia (2003), o planejamento e a programação do transporte visam selecionar o melhor e mais eficaz modo para efetuar-lo. Essa definição está relacionada ao tipo de produto, distância, custos e é parte integrante da estratégia logística. A atividade de transporte refere-se aos fluxos físicos de bens ou serviços, ao longo dos canais de distribuição, e é responsável pela lacuna de tempo e de espaço dos movimentos de produtos, utilizando modalidades que ligam as unidades físicas de produção - ou armazenamento - até os pontos de compra ou consumo. Os parâmetros que influenciam suas atividades são dois, distância e tempo. A distância é o trajeto percorrido entre os pontos de origem e destino, e o tempo determina a formação dos estoques, nível de serviços e custos derivados desses fatores, disponibilizando o produto para consumo. A tendência na área de movimentação é a velocidade aliada ao preço.

A seleção da rota e definição da rede, segundo Bertaglia (2003), constitui outra importante decisão, porque os produtos serão despachados por meio delas. Rota é o caminho pelo qual um produto é transportado, e rede é o grupo de locais e rotas pelos quais um produto pode ser transportado. O estabelecimento e a definição das rotas de transporte consistem na formação das cargas com base na localização física do cliente, no modo de transporte que será utilizado e na capacidade do veículo.

Ainda de acordo com Ching (2001), há dois tipos de transportadores. Os transportadores inexperientes e os experientes. Os inexperientes negociam preços e descontos sem analisar os movimentos de frete e os fluxos logísticos. Os experientes examinam os movimentos de transportes, beneficiam-se de eficiências administrativas e de escalas, preocupam-se com o critério de seleção, excelência e comprometimento dos serviços prestados, e não apenas com os limites de preço do frete, e trabalham com um número reduzido de transportadores.

2.1.1 Modais de transporte

Para Alvarenga e Novaes (2004), muito embora a logística englobe diversos itens, tais como a gestão dos estoques, comercialização, tratamento de informações e marketing, o subsistema de transportes é um dos mais importantes itens logísticos, pois engloba variáveis relacionadas em nível de serviços.

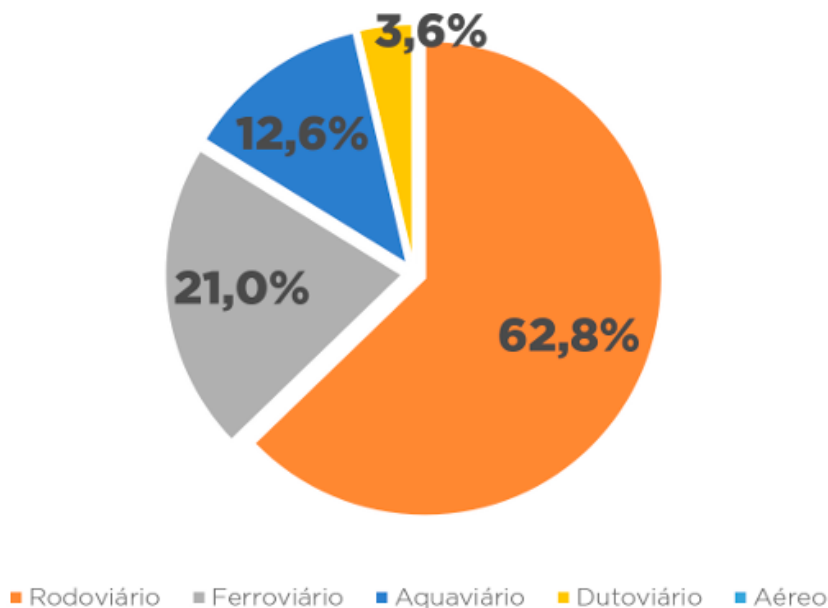
Conhecer o tipo de carga, trajeto e custos é, segundo Keedi (2007), fundamental para a escolha correta de um modal. Todas as modalidades apresentam vantagens e desvantagens. Algumas são adequadas para um determinado tipo de mercadorias, e outras não. A escolha da melhor opção dá-se através da análise dos custos, características de serviços, rotas possíveis, capacidade de transporte, segurança e agilidade, o que contribuirá para a satisfação do cliente.

Os modais são divididos em três sistemas³, conforme Keedi (2007):

1. Sistema aquaviário, composto pelos transportes marítimo, fluvial e lacustre.
2. Sistema terrestre, constituído dos transportes ferroviário e rodoviário.
3. Sistema aéreo, representado pelo transporte aéreo.

A Figura 1 demonstra a matriz de transporte de cargas no Brasil em 2016.

Figura 1 – Matriz de transporte de cargas do Brasil



Fonte: ILOS (2016).

O modal dutoviário, apesar de não estar explícito no texto de Keedi, pode ser utilizado nos três sistemas apresentados pelo autor.

2.1.2 Transporte Multimodal

Encontrar qual é a melhor alternativa para operar seu sistema logístico é uma decisão complexa porque há vários tipos de modais disponíveis com vantagens e desvantagens (MARTOS, 1999).

Para Pereira (2007), o século 21, sendo apontado como o século da globalização mundial, será reformulado, com suas atividades voltadas para o transporte de cargas por meio da multimodalidade, basicamente pelo foco indispensável nas cadeias de abastecimento e suprimento das empresas. Todos os modais de transporte (rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo etc.) vêm conhecendo uma evolução significativa de tempos para cá, contudo existe uma estrutura que não possibilita seu total desenvolvimento. Com a competitividade e o crescimento mundial, muitos entraves para essa multimodalidade estão sendo derrubados, não só no Brasil como no mundo todo.

Ainda conforme Pereira (2007, p. 9), a multimodalidade tem sido dirigida quase que essencialmente por três grandes premissas: hipercompetição das cadeias de suprimento de um mercado global; necessidade de confiabilidade e flexibilidade, respondendo a constantes mudanças de requerimento dos usuários (embarcadores), com coordenação entre equipamentos e frequências dos vários modais.

O transporte multimodal aumentou significativamente, após a expansão do uso de contêineres para transporte de produtos de um meio para o outro, uma vez que seu uso facilita o transporte, principalmente o transporte multimodal. Definitivamente para fretes internacionais, transportes de contêineres quase sempre utilizam combinações de multimodalidade, como rodo-hidro-ferroviárias. Para o comércio internacional, o transporte multimodal é frequentemente o único instrumento, visto que, na maior parte dos casos, as indústrias e seus compradores não estão localizados próximos aos portos de origem e destino. Conforme houve um aumento na quantidade de contêineres carregados, cresceu também a combinação multimodal entre rodo-hidro-ferroviário.

Ballou (2011) afirma que uma das características mais significativas do serviço integrado (multimodal) é a troca livre de equipamentos entre os diversos tipos de modais disponíveis para utilização. O autor relata ainda que qualquer carga carregada por um caminhão pode ser embarcada em um avião, num trem e, também, em um navio. Geralmente, a integração de todo serviço modal é de responsabilidade das transportadoras que são associadas individualmente.

A Figura 6 demonstra o mapa multimodal do Brasil.

Figura 6 – Mapa Multimodal Brasil



Fonte: Transportes (2018).

2.2 Logística de distribuição física

A distribuição física de produtos e materiais é considerada como parte da logística de entrega em uma empresa. Consiste na movimentação ao longo da cadeia de abastecimento, fluindo dos fornecedores para as plantas, e delas para os centros de distribuição, incorpora uma relação empresa/cliente, que é importante para o seu atendimento e depende do modelo estabelecido. Um modelo simples inicia com a recepção dos materiais, conversão e distribuição do produto, ocorrendo em um único local. Modelos mais complexos apresentam vários locais produtivos, vários centros de distribuição, intermediários e operadores logísticos.

Moura (1997) afirma que a logística de distribuição física dos produtos acabados envolve todas as atividades desde a saída da produção até sua entrega no cliente final, ou seja, inclui todas as funções ligadas ao transporte de produtos, desde os pontos de abastecimento até os consumidores.

Assim, a logística tem o objetivo de dispor os materiais necessários no momento adequado e no local desejado, ao mínimo custo possível.

O objetivo da administração da distribuição, segundo Arnold (1999), é criar e operar um sistema de distribuição que atinja o nível de serviço exigido pelos clientes, buscando, possivelmente, os menores custos, por meio da utilização do transporte e de produtos, os quais devem ser organizados em um sistema integrado.

Para Martins (2005, p. 312), a última fase da logística, antes da utilização do cliente, é a da distribuição, que abrange o conjunto de atividades entre o produto pronto para o despacho e sua chegada ao consumidor final.

Novaes (2004) comenta que, para os especialistas em logística, a distribuição física de produtos está relacionada com os processos operacionais e de controle, que proporcionam a transferência dos produtos desde o ponto de fabricação até o ponto em que a mercadoria é finalmente entregue ao consumidor.

Ainda, segundo Novaes (2001), o objetivo geral da distribuição física é o de levar os produtos certos, na hora certa e no lugar certo, mantendo a qualidade desejada, e, ainda, pelo menor custo possível.

As características dos produtos transportados são um aspecto essencial para a distribuição de materiais. O primeiro ponto de extrema importância é a relação entre peso e volume relativos ao material a ser distribuído via modal de transportes.

3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM EMBARCADORES DO COREDE CENTRAL

Diante das informações coletadas até o presente momento e com base nos estudos, foi definida a aplicação da pesquisa semiestruturada aos agentes nos municípios de Tupanciretã, Júlio de Castilhos, Santa Maria e Nova Palma, com a finalidade de obter um maior esclarecimento quanto aos destinos da soja que é produzida na região e o modal de transporte até o Porto de Rio Grande/RS.

A pesquisa foi aplicada com os seguintes agentes:

- Agropan - Cooperativa Agrícola de Tupanciretã;

- Cotrijuc - Cooperativa Agrícola de Júlio de Castilhos;
- Imex Sul - Insumos Agrícolas; e
- Camnpal - Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma.

A seguir, será apresentado um breve histórico de cada um dos agentes, bem como seu volume anual de embarques e sua utilização e visão quanto aos modais de transportes com destino ao Porto de Rio Grande, tendo como ponto de saída suas respectivas unidades de embarque, com base na entrevista aplicada in loco no período de 23 de julho a 24 de julho de 2019.

4.1 Agropan

Agropan é a Cooperativa Agrícola Tupanciretã Ltda. A Agropan atua no estado do Rio Grande do Sul, nos municípios de Tupanciretã, Júlio de Castilhos, Cruz Alta, Jari, São Pedro do Sul, Jaguarari, Mata, Santiago, São Miguel das Missões, Santo Ângelo, Augusto Pestana e Jóia. A cooperativa conta com 285 funcionários e 1.400 associados. A Agropan possui quinze unidades de armazenagem e beneficiamento (secagem), com capacidade estática de mais de 277 mil toneladas em 27 mil metros quadrados de área. A Agropan é responsável pelo embarque de aproximadamente 360.000 toneladas de soja, das quais 99% é destinada ao mercado externo, com saída do país pelo porto de Rio Grande.

A Agropan foi a primeira das organizações entrevistadas, no dia 23 do mês de julho. A entrevista foi realizada com o Sr. Volfe Umberto Gobbato, Gerente Geral da Cooperativa. Na visão de Gobbato, a maneira mais econômica para o transporte de grãos, no caso específico da soja, é através de vagões ferroviários. Isto porque, tendo em vista a proximidade relativa do sistema de coleta e armazenamento da Agropan em relação à malha ferroviária em operação no Norte do estado, a redução do custo do transporte pode chegar em até 50%, **dependendo do período de embarque no ano.**

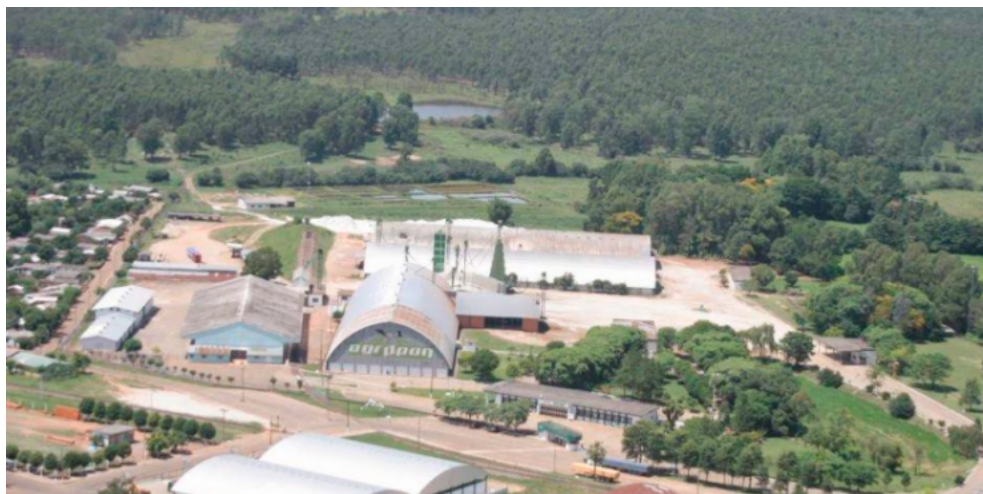
A despeito disso, atualmente o transporte da soja até o porto de Rio Grande é feito 50% via o modal rodoviário e 50% via ferroviário. De acordo com o Sr. Volfe Umberto Gobbato, o que impede a maior utilização do modal ferroviário seriam os gargalos nesse sistema. Com o intuito de ampliar a utilização do modal ferroviário, a Agropan está expandindo seu pátio de manobra de vagões, chegando a 3km de linhas férreas em sua área interna, que liga a linha de Santa Maria à Cruz Alta, no RS. Com essa ampliação, o projeto visa ao carregamento de sessenta vagões/dia na sede de Tupanciretã, principal local de embarque da cooperativa.

Ainda conforme o entrevistado, questões como tempo de deslocamento e ausência de transbordo são importantes para o negócio e garantem vantagens ao transporte rodoviário. No entanto, por meio de um bom planejamento; do conhecimento prévio das datas de saída dos navios; da correta previsão do tempo de deslocamento até o porto, com tarifas previamente acordadas; do transbordo realizado sob o controle da cooperativa; e da minimização das perdas de carga no processo, o transporte ferroviário torna-se a alternativa mais econômica e racional.

O gerente da Agropan relata ainda que, após a troca da titularidade da concessão férrea no estado, o nível de serviço vem melhorando, tanto na disponibilidade de vagões para embarque como nas relações comerciais. No entanto, o modal necessita de uma política estruturada para o bom andamento e maior competitividade.

Na Figura 14, podemos observar a unidade sede da Agropan no município de Tupanciretã/RS.

Figura 14 - Sede Agropan - Tupanciretã/RS



Fonte: Agropan (2019).

4.2 Cotrijuc

Cotrijuc é a Cooperativa Agropecuária Júlio de Castilhos. Com sede na cidade de Júlio de Castilhos, a Cooperativa Agropecuária Júlio de Castilhos iniciou suas atividades no mês de março de 1950, com a participação de 24

produtores rurais que tinham a mesma carência: a falta de recursos para o beneficiamento, a logística e a comercialização de sua safra, os quais enfrentaram o desafio com o cooperativismo, que recebeu, ao longo dos anos 70, estímulos do governo como instrumento de política agrícola e desenvolvimento agrário.

De acordo com o balanço publicado em 2018, a Cotrijuc possui em seu cadastro ativo mais de 4.875 cooperados e uma movimentação aproximada de 660.000 toneladas movimentadas em 2018, divididas entre suas treze unidades de negócios nos municípios de Júlio de Castilhos, Tupanciretã, Itaara, Pinhal Grande, Quevedo, Santa Maria, Rosário do Sul e São Martinho da Serra, todos no estado do Rio Grande do Sul. Na Figura 15, podemos observar a sede em Júlio de Castilhos/RS.

O segundo alvo da pesquisa – segundo não por importância ou relevância, mas apenas por uma questão geográfica - foi o Sr. Luiz Cesar Moro, Gerente Comercial de Grãos da Cotrijuc, por quem fomos recebidos na tarde do dia 23 de julho de 2019.

Conforme relatado pelo Sr. Moro, 85% do volume movimentado vão para o mercado externo, via porto de Rio Grande, e apenas 15% são destinados ao mercado interno, em especial a clientes como a Bunge Alimentos e a Bianchini S/A. Ao questionarmos quanto à forma de envio da soja para Rio Grande, fomos informados que a matriz de distribuição é composta em 82,73% do modal rodoviário, e 17,27% do modal ferroviário, mas a distribuição poderia ser outra, caso existisse uma maior disponibilidade de vagões para embarque. Ainda de acordo com o Sr. Luiz Moro, a utilização do modal ferroviário vem crescendo ao longo dos últimos três anos, e o operador atual (Rumo Logística) está disponibilizando serviços com uma frequência e uma qualidade muito superior as do operador anterior, a preços menores e que flutuam de acordo com o período de maior ou menor demanda. Atualmente, a plataforma de embarque na Cotrijuc é de dezesseis vagões por dia, mas o espaço está sendo ampliado para alcançar a meta de embarque de 32 vagões/dia, pois, segundo o entrevistado, ainda que não exista uma política fixa de preços de frete para o modal ferroviário, cuja formação de preço dá-se pela demanda, o custo ao ano oscila entre 15% a 20% menor em relação ao custo do frete rodoviário.

Quando questionado quanto à possibilidade de uso do transporte hidroviário, o Sr. Luiz relata que há aproximadamente 15 anos esse modal era utilizado. No entanto, ao longo dos anos, houve muitas inconsistências na frequência das barcas no porto de Cachoeira do Sul, inviabilizando, assim, a continuidade das operações por meio dessa via de transporte. Ao questionar-

mos quanto à infraestrutura instalada no Rio Grande do Sul e os tempos de trânsito até Rio Grande, foi-nos respondido que existe uma limitação portuária na chegada da soja via o modal ferroviário, criando, algumas vezes, um gargalo no desembarque das mercadorias nos galpões da CCGL - Cooperativa Central Gaúcha Limitada. A Figura 16 demonstra a unidade da CCGL no porto de Rio Grande. Quanto ao tempo de trânsito, foi-nos informado que os vagões seguem de Júlio de Castilhos e arredores até o terminal de São Sepé, onde é formado um comboio de até 120 vagões, que seguem até o porto de Rio Grande, totalizando um período de 7 dias, desde o embarque até a chegada no porto.

Figura 15 - Sede Cotrijuc - Júlio de Castilhos/RS



Fonte: Cotrijuc (2019).

Figura 16 - Terminal CCGL no Porto de Rio Grande



Fonte: CCGL (2019).

4.3 Imexsul

Diferentemente das demais organizações incluídas na pesquisa, a Imexsul não é uma cooperativa, mas uma organização estritamente privada com fins lucrativos. Ela foi fundada em 1995, no município de Santa Maria, e conta com quatro unidades de negócios, sendo três delas voltadas ao recebimento, armazenagem e padronização de grãos. A quarta volta-se à comercialização de insumos agrícolas. Na Figura 17, temos a imagem da sede da Imexsul em Santa Maria/RS. A diversificação das frentes de negócios da Imexsul de forma alguma a descaracteriza como um importante agente da região, muito pelo contrário, ela trabalha com diversas opções de soluções para o agronegócio nas atividades de início, meio e fim.

Aos 24 dias do mês de julho, fomos recebidos na Imexsul pelo responsável do transporte de grãos, Sr. Cássio Fumaço, que nos informou que a empresa movimenta em torno de 160.000 toneladas/ano de soja e que todo seu volume é destinado ao mercado externo. O transporte da soja até o porto de Rio

Grande é feito, em sua totalidade, via modal rodoviário, uma vez que a venda ao mercado externo é feita através de agentes que fecham as negociações e que disparam os pedidos em pequenos volumes para Imexsul.

Ainda conforme o Sr. Cássio Fumaço, dimensionando em peso, um vagão pode transportar até 51 toneladas, enquanto uma carreta simples transporta 28 toneladas. Outro ponto destacado é que, em algumas ocasiões, a entrega da soja para terceiros é realizada no próprio município de Santa Maria, os quais são responsáveis pelo envio da soja até o porto de Rio Grande.

Figura 17 - Visão aérea sede Imexsul Santa Maria/RS



Fonte: Imexsul (2019).

4.4 Camnpal – Cooperativa Agrícola Mista de Nova Palma

Camnpal é a Cooperativa Mista de Nova Palma, cuja sede localiza-se na região central do município de Nova Palma/RS. A Camnpal foi fundada no ano de 1963 e conta com mais de 5.300 associados. Em sua maioria, são pequenos agricultores, com expressiva diversidade de cultivos, envolvendo feijão, milho, soja, trigo, fumo, entre outros.

Atualmente, a Camnpal possui dez unidades no estado do Rio Grande do Sul, entre os municípios de Nova Palma, Dona Francisca, São João do Polêsine, Júlio de Castilhos e Faxinal do Soturno, movimentando 300.000 toneladas por ano, com destino aos mercados interno e externo.

Dando continuidade à nossa pesquisa de campo, agora novamente em uma cooperativa agrícola, fomos recebidos pelo Sr. Aderaldo Luis Lago, responsável pelo canal de distribuição de cargas da empresa.

Conforme relatado pelo Sr. Aderaldo Luis Lago, toda a movimentação de grãos é feita via modal rodoviário, pois, devido à localização geográfica das unidades de coleta da cooperativa, os modais ferroviário e hidroviário não seriam alternativas economicamente consistentes de operação.

Quando questionado sobre a oportunidade de utilização do terminal ferroviário de Santa Maria, uma vez que este poderia ser o polo concentrador para o escoamento, o Sr. Lago reafirmou não ter conhecimento dessa operação, e que, a curto e a médio prazo, qualquer mudança no sistema logístico não era foco da Camnpal. Na Figura 18, temos uma foto aérea da sede.

Figura 18 - Sede Camnpal em Nova Palma/RS



Fonte: Camnpal (2019).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da aplicação das entrevistas, ficou visível que os embarcadores com volume expressivo e que ficam próximos à rota dos trilhos têm uma forte ten-

dência a buscar o embarque por meio do modal ferroviário, que tem como principal atrativo o custo, mesmo em situações em que o custo se iguale ao do modal rodoviário.

Outra alternativa para o escoamento da safra de soja é o aproveitamento das hidrovias próximas aos portos de Rio Grande, Pelotas, Porto Alegre, Estrela e Cachoeira do Sul, porém melhorias como elevação dos calados nos acessos portuários e maior conexão com outros modais são necessárias. Adicionalmente, recomenda-se o fortalecimento do segmento de manutenção e construção de embarcações na região Sul, aderentes à realidade local. Esse modal necessita da integração com o modal rodoviário ou ferroviário em seu primeiro trecho de saída até o local de embarque do transporte hidroviário.

Diante da escolha por parte dos entrevistados como melhor forma de transporte, cabe buscar o seu resgate no início das ferrovias no Rio Grande do Sul, em 1874, quando tinha como principal objetivo o transporte de passageiros e da produção agrícola. Seu trecho era constituído de 34km aproximadamente, os quais ligavam a cidade de Porto Alegre à cidade de São Leopoldo. Esse trecho justificava-se na época por ser um importante centro urbano da zona de colonização alemã do Vale do Rio dos Sinos, região conhecida como o “celeiro da província” (IPHAE, 2002, p. 19).

Apesar da necessidade do escoamento da produção, também existia a precaução, por parte do governo imperial, de facilitar o acesso às fronteiras do país, e, naquele recorte temporal, as ferrovias representavam importantes instrumentos para a integração desejada. O território do Rio Grande do Sul estava sendo considerado uma zona estratégica por fazer divisas com o Uruguai e Argentina e, ainda, ter proximidade com o Paraguai, “nações consideradas à época inimigas do Brasil” (FLÔRES, 2007, p. 15); sendo, pois, traçado um plano que propunha integrar a província gaúcha ao centro do país.

As ferrovias gaúchas possuem uma malha logística de mais de 3.200 km de extensão, o que representa quase 10% de toda a malha ferroviária do Brasil, e esse trecho está distribuído conforme mostra a Figura 21. Cabe ressaltar que menos de 2.000 km dessa malha estão ativos, com diversas limitações.

É necessário que novos corredores, novas linhas sejam feitas para uma melhor utilização desse modal, uma vez que as indústrias, em seu planejamento de construção das plantas industriais, não levaram em consideração a sua utilização como uma alternativa de transporte. Uma maior utilização do transporte ferroviário do Rio Grande do Sul é fundamental, porém o segmento depara-se com carência de investimentos pontuais na ampliação, construção,

remodelação e maior ligação com outros modais, em especial com os portos fluviais.

Importante resgatar que este trabalho teve como objetivo buscar entender a distribuição e utilização dos modais de transportes, propondo um novo redesenho à malha já existente; no entanto, ao longo da sua elaboração, percebeu-se que, indiferente do modal escolhido, ou até mesmo da inclinação dos embarcadores em utilizar o modal ferroviário, existe um novo fator a ser estudado: a limitação de infraestrutura de armazenagem.

As cooperativas, sendo elas grandes embarcadores, responsáveis por grandes volumes de soja e de outros grãos, não possuem infraestrutura de armazenagem abundante para toda a safra; logo, quando comparados os volumes de transporte entre o modal rodoviário, que transporta em média 28.000 quilos, e um vagão, que transporta 51.000 quilos, fica nítido o porquê da escolha por parte do embarcador, liberando, assim, espaço para o recebimento de novos grãos do produtor. Essa afirmação fica notória na análise das entrevistas, onde os embarcadores não privilegiam o modal rodoviário, ainda que possua um transit time (tempo de trânsito) muito inferior ao modal ferroviário .

REFERÊNCIAS

- AGROPAN. Disponível em: <<http://www.alcir61.net/agropan-e-novamente-destaque-na-revista-exame-esta-entre-as-maiores-e-melhores-empresas-do-brasil/>>. Acesso em 15 de set. 19.
- ALVARENGA, A. C.; NOVAES, A. G. N. **Logística aplicada: suprimento e distribuição física**. 3.ed. São Paulo: Edgard Blucher, 2004.
- ARNOLD, J. R. Tony. **Administração de materiais: uma introdução**. Trad. Celso Rimoli, Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 1999.
- BALLOU, Ronald H. **Logística Empresarial: transportes, administração de materiais, distribuição física**. São Paulo: Atlas S.A. 1993.
- _____. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos, logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAMNPAL. Disponível em: <<http://www.camnpal.com.br/CamEmp.html>>. Acesso em 15 set. 19.

CCGL. Disponível em: <<https://www.ccgl.com.br/site/a-ccgl>>. Acesso em 18 set. 19.

CHING, H. Y. **Gestão de estoques na cadeia de logística integrada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CHOPRA, Sunil; MEINDL, Peter. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

COTRIJUC. Disponível em: <<https://www.cotrijuc.com.br/sementes/>>. Acesso 17 set. 19.

DORNIER, P. P. et al. **Logística e operações globais**. São Paulo: Atlas, 2000.

FLEURY, Paulo Fernando; WANKE Peter; FIGUEIREDO, Kleber Fossati. **Logística Empresarial: a perspectiva brasileira**. São Paulo: Atlas, 2000.

FLÔRES, João Rodolpho Amaral. **Fragments da história ferroviária brasileira e rio-grandense: fontes documentais, principais ferrovias, Viação Férrea do Rio Grande do Sul (VFRGS), Santa Maria, a “Cidade Ferroviária”**. Santa Maria: Palotti, 2007.

GRAWE, S. J. Logistics innovation: a literature-based conceptual framework. In: **The International Journal of Logistics Management, Emerald Group Publishing Limited**, Norman, USA, v. 20, n. 3, p. 360-377, 2009.

ILOS. **Matriz de transporte de cargas do Brasil em 2016**. Disponível em: <<https://www.ilos.com.br/web/transporte-de-cargas-e-a-encruzilhada-do-brasil-para-o-futuro/>>. Acesso em 15 de out. 18.

IMEXSUL. Disponível em: <<https://imexsul.com/contato?un=5>>. Acesso em 14 set. 19.

KEEDI, Samir. **ABC do Comércio Exterior: abrindo as primeiras páginas**. 3.ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

KOHN, J. W.; MCGINNIS, M. A.; KARA, A.A structural equation model assessment of logistics strategy. In: **The International Journal of Logistics Management, Emerald Group Publishing Limited**, Shippensburg, Pennsylvania, vol. 22, n. 3, p. 284- 305, 2011.

MARTINS, Petrônio Garcia; CAMPOS, Paulo Renato. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTOS, A. C.; YOSHIZAKI, H. T. Y. **Projeto da rede de distribuição considerando localização, estoques e transportes simultaneamente**. In: Encontro nacional de engenharia de produção, 1999, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. p. 1-12.

MOURA, Reginaldo Aparecido. **Manual de logística: armazenagem e distribuição física**. v.2. São Paulo: IMAM, 1997.

NOVAES, Antônio Galvão. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Distribuição: estratégia, operação e avaliação**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PEREIRA, Adriana. **Os Recentes Avanços da Multimodalidade no Brasil**. Rio de Janeiro, 2007.

PIRES, S. R. I. **Gestão da cadeia de suprimentos, conceitos, estratégias, práticas e casos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

POZO, Hamilton. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REZENDE, Antônio Carlos. **Terceirização das atividades logísticas**. São Paulo: Instituto IMAM, 2008.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. **Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à Logística Internacional**. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

TRANSPORTES, Secretaria de Política Nacional de. **Banco de Informações e Mapas de Transportes (BIT)**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/01-inicial/01-estadual/estados/port/rs.pdf>>. Acesso em 16 jul. 18.

14. AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS.

Jarbas Feitas da Silva¹
Marcos Paulo Dhein Griebler²

1 INTRODUÇÃO

Os benefícios fiscais são incentivos dotados da capacidade de eliminar, ou reduzir, algum ônus tributário suportado pela beneficiária. Essa possibilidade dá-se por meio de uma concessão praticada pelo governo. A finalidade dos benefícios fiscais, dentre os quais podem ser elencadas a isenção/redução de alíquotas de impostos e a doação de terrenos (RIBEIRO, 2009), é incentivar certo ramo, atividade econômica, ou setor.

A procura por incentivos fiscais no Brasil ocorre em larga escala, em razão da pesada carga tributária que vem crescendo e que recai sobre as empresas. Cabe ainda considerar a concorrência, que acirra as disputas no mercado. Aproveitando esta oportunidade, tornou-se comum os municípios atraírem empresas por meio da oferta de incentivos fiscais. Contudo, deve-se ficar atento em relação às consequências na Economia do aumento desenfreado de incentivos, uma vez que tal ato possibilita não só uma repercussão na diminuição de receitas como ameaça o equilíbrio orçamentário (MENEGHETTI NETO, 2016).

No presente artigo, o estudo se deteve apenas ao âmbito municipal. Mais precisamente, a pesquisa regeu-se sob a análise dos resultados de tal prática no município de Osório/RS, localizado no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Seu desenvolvimento acompanhou o seguinte problema: será que os incentivos fiscais estão afetando as finanças do município de Osório, RS? Tal questionamento reverte-se em proveito para o município abordado.

Destaca-se que a Lei Municipal n.º 4.431, de 09 de setembro de 2009, previu incentivos com o foco no desenvolvimento econômico das microempresas e

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Faccat

² Orientador; Doutor em Desenvolvimento Regional pela Unisc

empresas de pequeno porte estabelecidas no município de Osório, RS. Ainda que com adaptações, foi baseada no projeto de Lei Geral do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que é amplamente utilizada pelas administrações municipais (OSÓRIO, 2009).

Em 2013, por intermédio da Lei Municipal 5.201/2013, foi lançado pelo governo municipal um novo programa de desenvolvimento econômico. O intuito foi buscar, além da manutenção da política de incentivos para as microempresas e empresas de pequeno porte, estimular o desenvolvimento da indústria e do comércio de médio e grande porte, visando à geração de mão de obra qualificada e à justa remuneração para o trabalhador do município. Esse novo programa de desenvolvimento econômico como uma política de Estado, visou ao fortalecimento da economia do município de Osório em longo prazo.

É fundamental destacar ainda que o desenvolvimento da indústria e do comércio de médio e grande porte contribui com o índice de participação do município no retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços junto ao estado, garantindo que o município mantenha em operação os seus programas sociais. Toda a ação administrativa passa pelo orçamento público e, portanto, a geração de receita torna-se a base de atuação da Administração Municipal.

A temática escolhida, incentivos fiscais, não é um assunto novo no país, muito menos uma política exclusiva. Com isso, urge demonstrar as consequências nas finanças do município de Osório, no que tange aos incentivos fiscais oferecidos. Desta maneira, a realização da presente pesquisa deu-se em proveito do município e da sociedade local, revestindo-se de importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Fornecerá ainda subsídios que influenciarão em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não a tal política pública, dependendo do impacto que causar nas finanças do município.

O objetivo deste estudo é analisar as repercussões nas finanças do município de Osório, RS, ocorridas após a entrada em vigor da Lei Municipal n. 5.201/2013, que criou a política pública de incentivos fiscais e econômicos, visando ao desenvolvimento dos setores comercial, industrial e de prestação de serviço. No decorrer do estudo, a) demonstra-se de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do município de Osório, RS. Para tanto, apresentam-se dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, relativos aos anos de 2013 a 2018;

b) são identificadas as políticas públicas fiscais, a expressividade e a relevância dos benefícios fiscais concedidos. Verifica-se se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos; além disso, busca-se c) verificar a percepção das empresas beneficiadas e dos gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, se elas vêm atingindo seus objetivos e se contribuem para o desenvolvimento econômico e social do município. Por fim, d) analisam-se as fragilidades no programa municipal de desenvolvimento econômico, e são estruturadas propostas e ações sugeridas pelo pesquisador, visando otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.

Desenvolve-se, sob o aspecto metodológico, uma abordagem pluralista, ou seja, uma abordagem quantitativa e qualitativa, com o uso de estudo de caso, por permitir a obtenção significativa de informações acerca do objeto. A amostra determinada tem a mesma dimensão da população estudada e é composta pelas 25 empresas beneficiadas por incentivos fiscais no período de 2013 a 2018.

Na coleta de dados, foi utilizado um roteiro de entrevistas, as quais ocorreram em 09 e 12 de abril, 05 de maio e 17 e 18 de junho, todas no ano de 2019, com o propósito de identificar a percepção dos beneficiados pelos incentivos fiscais e a dos gestores públicos em relação aos resultados dessas políticas, e se elas vêm atingindo seus objetivos e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do município. Além disso, recolheram-se dados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude com a finalidade de demonstrar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos.

Dessa forma, o estudo realizado traz subsídios para que o atual e os futuros gestores do governo de Osório, RS, possam analisar os efeitos da política de incentivos fiscais nas finanças do município, contribuindo para uma avaliação dessa política, ou seja, podendo influenciar as futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não a tal política pública, dependendo do impacto que causar nas finanças do município.

O artigo está desenvolvido em quatro seções; inicialmente, na segunda seção, procura-se contextualizar gestão pública, políticas públicas e incentivos fiscais, respectivamente. Na seção três, procede-se à abordagem metodológica; e, na seção quatro, a uma leitura dos dados coletados pela pesquisa, expondo-se a análise efetivada e os resultados obtidos, sugerindo-se propostas e ações que visam otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.

Por fim, conclui-se o artigo apresentando-se a avaliação dos dados e os resultados, desvendando a problemática apresentada pela pesquisa: de que forma os incentivos fiscais e econômicos estão afetando as finanças do município de Osório, RS.

2 BREVES DEFINIÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA E TEMAS CORRELATOS

As definições de gestão e de administração pública são similares; segundo Chiavenato (2005, p. 4), administração “[...] é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização e utilizar todos os recursos organizacionais disponíveis para alcançar objetivos organizacionais definidos”. Ou seja, a administração busca atingir um desempenho eficiente nas organizações, podendo ser pública ou privada. A administração pública está dirigida a atender aos órgãos e às organizações do Estado. É nada mais do que gerir interesses segundo a lei, quando os interesses dizem respeito à coletividade. É a gestão dos negócios do Estado.

A administração pública gerencial surge em uma época em que a população começa a requisitar seu espaço no setor público; desta forma, ocorre a necessidade de enfatizar a participação democrática, ou seja, a ocorrência da dimensão sociopolítica da gestão. Mas tal modelo não satisfaz com propriedade os interesses democráticos na gestão da coisa pública, permanecendo as características centralizadoras e autoritárias que marcam a história político-administrativa do país. De acordo com o pensamento liberal, no século XVIII, as funções do Estado seriam basicamente três: a) manter a segurança interna e externa; b) garantir o cumprimento dos contratos; c) prestar serviços de utilidade pública, garantindo, dessa forma, sua não intervenção (DE PAULA, 2005).

Ney (2017, p. 2) entende que gestão “[...] tem um sentido maior que administrar, pois se refere à utilização de técnicas contemporâneas como empreendedorismo e eficiência, oriundas da iniciativa privada para a pública”. Para o autor, a gestão pública se equivaleria a modelos de gestão privados empregados na seara pública. Por outro lado, para Santos, (2014), a gestão pública teria as mesmas características da administração, com a ressalva de que a primeira estaria atrelada a um determinado período, ou seja, delimitada no tempo e no espaço. Para o autor: “Gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço” (SANTOS, 2014, p. 47).

Por apresentar particularidades que a caracterizam na sua essência, a gestão pública não pode ser comparada à gestão privada. Contudo, sendo pública ou privada, a administração deve partir do pressuposto de que, para ser eficaz, deve, necessariamente, considerar os métodos de planejamento, direção, controle e avaliação. A reiteração dessa prática pelos gestores públicos visa otimizar os recursos, buscar resultados satisfatórios, maior qualidade na prestação de serviços e maximização dos benefícios sociais (ALBARELLO, 2006).

Por fim, registra-se que o papel do gestor público deve ser o de dinamizar sua atuação em busca de inovações transformadoras de métodos e práticas administrativas, ou mesmo, atuando na aproximação com todos os setores e atores sociais, firmando parcerias com o intuito de implementar estratégias e melhorias contínuas, que se traduzam em desenvolvimento sustentável, dentro e além de sua governança (ALBARELLO, 2006). Passa-se, agora, à análise das políticas públicas, assunto intrinsecamente ligado ao objeto desta dissertação.

2.1 Algumas definições sobre políticas públicas

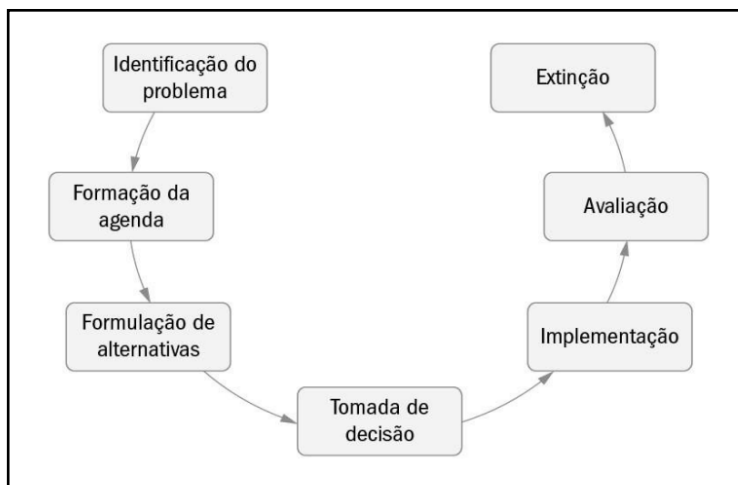
Podem-se conceituar as políticas públicas como ações desenvolvidas pelo Estado, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem da coletividade. No entendimento de Souza (2007, p. 67), as políticas públicas podem ser sintetizadas como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Em suma, são ações diretamente relacionadas com as ações dos governos, sempre direcionadas a solucionar ou reagir frente a um determinado problema de sua competência.

Segundo Secchi (2017), qualquer definição de política pública é arbitrária, sendo que há forte discussão na literatura especializada quanto a sua definição. As divergências surgem em face das respostas que são dadas a questionamentos básicos sobre o tema, como a dúvida se as políticas públicas são de iniciativa somente de atores estatais ou também de atores não estatais, se políticas públicas dizem respeito à omissão ou à negligência, e se tanto diretrizes estruturantes quanto diretrizes operacionais são consideradas políticas públicas.

Souza (2007, p. 74) “[...] vê a política como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Tal ciclo da política pública seria composto dos seguintes estágios: definição

da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2007), o que pode ser sintetizado na Figura 1:

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas.



Fonte: Secchi (2017, p. 43).

Verificado o embasamento teórico acerca das políticas públicas de modo geral, passa-se a tratar, na sequência, dos incentivos fiscais como política pública. Busca-se demonstrar suas definições, características e aspecto legal para concessões, com vistas à futura abordagem, que se dará especificamente quanto à experiência do município de Osório, a qual se deu por intermédio da Lei 5.201/2013.

2.2 Considerações acerca de incentivos fiscais e de seus efeitos nas finanças dos municípios

Incumbe ao Estado, a fim de frear os crescentes danos sociais ocasionados por condutas individuais, intervir na ordem social, atingindo diretamente determinadas pessoas, com o intuito de alterar seus comportamentos para a obtenção dos fins sociais colimados (STELO; MURARO, 2009).

Conforme Carvalho (1993), a experiência jurídica tem mostrado que, muitas vezes, a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamen-

to mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração de tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade.

A extrafiscalidade traduz-se num conjunto de normas, as quais, embora formalmente integrem o direito tributário, têm por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais, por meio da utilização do instrumento tributário, não visando à obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas (STELO; MURARO, 2009).

Nunes (2005) trata a extrafiscalidade como uma “revolução social” por intermédio do Direito, já que a ideia é mudar o modo de ser da sociedade, estabelecendo a obrigação ao pagamento de tributos. Com a mesma visão, Becker (1998) assevera que a finalidade dos tributos não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo, não será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado, apenas havendo uma maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo.

Em suma, a extrafiscalidade oferece ao cidadão a possibilidade de aliviar legalmente a carga tributária mediante procedimentos predeterminados pelo Estado como adequados e de interesse à coletividade (RODRIGUES, 1999). Feitas tais considerações acerca da extrafiscalidade, cumpre analisar especificamente duas de suas espécies, quais sejam, os incentivos fiscais e econômicos.

Destaca-se a ampla utilização pelos governos de políticas de incentivos para atração de investimentos. Tais medidas são instrumentos para o desenvolvimento de sua área de domínio, e entre elas se podem destacar duas modalidades de incentivos que o município poderá oferecer: a de natureza financeira e a de natureza fiscal (RIBEIRO, 2009).

É possível a concessão de incentivos fiscais, caso haja limitação constitucional, já que não é possível fazer-se por lei complementar. Nesta regra, extrai-se apenas a exceção da hipótese contida no artigo 146-A, a qual prevê a possibilidade de implementação por lei ainda não elaborada pelo Congresso Nacional.

Já os incentivos financeiros, para serem concedidos, devem ser necessariamente submetidos à legislação complementar administrativa, bem como ajustados à de regência do sistema financeiro. Logo, evita-se o comprometimento da administração pública por seu endividamento excessivo, em face de suas necessidades (BARBOSA, 2008).

É imprescindível que, nos casos dos incentivos fiscais, seja determinada a motivação. Historicamente, todos os incentivos fiscais concedidos almejam uma determinada finalidade, qual seja, o desenvolvimento social e econômico de uma região. Portanto, objetivando a atração de investimento, justifica-se o incentivo fiscal, desde que esteja vinculado a um objetivo definido, social ou de desenvolvimento econômico (MARTINS; ELALI; PEIXOTO, 2007).

Favorecimentos não justificam a concessão de incentivos, mas sim a busca de determinado fim de interesse do município. Portanto, os incentivos fiscais e financeiros podem ser concedidos, desde que estejam sempre vinculados a um determinado objetivo que beneficie a população e o próprio burgo (DINIZ; FORTES, 2007).

Para atrair investimentos, é possível desonerar o contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano, do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, de contribuições de melhoria e até das mais variadas taxas. Todos os tributos comportam estímulos e desonerações (isenções, não incidência, alíquota zero), menos o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Deve haver, todavia, na lei específica, vinculação ao objetivo colimado, o que, de fato, aconteceu no município de Osório, com a edição da Lei Municipal 5.201/2013 (MENEHETTI NETO, 2016).

Não comprometendo a gestão orçamentária do município, é possível a concessão de empréstimos, de tal forma que, tanto os incentivos fiscais como os financeiros são permitidos, estando no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O elemento fundamental, para que sua concessão seja válida, é que não gere, no orçamento, impacto negativo, que venha a ser compensado por arrecadação adicional, para zerar a concessão de incentivo com arrecadação tributária pré-definida (MARTINS, 2007).

Não havendo impacto orçamentário negativo, todos os incentivos fiscais são possíveis. No Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, ISSQN, todavia, com as referidas limitações constitucionais no que concerne à alíquota mínima, e quanto aos incentivos financeiros, desde que não comprometendo a administração pública, quando destinados à iniciativa privada, nos termos do artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF (DI PIETRO, 2007).

Antes de se passar à análise dos efeitos dos incentivos fiscais nas finanças do município de Osório, faz-se necessário verificar de que modo o assunto vem sendo tratado na literatura atinente ao tema.

Com isso, após a análise, fruto de pesquisa bibliográfica acerca dos impactos dos incentivos fiscais na economia dos municípios, mais especificamente

no que tange à geração de empregos, crescimento e geração de renda, finanças e desenvolvimento local, constata-se que a) a concessão de benefícios fiscais gerou uma guerra fiscal; b) o setor industrial é privilegiado em relação aos setores de comércio e prestação de serviços; c) as condições de vida e estética do município são mais relevantes que os incentivos fiscais; d) o empresariado acolhe medida com críticas e resistências quanto às condicionantes para a concessão dos benefícios; e) há aumento na arrecadação, mas incerteza quanto ao crescimento econômico. A partir disso, passa-se à análise das principais temáticas abordadas nos artigos que deram embasamento aos resultados obtidos.

Meneghetti Neto (2008) argumenta que estudos internacionais criticam, de modo geral, as políticas de incentivos fiscais. Traz o exemplo dos Estados Unidos, onde os incentivos fiscais tiveram um impacto positivo em apenas 10% dos casos. Os estudos sugerem que os países em desenvolvimento se valham não somente dos incentivos fiscais para atrair empresas, mas de outras alternativas também. Relata que foi realizada ampla revisão na literatura estadunidense, e que a conclusão foi que os incentivos fiscais tiveram impacto insignificante na indução de novos investimentos e criação de novos empregos.

Entretanto, Meneghetti Neto (2008) pensa que não se pode afirmar, com base nos dados estadunidenses, que, efetivamente, os incentivos fiscais não tenham, em algum momento, gerado impactos na economia. Entende que, em razão de os incentivos fiscais representarem parcela mínima nos custos, mesmo que se tenha um aumento expressivo de incentivos, o aumento dos custos no transporte, por exemplo, neutralizaria esse aumento, evitando um impacto negativo na economia.

Meneghetti Neto (2008) ainda questiona a razão do não crescimento econômico nos Estados Unidos, mesmo diante do crescimento significativo na concessão dos incentivos fiscais. Responde ao questionamento com a doutrina estrangeira, a qual esclarece que a carga tributária é infinitamente menor que o volume gasto com a folha de pagamento e que, por isso, então, o impacto dos incentivos fiscais não teria maior importância. Concluem os autores estadunidenses que, na verdade, ainda não se tem uma resposta definitiva quanto aos reais impactos dos incentivos fiscais. Constatam, no entanto, que as localidades que mais concederam incentivos foram aquelas onde os serviços públicos eram de baixa qualidade. Tal fato justificaria até mesmo o término definitivo da concessão dos benefícios.

Como se conclui pela análise realizada, a doutrina especializada não indica de modo preciso os reais impactos dos benefícios fiscais no desenvolvimento

econômico dos municípios. Percebe-se que, para um melhor entendimento e compreensão do tema, ainda são necessárias novas pesquisas, com o intuito de aprofundar os estudos sobre o assunto, de modo a verificar se os incentivos fiscais são mecanismos eficientes para proporcionar o crescimento econômico dos municípios.

Deste modo, o presente estudo poderá incentivar gestores ou formuladores de políticas na definição clara de estratégias, com o fito de melhorar e promover o desenvolvimento econômico dos municípios por intermédio dos benefícios fiscais. A pesquisa também pretende fornecer referencial teórico pertinente para auxiliar futuros pesquisadores sobre os impactos dos benefícios fiscais na economia dos municípios. Como sugestão para trabalhos futuros, propõe-se a realização de novas pesquisas que estudem o comportamento de outros municípios, com o intuito de se verificar se esses comportamentos são similares aos apresentados no município descrito neste estudo.

Realizado o embasamento teórico sobre os efeitos dos incentivos fiscais nas finanças do município, analisar-se-á especificamente o caso do município de Osório, RS. Para tanto, desenvolveu-se coleta de dados junto à Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do município de Osório, bem como entrevistas com autoridades políticas, representantes do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal e empresas beneficiadas com incentivos fiscais.

Através do direcionamento do estudo para os resultados posteriores à promulgação da Lei Municipal nº 5.201/2013, objetiva-se a demonstração documental da existência, ou não, de efeitos negativos no orçamento do município de Osório, RS. Antes disso, considera-se importante analisar a influência dos processos de regionalização na definição de políticas públicas de incentivos fiscais, ou seja, a relação entre região, regionalização e incentivos fiscais.

3 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DO ESTUDO

A abordagem adotada neste trabalho foi quantitativa e qualitativa, com o uso de estudo de caso. A amostra determinada teve a mesma dimensão da população estudada e foi composta pelas 25 empresas beneficiadas por incentivos fiscais no período de 2013 a 2018. Foi utilizado, ainda, um roteiro de entrevistas para identificar a percepção dos beneficiados pelos incentivos fiscais, e dos gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais. Além disso, recolheram-se dados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvi-

mento, Turismo, Cultura e Juventude, com a finalidade de demonstrar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos.

4 AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS: A ANÁLISE DOS DADOS E OS RESULTADOS OBTIDOS

A partir de agora, ingressa-se na análise dos dados, resultados e consequências da política de incentivos fiscais no município de Osório, RS, bem como da percepção dos atores sociais e políticos quanto à política, além da apresentação de propostas e ações visando dar-lhe maior eficácia.

4.1 Percepções dos beneficiados por incentivos fiscais e dos gestores públicos

Um dos objetivos específicos do estudo é identificar a percepção das empresas beneficiadas e dos gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, bem como se elas vêm atingindo seus objetivos e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do município.

Para tanto, a pesquisa contemplou um roteiro de entrevistas semiestruturadas com o representante do Conselho Gestor de Desenvolvimento, além de representantes do governo local com atuação expressiva no contexto analisado, quais sejam, prefeito, secretário de finanças do governo anterior e secretário de desenvolvimento e turismo do governo anterior, além de dois representantes de empresas que foram beneficiadas com incentivos fiscais, um da empresa que mais recebeu benefício, e outro da empresa que menos recebeu benefícios.

Organizou-se um roteiro de entrevistas dividido para três grupos distintos, que foram classificados segundo o critério que será agora descrito. O grupo de entidades intermediárias, identificadas na pesquisa pela sigla “EI”, é composto por um membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento. O grupo das empresas beneficiadas, identificadas pela sigla “EB”, é composto pelo representante da empresa que mais gerou empregos e pelo representante da que menos empregos gerou. Por fim, o grupo de autoridades políticas é composto pelo prefeito, pelo secretário de desenvolvimento do governo anterior, pelo secretário de finanças do governo anterior, identificado na pesquisa pela sigla “AP”.

Foram realizadas seis entrevistas gravadas, transcritas e gravadas em mídia digital, cuja íntegra das respostas está disponível em mídia digital nos apêndices. As entrevistas, que são semiestruturadas, com cinco perguntas para cada

grupo e abordando temáticas específicas, tiveram como objetivo estimular a interação com os participantes. Foram empregados roteiros distintos, conforme os grupos de interesse. Passa-se agora, então, à análise qualitativa do conteúdo dessas entrevistas.

Do cotejo das percepções dos grupos tratados no trabalho, foi possível identificar a relevância da lei de incentivos fiscais do município, que, ao captar novas empresas, atingiu seus objetivos, estimulando o desenvolvimento da economia da cidade. Por outro lado, incrementou consideravelmente a arrecadação e contribuiu para a criação de empregos formais, bem como possibilitou que as empresas já instaladas no município realizassem novos investimentos.

Ficou evidente, sob o ponto de vista do grupo das empresas favorecidas, que é necessário divulgar melhor entre o empresariado as opções de benefícios à disposição, bem como desburocratizar a política fiscal de incentivo. Contudo, tal suposta fragilidade apontada não procede, na medida em que as reclamações foram em relação à necessidade de juntada de documentos essenciais para a análise da viabilidade da concessão, ou não, do benefício à empresa.

Portanto, conclui-se que, extraído-se a percepção dos gestores, bem como das empresas beneficiadas, é possível afirmar que se deve dar continuidade à política de incentivo fiscal do município, revendo-se algumas práticas organizacionais, no sentido de promover a divulgação dos incentivos no meio empresarial. Passa-se, a partir de agora, à análise dos dados coletados, com a finalidade de demonstrar de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do município de Osório, RS.

4.3 Análise dos efeitos da concessão de incentivos fiscais nas finanças do município de Osório, RS, entre 2013 a 2018

O objeto deste trabalho está pautado nos benefícios fiscais concedidos pela Lei 5.201, de 30 de julho de 2013, que estabeleceu o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Política de Incentivos Fiscais e Econômicos, destinada ao desenvolvimento dos setores comercial, industrial e de prestação de serviço no município de Osório, Rio Grande do Sul.

Neste tópico, faz-se uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e junto à Secretaria de Desenvolvimento e Turismo, a fim de se obterem informações sobre os benefícios fiscais concedidos pelo município, entre

os anos de 2013 e 2018, e sua expressividade. Também é objetivo descobrir se esses benefícios afetaram o equilíbrio fiscal do município (objetivos específicos “a” e “b”), por intermédio dos dados correspondentes às receitas de ITBI, IPTU, ISS e isenções concedidas.

Passa-se a verificar a expressividade dos incentivos fiscais concedidos pelo município de Osório, bem como se essas concessões trouxeram consequências para o equilíbrio fiscal do município. O equilíbrio entre receitas e despesas é princípio orçamentário previsto tanto na Lei 4.320/64 como na Lei de Responsabilidade de Fiscal. Esta última, porém, trouxe um novo conceito de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio entre as receitas e as despesas primárias, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Em outras palavras, trata-se da busca pelo equilíbrio, sem a utilização de empréstimos, e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Vale retomar o primeiro parágrafo do artigo 1º da LRF, que define o que se entende por responsabilidade na gestão de recursos públicos:

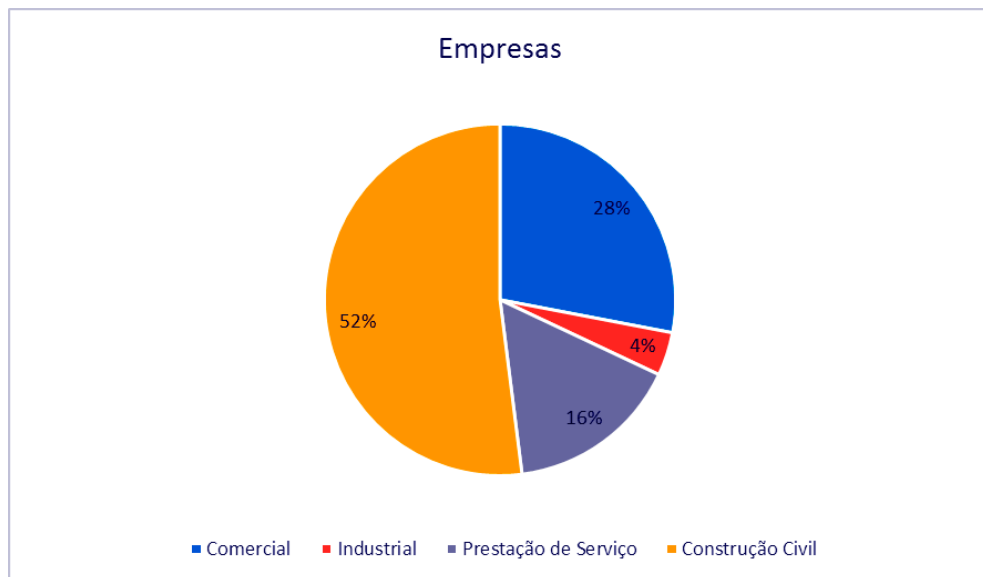
§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Todo este processo, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas, despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Para se determinar a população de beneficiados, foi realizada uma coleta inicial de dados junto à Secretaria de Desenvolvimento e Turismo, Cultura e Juventude do município, constatando-se a existência de 25 empresas beneficiadas pelo programa, instaladas no município ou com aporte de investimentos, sendo sete do setor comercial, uma do industrial, quatro do setor de prestações de serviços e treze do setor da construção civil, conforme consulta no sítio da Receita Federal³.

Conforme gráfico que segue, o setor da construção civil responde pela maioria das empresas beneficiadas, representando 52%; após, vem o setor comercial, com 28%, seguido pelo de prestação de serviços, com 16%, e, por fim, o setor industrial com 4%.

³ RECEITA FEDERAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral. 2019. Disponível em: <https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp>. Acesso em: 15 abr. 2019.

Gráfico 1 – Empresas beneficiadas



Fonte: dados da pesquisa (2018-2019).

Segue tabela demonstrando uma síntese da concessão de benefícios fiscais em Osório, RS, no período de 2013(início da vigência da lei) a 2018.

Tabela 1 - Sinopse da concessão de benefícios fiscais em Osório, RS -2013 a 2018

Beneficiário – Cronologia	5201/2013 – Modalidade	Data Da Concessão	Valor Do Benefício
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	4/12/2013	RS 4.515,00
EMPREENHIMENTO 2 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	5/11/2013	RS 378,30
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	11/11/2013	RS 12.678,57
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/10/2013	RS 27.110,80
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ITBI	4/12/2013	RS 9.000,00
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/8/2014	RS 62.204,80
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	4/12/2013	RS 2.781,12
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	30/12/2013	RS 4.877,22
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	12/3/2014	RS 17.373,10
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/7/2014	RS 1.675,00
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	3/12/2014	RS 2.124,41
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	RS 18.228,75
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	RS 1.238,12
EMPREENHIMENTO 14 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	RS 9.167,68
EMPREENHIMENTO 15 – INDUSTRIAL	100% ISS PLANTAS	26/3/2015	RS 2.130,91
EMPREENHIMENTO 16 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	20/5/2015	RS 786,35
EMPREENHIMENTO 17 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	30/6/2015	RS 1.440,64
EMPREENHIMENTO 18 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	RS 385,92
EMPREENHIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU Até A Venda	4/11/2015	RS 55.875,90
EMPREENHIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU Até A Venda	29/12/2015	RS 40.647,51
EMPREENHIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU Até A Venda	2/8/2016	RS 32.056,76
EMPREENHIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	12/5/2017	RS 40.351,26
EMPREENHIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	9/11/2017	RS 45.774,85
EMPREENHIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	8/8/2017	RS 126.770,95
EMPREENHIMENTO 25–COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/4/2018	RS 9.113,66
			RS 528.687,58

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

Das 25 empresas relacionadas na Tabela 1, dezoito tem inscrição do CNPJ no município de Osório, RS, e sete não são originárias do município, mas investiram no território.

Conforme tabela acima, foram concedidos benefícios fiscais na ordem de R\$ 528.687,58 no período de 30 de agosto de 2013 (data em que a lei entrou em vigor) a 31 de dezembro de 2018. A empresa que mais recebeu benefícios foi o EMPREENDIMENTO 24 – CONSTRUÇÃO CIVIL - do setor da construção civil, que deixou de recolher aos cofres públicos, a título de ISS, a quantia de R\$ 126.770,95 em 08 de agosto de 2017. Já a empresa que recebeu o menor benefício foi a empresa EMPREENDIMENTO 2 – COMERCIAL, do setor comercial, que deixou de recolher aos cofres públicos a quantia de R\$ 378,30, a título de ISS, em 05 de novembro de 2013.

É de se destacar que a maioria das concessões foi para o setor da construção civil, conforme gráfico acima, que responde por 90,65 % dos benefícios concedidos, num total de R\$ 479.236,72, a título de ISS, IPTU e ITBI que não foram recolhidos ao erário. O setor comercial responde por 8,09%, num total de R\$ 42.792,77 não recolhido; o setor de prestação de serviços, por 0,86%, num total isento de R\$ 4.527,18; e a indústria, por 0,40%, num tal de R\$ 2.130,91. Quanto ao tipo de tributo do qual a empresa foi isenta, o ISS responde por 21 das isenções concedidas; o IPTU, por três; e o ITBI, por uma.

A questão principal é saber como os incentivos fiscais concedidos às empresas beneficiadas pela administração municipal estão afetando o equilíbrio das finanças do município de Osório. Dentre as funções da Secretaria de Finanças do município estão arrecadar tributos, proporcionar o equilíbrio fiscal das contas públicas municipais e auxiliar na elaboração de políticas de desenvolvimento local, especificamente aquelas voltadas para o aumento das receitas próprias e da geração de emprego e renda (LEI MUNICIPAL 5.872/17 – OSÓRIO, 2017).

Um dos objetivos específicos da pesquisa (“b”) foi o de verificar se as empresas incentivadas contribuíram de forma relevante para geração de receitas municipais, de modo que o equilíbrio fiscal do município não fosse afetado. Por intermédio de uma pesquisa documental, realizada na Secretaria de Finanças e na Secretaria de Desenvolvimento e Turismo de Osório, constatou-se que as receitas geradas para o tesouro municipal pelas empresas incentivadas são relevantes ao atendimento das demandas do município.

A análise dos dados foi realizada comparando-se os valores concedidos a título de benefícios fiscais para as empresas beneficiadas com o incremento

obtido, após as concessões, com a geração de novas receitas para o município. Vale ressaltar o tratamento dispensado aos dados coletados junto à Secretaria de Finanças, que serviram para mostrar a relevância das receitas municipais geradas em decorrência dos benefícios concedidos e seu comportamento, ao longo dos 6 anos, desde a entrada em vigor da lei.

Outra comparação feita foi quanto às receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas do período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019. Ainda, verificou-se o comportamento da Receita Corrente Líquida entre os anos de 2007 a 2018, comparando-se a evolução da RCL entre os períodos 2007 a 2012 e 2013 a 2018. Como se pode observar na Tabela 2, as receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão possuem grande significância em relação aos benefícios concedidos.

Tabela 2 - Benefícios fiscais concedidos X receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão até 31 de dezembro de 2018

(continua)

Beneficiário – cronologia	Lei 5201/2013 – Modalidade	Data da concessão	Valor do benefício	Resultados da data concessão até 31-12-2018
EMPREENDIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	4/12/2013	RS 4.515,00	RS 28.877,62
EMPREENDIMENTO 2 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	5/11/2013	RS 385,92	RS 1.291,43
EMPREENDIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	11/11/2013	RS 12.678,57	RS 18.475,68
EMPREENDIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/10/2013	RS 27.110,80	RS 63.826,70
EMPREENDIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ITBI	4/12/2013	RS 9.000,00	RS 134.840,12
EMPREENDIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/8/2014	RS 62.204,80	RS 222.274,87
EMPREENDIMENTO 7 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	4/12/2013	RS 2.781,12	RS 38.406,22
EMPREENDIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	30/12/2013	RS 4.877,22	RS 7.586,80
EMPREENDIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	12/3/2014	RS 17.373,10	RS 73.092,20
EMPREENDIMENTO 10 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/7/2014	RS 1.675,00	RS 24.828,40
EMPREENDIMENTO 11 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	3/12/2014	RS 2.124,41	RS 106.347,41
EMPREENDIMENTO 12 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	RS 18.228,75	RS 4.150,24
EMPREENDIMENTO 13 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	RS 1.238,12	RS 106,34
EMPREENDIMENTO 14 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	RS 9.167,68	RS 70.251,51
EMPREENDIMENTO 15 – INDUSTRIAL	100% ISS PLANTAS	26/3/2015	RS 2.130,91	RS 753,63
EMPREENDIMENTO 16 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	20/5/2015	RS 786,35	RS 8.051,64
EMPREENDIMENTO 17 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	30/6/2015	RS 1.440,64	-RS 857,77
EMPREENDIMENTO 18 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	RS 378,30	RS 23.491,90
EMPREENDIMENTO 19 – CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU até a venda	4/11/2015	RS 55.875,90	RS 9.480,26

Beneficiário – cronologia	Lei 5201/2013 – Modalidade	Data da concessão	Valor do benefício	(conclusão)
				Resultados da data concessão até 31-12-2018
EMPREENHIMENTO 20- CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU até a venda	29/12/2015	RS 40.647,51	RS 23.213,85
EMPREENHIMENTO 21- CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU até a venda	2/8/2016	RS 32.056,76	RS 38.882,23
EMPREENHIMENTO 22- CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	12/5/2017	RS 40.351,26	RS 8.206,29
EMPREENHIMENTO 23- CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	9/11/2017	RS 45.774,85	RS 4.796,42
EMPREENHIMENTO 24- CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	8/8/2017	RS 126.770,95	RS 15.660,21
EMPREENHIMENTO 25- COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/4/2018	RS 9.113,66	RS 6.657,56
			RS 528.687,58	RS 932.691,76

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

O total de benefícios concedidos alcançou a importância de R\$ 528.687,58, ou seja, estes valores deixaram de ingressar aos cofres públicos. Já o total de receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas importou em R\$ 932.691,76. A conclusão que se extrai é que, de modo geral, as empresas recolheram um valor superior de tributos em comparação ao valor correspondente às isenções.

A mesma conclusão se extrai da análise que leva em conta somente as empresas que mais geraram receitas e as que menos geraram receitas. A empresa que mais contribuiu para formação da receita tributária, nos exercícios de 2013 a 2018, foi a empresa EMPREENHIMENTO 6- CONSTRUÇÃO CIVIL, com um total de R\$ 222.274,87 reais, o que correspondeu a quase 23,83% do total das outras 24 empresas, ao passo que recebeu benefícios fiscais na ordem de R\$ 62.204,80, a título de ISS. A que menos contribuiu foi a empresa EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS, somando R\$ 106,34, correspondendo a 0,01%, tendo recebido benefícios fiscais na ordem de R\$ 1.238,12.

Da análise dos dados, conclui-se que, apesar de a empresa que menos contribuiu ter recebido benefícios em valor superior, deve-se considerar que os valores concedidos a título de benefícios e os valores recolhidos são ínfimos, de modo que não podem ser considerados como impactantes nas finanças do município. Por outro lado, a empresa que foi a segunda a receber mais benefícios, empresa EMPREENHIMENTO 6- CONSTRUÇÃO CIVIL, com benefícios na ordem de R\$ 62.204,80, foi a que acabou gerando a maior receita,

no valor de R\$ 222.274,87, bem superior às demais empresas, impactando de modo positivo as finanças, na medida em que incrementou significativamente a arrecadação.

A empresa EMPREENDIMENTO 24 –CONSTRUÇÃO CIVIL -, que recebeu a maior isenção, no valor de R\$ 126.770,95 a título de ISS, gerou de receita a quantia de R\$ 15.660,21. Entretanto, tal discrepância explica-se pelo fato de que o empreendimento para o qual foi concedido o benefício e criada a empresa com esse fim específico é recente, 08 de agosto de 2017. A obra consiste em um prédio comercial, que terá salas comerciais e, também, será utilizado como hotel. Está em fase inicial de construção, importando no maior investimento na cidade dentre as empresas beneficiadas, no valor de R\$ 21.977.345,11. Isso significa que o potencial de a empresa recolher impostos vultosos, a médio prazo, justifica a concessão do benefício. Ou seja, neste momento, a empresa não recolheu impostos que pudessem impactar positivamente as finanças do município, mas, tão logo finalizado o empreendimento para o qual foi criada, o ingresso de receitas a título de IPTU e ITBI será significativo, na medida em que serão construídas 83 salas comerciais, 105 quartos de hotel e 188 boxes, ou seja, 376 unidades autônomas (Processo Administrativo 278469/2017), que serão comercializadas ao longo do tempo, capazes de gerar receita tributária para o município de forma perene, além da estruturação de um hotel.

Destaca-se que a capacidade dos empreendimentos imobiliários tem de, em curto prazo, contribuir para o desenvolvimento do território, na medida em que, da perspectiva pública, o retorno tributário se perfaz a partir da transformação de lotes particulares, na região central da cidade, com baixo aproveitamento construtivo, para lotes com alto aproveitamento construtivo.

Cumprir informar que as duas empresas que mais receberam benefícios são do setor da construção civil, sendo que a empresa EMPREENDIMENTO 24 –CONSTRUÇÃO CIVIL - tem como sócio o Sr. Adriano Salles de Souza, que foi entrevistado e teve suas percepções colacionadas na seção anterior.

Por outro lado, comparando-se as receitas tributárias do período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da sua concessão até 31 de dezembro de 2018, percebe-se que a contribuição das empresas beneficiadas para formação da receita própria do município de Osório aumentou consideravelmente, de R\$ 842.974,85 para R\$ 932.691,76, ou seja, uma diferença maior que R\$ 89.716,91, que representa 10,64%, demonstrando-se relevante e impactando de forma positiva as finanças do município, se comparada com os benefícios concedidos.

Deve-se considerar em específico o caso da empresa Santa Catharina Empreendimentos Imobiliários, que, só no ano de 2012, ou seja, no período anterior de 5 anos até a concessão, recolheu aos cofres públicos a quantia de R\$ 307.059,20. Esse significativo recolhimento deveu-se à regularização de lotes a que se viu obrigada a realizar para empreender e obter certidões negativas, ou seja, um caso pontual, onde houve um recolhimento incomum, que, se desconsiderado, implica um aumento de contribuição das empresas beneficiadas bem mais significativo que o informado no parágrafo anterior.

Tabela 3 - Impostos recolhidos 5 anos antes da concessão do incentivo X impostos recolhidos 5 anos após a concessão do benefício

BENEFICIÁRIO - CRONOLOGIA	RESULTADOS DA DATA CONCESSÃO ATÉ 31-12-2018	RESULTADOS NO PERÍODO ANTERIOR DE 5 ANOS (2010 ATÉ A CONCESSÃO)
EMPREENDIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 28.877,62	R\$ 5.635,04
EMPREENDIMENTO 2 - COMERCIAL	R\$ 1.291,43	R\$ 21,44
EMPREENDIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 18.475,68	R\$ 3.281,29
EMPREENDIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 63.826,70	R\$ 67.971,56
EMPREENDIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 134.840,12	R\$ 29.622,60
EMPREENDIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 222.274,87	R\$ 65.777,31
EMPREENDIMENTO 7 – COMERCIAL	R\$ 38.406,22	R\$ 23.821,86
EMPREENDIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 7.586,80	R\$ 1.224,19
EMPREENDIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 73.092,20	R\$ 9.823,33
EMPREENDIMENTO 10 – COMERCIAL	R\$ 24.828,40	R\$ 13.135,12
EMPREENDIMENTO 11 – SERVIÇOS	R\$ 106.347,41	R\$ 111.145,16
EMPREENDIMENTO 12 – COMERCIAL	R\$ 4.150,24	R\$ 504,37
EMPREENDIMENTO 13- SERVIÇOS	R\$ 106,34	R\$ 12,94
EMPREENDIMENTO 14 – COMERCIAL	R\$ 70.251,51	R\$ 90.454,45
EMPREENDIMENTO 15 – INDUSTRIAL	R\$ 753,63	R\$ 3.182,79
EMPREENDIMENTO 16 – SERVIÇOS	R\$ 8.051,64	R\$ 9.494,49
EMPREENDIMENTO 17 – COMERCIAL	-R\$ 857,77	R\$ 4.338,32
EMPREENDIMENTO 18 – SERVIÇOS	R\$ 23.491,90	R\$ 1.753,98
EMPREENDIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 9.480,26	R\$ 31.400,02
EMPREENDIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 23.213,85	R\$ 25.544,58
EMPREENDIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 38.882,23	R\$ 307.059,20
EMPREENDIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 8.206,29	R\$ 4.839,25
EMPREENDIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 4.796,42	R\$ 14.905,58
EMPREENDIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 15.660,21	R\$ 17.998,14
EMPREENDIMENTO 25–COMERCIAL	R\$ 6.657,56	R\$ 27,84
	R\$ 932.691,76	R\$ 842.974,85

Fonte: Secretaria de Finanças do Município de Osório, RS (2019).

Outro fator que demonstra o quão significativa foi a contribuição da lei de incentivos fiscais (Lei 5.201/13) para o aumento da arrecadação, dá-se pela análise do comportamento da Receita Corrente Líquida -RCL - do município de Osório, RS. Segundo dados obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado, a receita corrente líquida do município de Osório, nos 6 anos anteriores à entrada em vigor da Lei 5.201/2013 (2007-2012), era de R\$ 716.220.971,84, sendo que, nos 6 anos posteriores (2013-2018) à entrada em vigor da lei, é de R\$ 899.550,220,00; vendo-se, pois, um considerável aumento na receita corrente líquida.

Tabela 4 - Receita corrente líquida do município de Osório 2008 a 2012

EXERCÍCIO	RCL
2007	R\$ 47.950.080,95
2008	R\$ 73.655.268,16
2009	R\$ 113.797.144,67
2010	R\$ 153.385.494,40
2011	R\$ 160.837.693,54
2012	R\$ 166.595.290,12
	R\$ 668.270.890,89

Tabela 5 - Receita corrente líquida do município de Osório 2013 a 2018

EXERCÍCIO	RCL
2013	R\$ 174.782.622,16
2014	R\$ 157.744.188,72
2015	R\$ 149.352.369,41
2016	R\$ 132.739.269,05
2017	R\$ 133.869.892,42
2018	R\$ 151.061.978,24
	R\$ 899.550.220,00

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

Com isso, verificou-se que a arrecadação de impostos passou a ter um valor acima do arrecadado no período anterior à concessão do benefício. O aumento na arrecadação decorre, em parte, dos incentivos fiscais concedidos pelo município por meio do IPTU, ISSQN e ITBI, que, segundo a legislação municipal, tiveram duração máxima para o IPTU de 5 anos (Art. 20, § 1º da Lei 5.201/2013).

Outras consequências oriundas da política de incentivos fiscais implementada pela Lei 5.201/2013 que podem ser destacadas ocorrem no campo da geração de empregos. Conforme tabela abaixo, a projeção de empregos diretos e indiretos, os quais, em tese, foram criados/fomentados pelas empresas beneficiadas, por força da realização dos empreendimentos, foi de 892 empregos.

Tabela 6 - Previsão de geração de empregos das empresas beneficiadas

BENEFICIÁRIO - CRONOLOGIA	REFLEXOS/OUTROS/EMPREGOS
EMPREENHIMENTO 1 - CONSTRUÇÃO CIVIL	12
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	1
EMPREENHIMENTO 3 - CONSTRUÇÃO CIVIL	22
EMPREENHIMENTO 4 - CONSTRUÇÃO CIVIL	20
EMPREENHIMENTO 5 - CONSTRUÇÃO CIVIL	40
EMPREENHIMENTO 6 - CONSTRUÇÃO CIVIL	50
EMPREENHIMENTO 7 - COMERCIAL	20
EMPREENHIMENTO 8 - CONSTRUÇÃO CIVIL	5
EMPREENHIMENTO 9 - CONSTRUÇÃO CIVIL	30
EMPREENHIMENTO 10 - COMERCIAL	2
EMPREENHIMENTO 11 - SERVIÇOS	15
EMPREENHIMENTO 12 - COMERCIAL	14
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	9
EMPREENHIMENTO 14 - COMERCIAL	212
EMPREENHIMENTO 15 - INDÚSTRIAL	5
EMPREENHIMENTO 16 - SERVIÇOS	4
EMPREENHIMENTO 17 - COMERCIAL	8
EMPREENHIMENTO 18 - SERVIÇOS	0
EMPREENHIMENTO 19-CONSTRUÇÃO CIVIL	Não declarou
EMPREENHIMENTO 20-CONSTRUÇÃO CIVIL	300
EMPREENHIMENTO 21-CONSTRUÇÃO CIVIL	40
EMPREENHIMENTO 22-CONSTRUÇÃO CIVIL	30
EMPREENHIMENTO 23-CONSTRUÇÃO CIVIL	20
EMPREENHIMENTO 24-CONSTRUÇÃO CIVIL	25
EMPREENHIMENTO 25-COMERCIAL	8
	892

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

Os dados apontados na Tabela 7 refletem o crescimento do emprego formal no município de Osório. Conforme se verifica, o município teve um aumento de 818 empregos formais, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, ou seja, justamente o período objeto de estudo. Isso representa uma média anual de 136,33 novos empregos formais, e mensal de 11,36 novos empregos formais. Ainda que o crescimento dos empregos formais não se deva unicamente à política pública de incentivo fiscal, diante dos dados acima apontados, não se pode negar a sua importância e contribuição para o aumento de empregos no município de modo geral.

Tabela 7 - Perfil do município de Osório – 2013-2018

MOVIMENTAÇÃO AGREGADA	MUNICÍPIO DE OSÓRIO	UF	BRASIL
1. Admissões	31.093	7.310.238	101.608.942
2. Desligamentos	30.275	7.358.533	103.424.806
Nº Emp. Formais - 1º jan./2019	10.351	2.519.841	38.410.428
Total de estabelecimentos	2.682	679.758	8.214.037
Varição absoluta	818	-48.295	-1.815.864

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (2019).

Deve-se levar em conta, também, que as empresas beneficiadas com incentivos fiscais investiram a quantia de R\$ 112.365.796,66 na realização de seus empreendimentos, valor que movimentou a economia do município em seus mais diversos setores, desde a contratação de mão de obra até o consumo de bens e serviços.

Tabela 8 – Investimentos das empresas beneficiadas – 2013-2018

(continua)

BENEFICIARIO – CRONOLOGIA	REFLEXOS/OUTROS/INVESTIMENTOS
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 4.148.563,29
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	R\$ 100.000,00
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 5.850.000,00
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 7.500.000,00
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 15.000.000,00
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 9.203.764,80
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	R\$ 450.000,00
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 800.000,00
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 6.000.000,00
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	R\$ 250.000,00

(conclusão)

BENEFICIARIO – CRONOLOGIA	REFLEXOS/OUTROS/INVESTIMENTOS
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	R\$ 170.000,00
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	R\$ 4.000.000,00
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	R\$ 376.000,00
EMPREENHIMENTO 14 – COMERCIAL	R\$ 1.950.000,00
EMPREENHIMENTO 15 – INDUSTRIAL	R\$ 320.000,00
EMPREENHIMENTO 16 – SERVIÇOS	R\$ 397.600,00
EMPREENHIMENTO 17 – COMERCIAL	R\$ 1.400.000,00
EMPREENHIMENTO 18 – SERVIÇOS	R\$ 0
EMPREENHIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 2.391.911,34
EMPREENHIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 380.000,00
EMPREENHIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 9.482.112,12
EMPREENHIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 10.548.500,00
EMPREENHIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 8.000.000,00
EMPREENHIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 21.977.345,11
EMPREENHIMENTO 25–COMERCIAL	R\$ 1.670.000,00
	R\$ 112.365.796,66

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

Analisando-se especificamente o município de Osório, por meio da coleta de dados junto à Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do município e entrevistas com autoridades políticas, representantes do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal e empresas beneficiadas com incentivos fiscais, ficou evidente, pela análise dos dados e dos resultados, que os efeitos dos benefícios fiscais, concedidos por força do programa municipal de desenvolvimento econômico, incrementaram a arrecadação do município, refletindo de modo positivo nas finanças, o que motiva a manutenção dessa política pública fiscal. Verificou-se também que não houve comprometimento do equilíbrio fiscal do município, na medida em que a arrecadação aumentou nos 5 anos subsequentes à entrada em vigor da lei de incentivos fiscais, em parte reflexo da contribuição das beneficiadas.

Dessa forma, percebe-se que a realização do presente estudo reverterá em proveito do município e da sociedade local, revestindo-se de importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Além disso, fornecerá subsídios que influenciarão futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade - ou não - a tal política pública, dependendo do impacto causado nas finanças do município.

4.4 Propostas e ações com vista a otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município de Osório, RS.

Uma vez demonstrado que a Lei 5.201/2013, que criou a política de incentivos fiscais no município de Osório, RS, refletiu de modo positivo nas finanças do município, não comprometendo o equilíbrio fiscal do ente estatal, cabe-nos identificar as fragilidades no Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e estruturar ações que servirão como sugestão do pesquisador, visando otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município, buscando-se uma maior eficácia na sua execução.

Após a análise dos dados coletados e das entrevistas, visando obter as percepções das autoridades políticas, do membro do Conselho Gestor de Desenvolvimento e das empresas beneficiadas, constataram-se algumas fragilidades no Programa de Desenvolvimento Econômico e na Lei de Incentivos Fiscais que merecem ser pontuadas.

A escassez de recursos humanos na Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude é evidente, na medida em que somente um assessor,

em cargo comissionado, é o responsável pela organização, relacionamento e trâmites dos processos administrativos de concessão de benefícios fiscais. Nesse ponto, considere-se que a política de incentivos fiscais é um dos instrumentos do programa de desenvolvimento, uma vez que há outras modalidades de incentivos que também exigem atenção desse assessor. Apesar de possuir outro agente público que fornece apoio ao assessor, tal agente atua especificamente no âmbito do turismo. É notório que a Secretaria tem como foco o fomento ao turismo na cidade, deixando de lado a preocupação com o desenvolvimento do município. Durante as entrevistas realizadas, ficou demonstrada a importância da Lei de Incentivos Fiscais no que diz respeito à atração de novos empreendimentos.

Por outro lado, constatou-se falta de transparência na condução do programa e da lei, na medida em que não há uma divulgação, seja pela página oficial na internet do município de Osório, RS, seja por outro meio de comunicação do Programa de Desenvolvimento Econômico, e, desse modo, das possibilidades de se obter benefícios fiscais. Constatou-se que o município age de forma reativa, ou seja, aguarda que o empresário contate a Secretaria e solicite informações quanto à existência de políticas de incentivo de modo geral, inclusive as fiscais. Apesar de não ter sido realizado um questionamento específico aos entrevistados quanto à transparência do programa, foi possível observar que eles não tinham um efetivo conhecimento sobre os tipos de benefícios que poderiam solicitar, além dos que acabaram sendo-lhes concedidos.

Notou-se também que a lei necessita de correções, pois não é clara em diversos pontos, o que dificulta o entendimento por parte da população, nem apresenta critérios ou mecanismos, visando à avaliação da política pública de concessão de incentivos fiscais. Os entrevistados demonstraram desconhecer o texto legal, sendo que, segundo seus relatos, limitaram-se a providenciar os documentos segundo os formulários-padrão fornecidos na Secretaria. E, ainda assim, segundo o assessor de desenvolvimento, muitas vezes, as solicitações são entregues com falta de informações ou de documentos essenciais. Isso faz com que o assessor tenha que notificar os solicitantes para que regularizem a solicitação, complementando-a.

Por fim, constatou-se que o Conselho Gestor de Desenvolvimento é composto por agentes públicos e membros da sociedade civil organizada, ou seja, entidades, carecendo da participação de pessoas da comunidade com notório saber no âmbito do comércio, da indústria e serviços. Há no município muitos empresários, principalmente nos ramos do comércio e serviço, os quais possuem experiência e poderiam qualificar o Conselho, caso fossem convidados a

compô-lo. Além disso, a fim de deliberar quanto às solicitações de incentivos, o Conselho realiza apenas uma reunião por mês, prejudicando a celeridade nos trâmites dos processos.

Identificadas tais fragilidades acima pontuadas, cabe, com base na literatura especializada e nas observações extraídas das entrevistas, sugerir propostas e ações, visando a uma maior eficácia da política pública de incentivos fiscais em Osório, RS.

Em um primeiro momento, sugere-se como solução para a escassez de recursos humanos, a **(A) modernização da equipe da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude**. Tal modernização dar-se-ia pelo **(I) aumento do número de agentes públicos** na Secretaria, lotados para trabalharem especificamente no Programa de Desenvolvimento Econômico e na condução da política de incentivos fiscais. Além do aumento de recursos humanos, é imprescindível a qualificação dos agentes públicos. Sugere-se, para tanto, a **(II) realização de cursos** de gestão pública e desenvolvimento regional junto às instituições de ensino da região, como Unicnec e Faccat.

Para Dias (2017), dentre as dez funções essenciais da gestão pública com vistas à modernização administrativa estão o desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos, que consistem em:

A educação, a capacitação e a avaliação das pessoas que atuam nas diversas frentes de trabalho abertas pelas diversas ações do setor público, visando sua atuação eficiente, e contribuindo para identificar problemas e avaliar. - Adoção de programas de melhoramento contínuo da qualidade de atendimento nos diversos serviços oferecidos à população. - Estabelecimento de parcerias com organizações que possuem programas de aperfeiçoamento profissional no âmbito de cada política. - Buscar o desenvolvimento de capacidades para o trabalho interdisciplinar na gestão pública (DIAS, 2017, p. 92).

Para Oliveira (2014, p. 181), “Capacitação é a competência sustentada de obter, deter e aplicar, de forma otimizada, um conjunto de conhecimentos e de metodologias e técnicas de administração que se aplicam a uma área de atuação da empresa pública”

Com relação à ausência de **(B) transparência** no programa e na lei, sugere-se uma **(I) reformulação do site oficial do município de Osório, RS**, passando a ter **(II) divulgação do Programa de Desenvolvimento Econômico** e das possibilidades de concessão de benefícios fiscais, bem como dos formulários para solicitação e orientações iniciais, independentemente do contato com os agentes públicos.

A literatura denomina de *accountability* a responsabilidade dos governantes na consistente prestação de contas, na disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos. Contudo, tem-se constatado que há um déficit de *accountability* na gestão pública, nos diferentes níveis governamentais (CRUZ *et al.*, 2012).

Ainda, segundo Cruz *et al.* (2012):

As evidências empíricas apontam para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Além disso, pode-se concluir que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo (CRUZ *et al.*, 2012, p. 153).

O governo eletrônico (gov.br) é uma das ferramentas para auxiliar a administração pública no desempenho de suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, permitindo o acesso a qualquer cidadão e a troca de informações entre Estado e fornecedores (DIAS, 2017).

Entende Cruz *et al.*, (2012) que:

Tendo em conta os conceitos de governança pública e de transparência apresentados, entende-se que a *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a internet (CRUZ *et al.*, 2012, p. 172).

É imprescindível também que o (C) **Programa de Desenvolvimento Econômico seja modernizado** com a (I) **correção de impropriedades no texto da lei**, visando facilitar o seu entendimento e dar-lhe maior celeridade. A má técnica redacional implica distorções da lei e omissões impassíveis de serem sanadas. Por outro lado, o controle e a avaliação da política pública de incentivo fiscal são insuficientes, sendo necessário (II) **criarem-se mecanismos eficientes de avaliação da política pública de incentivos fiscais**.

Para Cardoso Jr (2015, p. 5), “O monitoramento estratégico de políticas

públicas é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira.”

Segundo Ramos (2012):

A avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais (RAMOS, 2012, p. 1273).

Secchi (2013, p. 63) define a avaliação da política pública como “[...] a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que gerou”

Diversos são os tipos de avaliação de políticas públicas, ou seja, conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; conforme a natureza da avaliação; conforme o momento de realização da avaliação, ou conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde (RAMOS, 2012). Entende-se que os gestores do município de Osório - RS, devem optar pela modalidade mais adequada à política de incentivos fiscais de seu município, não cabendo ao pesquisador apontar neste momento qual modelo entende que deva ser escolhido.

Por fim, sugere-se que o **(D) Conselho Gestor de Desenvolvimento seja modernizado**, com a **(I) ampliação de sua composição** e inserção de representantes da sociedade, que, atualmente, estão excluídos, bem como pessoas da comunidade com notório saber no âmbito do comércio, da indústria e serviços.

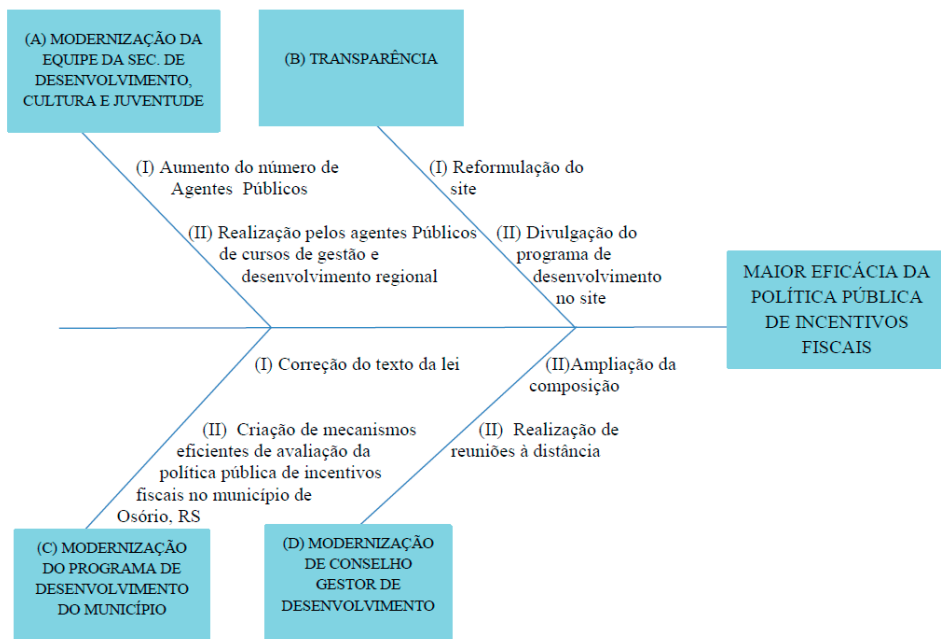
Conforme Portaria n.º 1.113, de 12 de setembro de 2019, o Conselho Gestor de Desenvolvimento Econômico é composto atualmente de oito membros, sendo um (1) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Planejamento e Turismo, um (1) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Planejamento e da Secretaria Municipal de Finanças, um (1) representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária, um (1) representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório (ACIO), um (1) representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul (Sebrae/RS), um (1) representante do Conselho Regional de Contabilidade (CRC), um (1) representante do Sindicato do Comércio Varejista de Osório (Sindilojas-Osório), um (1) representante da Faculdade Cenecista de Osório.

O entrevistado que representou o grupo “EI” é o Presidente do Conselho Gestor de Desenvolvimento, que é empresário no município e foi presidente da ACIO – Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório - RS, de 2010 a 2014, e atualmente compõe a diretoria da entidade, exercendo o cargo de Diretor de Relações com o associado, possui vasta experiência na área em que atua e desempenho destacado no Conselho. Portanto, ampliar a composição com mais membros de perfil similar ao do entrevistado qualificará o órgão, contribuindo nas tomadas de decisões do Conselho. É necessária também a **(II) realização de mais reuniões do Conselho Gestor de Desenvolvimento**, inclusive por meio de reuniões à distância, por videoconferência. Os conselhos municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Nesses conselhos, há, de fato, debate e tomada de decisão em torno dessas políticas. Nesses espaços, a sociedade civil pode intervir na implementação de políticas públicas, questionar seu funcionamento e propor alterações e melhorias. As reuniões do Conselho Gestor de Desenvolvimento de Osório - RS - são mensais e presenciais, sendo insuficientes para atender a todas as demandas do empresariado.

Dessa forma, para uma melhor demonstração das propostas e ações sugeridas, com vista a otimizar o Programa de Desenvolvimento Econômico e a Lei de Incentivos Fiscais do município de Osório, RS, tem-se, a seguir, a ilustração que as sintetiza:

Figura 3 - Sinopse das propostas e ações sugeridas com vistas a otimizar o Programa de Desenvolvimento Econômico e a Lei de Incentivos Fiscais do município de Osório, RS.



Fonte: elaborado pelo pesquisador (2019).

Uma vez acatadas pelos gestores do município de Osório, RS, as propostas e ações sugeridas pelo pesquisador, acredita-se que a política de incentivos fiscais terá maior alcance, beneficiando mais empresários e, conseqüentemente, trazendo crescimento à economia do município. Acredita-se que, se adotadas as sugestões do pesquisador, a política de incentivos fiscais terá maior eficácia. Daí a importância do presente estudo que, além de poder ser considerado uma ferramenta de avaliação da política pública de incentivos fiscais, revertirá em benefício do município. Destaca-se que não foram encontrados estudos similares a este em relação ao município de Osório, RS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os incentivos fiscais podem ser concedidos sempre que estiverem vinculados a um determinado objetivo que beneficie a população, geralmente relacionado ao desenvolvimento social e econômico de um território. Em que pese a

literatura especializada ter demonstrado que os incentivos fiscais concedidos por municípios invariavelmente geram aumento na arrecadação, não dando certeza quanto ao crescimento econômico, no estudo de caso, objeto da presente pesquisa, a conclusão foi outra.

Após análise dos dados e verificação dos resultados, foi possível demonstrar que, além de ter gerado aumento na arrecadação do município de Osório, RS, e não ter afetado o seu equilíbrio fiscal, a política pública de incentivos fiscais deu sua contribuição para o crescimento da economia, na medida em que gerou investimentos vultosos no município e influenciou na geração de novos empregos formais.

Na seção 2, buscou-se realizar um resgate geral acerca das definições de gestão pública e temas correlatos. Em um terceiro momento (subseção 2.1), desenvolveram-se algumas definições sobre políticas públicas, assunto intrinsecamente ligado ao objeto do artigo.

Na etapa seguinte (subseção 2.2), foram trazidas definições e características dos incentivos fiscais, bem como o aspecto legal para suas concessões e seus efeitos nas finanças dos municípios. Discorreu-se sobre a definição de extrafiscalidade e sobre os efeitos dos benefícios fiscais nas finanças dos municípios, à luz da literatura especializada. As conclusões não indicaram de modo preciso os reais impactos dos benefícios fiscais nas finanças, nem se proporcionam o crescimento econômico dos municípios. Diante das conclusões, sugeriu-se a realização de novos trabalhos que estudem o comportamento de outros municípios, com o intuito de verificar se esses comportamentos são similares aos apresentados no município de Osório, RS.

Em um momento posterior, foi exposta a metodologia aplicada (seção 3), possibilitando que tanto o objetivo geral como os objetivos específicos da presente pesquisa fossem alcançados. Na seção 4, foi feita a análise das consequências dos incentivos fiscais, especificamente nas finanças do município de Osório, RS. Para tanto, foram realizadas entrevistas com autoridades políticas, representantes do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal e empresas beneficiadas com incentivos fiscais, visando obter-se a percepção de tais atores políticos e sociais acerca da política de incentivos fiscais no município objeto de estudo (subseção 4.2). Ainda se analisaram os efeitos da concessão de incentivos fiscais nas finanças do município de Osório, RS, entre os anos de 2013 a 2018 (subseção 4.3). Como parte final do estudo (subseção 4.4), foram explanadas as propostas e ações entendidas como ideais para sanar as fragilidades identificadas na política de incentivos fiscais do município de Osório, RS.

As conclusões da subseção 4.2 indicaram que as autoridades políticas, o membro do Conselho Gestor de Desenvolvimento, bem como as empresas beneficiadas percebem que a lei de incentivos fiscais do município atingiu seus objetivos (objetivo específico “c”), já que estimulou o desenvolvimento econômico da cidade, quando captou novas empresas, e, além disso, gerou considerável incremento na arrecadação, contribuindo para a criação de empregos formais. Além disso, tais incentivos possibilitaram que empresas já instaladas no município realizassem novos investimentos; sendo possível, portanto, afirmar-se que a política de incentivo fiscal do município deve ter continuidade.

No que se refere ao mote principal do presente estudo, o objeto do trabalho referiu-se aos benefícios fiscais concedidos pela Lei 5.201, de 30 de julho de 2013, que estabeleceu o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Política de Incentivos Fiscais e Econômicos destinados ao desenvolvimento dos setores comercial, industrial e de prestação de serviço no município de Osório, Rio Grande do Sul. Nesse tópico, fez-se uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e junto à Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, a fim de obter informações sobre os benefícios fiscais concedidos pelo município, entre os anos de 2013 e 2018, e sua expressividade, bem como saber se afetaram o equilíbrio fiscal do município (objetivos específicos “a” e “b”). Esses dados correspondem às receitas de ITBI, IPTU, ISS e isenções concedidas. A análise foi precedida de uma definição de cada tributo/objeto de isenção, sendo demonstrada graficamente a evolução na arrecadação de cada um deles no município de Osório, RS, no período de 2002 a 2018.

Passou-se então à verificação da expressividade dos incentivos fiscais concedidos pelo município de Osório, bem como se essas concessões trouxeram consequências para o equilíbrio fiscal do município. Demonstrou-se que foram concedidos benefícios fiscais na ordem de R\$ 528.687,58, no período de 30 de agosto de 2013 (data em que a lei entrou em vigor) a 31 de dezembro de 2018. Foi identificada a empresa que mais recebeu e a que menos recebeu incentivos.

Demonstrou-se que a maioria das concessões foi para o setor da construção civil, com 90,65 % dos benefícios concedidos, num total de R\$ 479.236,72, a título de ISS, IPTU e ITBI que não foram recolhidos ao erário. O setor comercial responde por 8,09%, num total de R\$ 42.792,77 não recolhidos; o setor de prestação de serviços, 0,86%, num total de R\$ 4.527,18 isentos; e a indústria,

0,40%, num total de R\$ 2.130,91. Quanto ao tipo de tributo do qual a empresa foi isenta, o ISS responde por 21 das isenções concedidas; o IPTU, por três; e o ITBI, por uma isenção.

Um dos objetivos específicos da pesquisa (“b”) foi o de verificar se as empresas incentivadas contribuíram de forma relevante para geração de receitas municipais, de modo que o equilíbrio fiscal do município não fosse afetado. Constatou-se que as receitas geradas para o tesouro municipal pelas empresas incentivadas são relevantes para atender às demandas do município.

A análise dos dados foi realizada por meio de uma comparação entre os valores concedidos - a título de benefícios fiscais para as empresas beneficiadas - e o incremento obtido pelo município com a geração de novas receitas após as concessões. Os dados obtidos junto à Secretaria de Finanças serviram para mostrar a relevante geração das receitas municipais em decorrência dos benefícios concedidos, assim como o seu comportamento ao longo dos 6 anos, desde a entrada em vigor da lei.

Outra comparação que se fez foi quanto às receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas, no período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019. Ainda se verificou o comportamento da Receita Corrente Líquida, entre os anos de 2007 a 2018, comparando-se a evolução da RCL entre os períodos 2007 a 2012 e 2013 a 2018. A conclusão, com base na análise dos dados, foi a de que as receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão possuíram grande significância em relação aos benefícios concedidos.

O total de benefícios concedidos alcançou a importância de R\$ 528.687,58, ou seja, estes valores deixaram de ingressar aos cofres públicos. Já o total de receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas importou em R\$ 932.691,76. A conclusão a que se chega é que, de modo geral, as empresas recolheram um valor de tributos superior ao valor correspondente às isenções. À mesma conclusão se chega quando a análise realizada leva em conta somente as empresas que mais geraram e as que menos geraram receitas.

Comparando-se as receitas tributárias do período que compreende os 5 anos anteriores à concessão do benefício com as do período que compreende a data da sua concessão até 31 de dezembro de 2018, percebe-se que a contribuição das empresas beneficiadas, para a formação da receita própria do município de Osório, aumentou consideravelmente, de R\$ 842.974,85 para R\$ 932.691,76, ou seja, uma diferença maior que R\$ 89.716,91, o que representa

10,64%, demonstrando-se relevante e impactando de forma positiva as finanças do município, se comparadas com os benefícios concedidos.

Outro fator que demonstra o quão significativa foi a contribuição da Lei de Incentivos Fiscais (Lei 5.201/13) para o aumento da arrecadação, dá-se pela análise do comportamento da Receita Corrente Líquida - RCL - do município de Osório, RS. Segundo dados obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado, essa receita, nos 5 anos anteriores à entrada em vigor da Lei 5.201/2013 (2007-2012), era de R\$ 716.220.971,84, sendo que, nos 6 anos posteriores (2013-2018) à entrada em vigor da lei, é de R\$ 899.550,220,00.

Outra consequência oriunda da política de incentivos fiscais - implementada pela Lei 5.201/2013 -, que se pode destacar é a geração de empregos. Ficou demonstrado que a projeção de empregos diretos e indiretos, que, em tese, foram criados/fomentados pelas empresas beneficiadas, por força da realização dos empreendimentos, foi de 892 empregos, apresentando o município de Osório, RS, um aumento de 818 empregos formais, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, ou seja, justamente o período objeto deste estudo. Isso representa uma média anual e mensal de 136,33 e de 11,36 novos empregos formais, respectivamente.

Deve-se levar em conta, também, que as empresas beneficiadas com incentivos fiscais investiram a quantia de R\$ 112.365.796,66 na realização de seus empreendimentos, valor que movimentou a economia do município em seus mais diversos setores, desde a contratação de mão de obra até o consumo de bens e serviços.

A subseção 4.4 visou apresentar propostas e ações com vistas a otimizar o Programa de Desenvolvimento Econômico e a Lei de Incentivos Fiscais do município de Osório, RS (objetivo específico 'd'). Tais propostas e ações foram consideradas relevantes e poderão impulsionar o crescimento do Programa, beneficiando todos os municípios e alavancando o desenvolvimento da economia. Em um primeiro momento, foram identificadas as fragilidades da política pública de incentivos fiscais do município de Osório, RS, e, após, com base na literatura especializada, sugeridas propostas e ações, visando a uma maior eficácia da política pública de incentivos fiscais em Osório, RS.

Após coleta de dados junto à Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do município de Osório, ficou evidente na análise e resultados desses dados que os benefícios fiscais concedidos por força do Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico geraram um incremento na arrecadação do município, refletindo de modo positivo nas finanças, o que motiva

a manutenção dessa política pública fiscal. Verificou-se também que não houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, na medida em que a arrecadação aumentou nos 5 anos subsequentes à entrada em vigor da Lei de Incentivos Fiscais, em parte reflexo da contribuição das beneficiadas.

Dessa forma, percebe-se que a realização do presente estudo reverte em proveito do município e da sociedade local, validando sua importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Junto a isso, fornecerá subsídios que influenciarão futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade - ou não - a tal política pública, dependendo das consequências que causou nas finanças do município.

O estudo revela-se importante na medida em que pode ser considerado como uma ferramenta de avaliação da política pública de incentivos fiscais. Destaca-se que não foram encontrados estudos similares a este em relação ao município de Osório, RS. Portanto, sugerem-se estudos futuros, tanto para o município ora estudado quanto para outros municípios da região que concedam incentivos fiscais.

REFERÊNCIAS

ALBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. **Revista de Administração**, Frederico Westphalen, v. 5, n. 9, 2006. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/878/1353>>. Acesso em: 03 dez. 2018.

BARBOSA, Hermano Antonio do C. Roberto. Regulação Econômica e Tributação: O papel dos Incentivos Fiscais. In: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito Tributário e Políticas Públicas**. São Paulo: MP, 2008.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BELO, R. M. C. Imposto sobre serviços: ainda sobre a questão de quem pode cobrá-lo. Texto 761. **Mundo Jurídico**. São Paulo. 2008. Disponível em <www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Lei complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre

o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 dez. 2018.

CARDOSO JR., José C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Campus, 2005.

CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 46, n. 1, p. 153-76, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: MARTINS; Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs). São Paulo: Saraiva, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Felipe Cianca. **Incentivos Fiscais Questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora Apet, 2007.

_____. **Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas**. Antares (Letras e Humanidades), Caxias do Sul, n. 3, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/antares/article/view/416/360>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Mapa de Osório**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/osorio.html>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

KLINK, Joroen J. **A cidade-região – regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Incentivos Fiscais, Questões Pontuais nas Esferas Federal, Estadual e Municipal**. São Paulo: MP, 2007.

MENGHETTI NETO, Alfredo. Os incentivos fiscais nos municípios brasileiros. **RCA–Revista de Controle e Administração**, v. 4, n. 2, p. 209, 2008.

_____. **Os Incentivos Fiscais nos Municípios da Região Sul**. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiG2Z2s49rWAhUFx5AKH-Zg2CfcQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.fee.rs.gov.br%2F4-encontro-economia-gaucha%2Ftrabalhos%2Fmacro-financas-sessao1-1.doc&usg=AOvVaw00Nam8wwMlNoUTzlPuqnk2>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Perfil do Município**. 2019. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em: 1 maio 2019.

NEY, Antonio Fernando Vieira. **#FalaProfessor: Qual a diferença entre Administração Pública e Gestão Pública?**. fev. 2017. Disponível em: <<https://wpos.com.br/blog/qual-diferenca-entre-administracao-publica-e-gestao-publica/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

OSÓRIO. **Lei Municipal n. 4.431, de 09 de setembro de 2009**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a lei geral municipal das empresas, microempresa, empresa de pequeno porte e empreendedor individual, de Osório, RS, cria Programa de Subsídios e abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2009/444/4431/lei-ordinaria-n-4431-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-lei-geral-municipal-das-empresas-microempresa-empresa-de-pequeno-porte-e-empreendedor-individual-de-osorio-rs-cria-programa-de-subsidios-e-abre-credito-especial-e-da-outras-providencias?q=4431>>. Acesso em: 05 out. 2018.

_____. **Lei Municipal n. 5.201, de 30 de julho de 2013**. Estabelece o programa municipal de desenvolvimento econômico; a política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço; regula o tratamento jurídico diferenciado e favorecido assegurado às microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individual e dá outras providências. Disponível em: < <http://>

leismunicipa.is/dqijr>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. **Lei Municipal 5.72/2017, de 24 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Município de Osório e dá outras providências. Disponíveis: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2017/588/5872/lei-ordinaria-n-5872-2017-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-osorio-e-da-outras-providencias?q=5872>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

PONTES, Helenilson Cunha. O princípio da capacidade contributiva e extrafiscalidade: uma conciliação possível e necessária. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord). **Ordem econômico e social: Estudos em Homenagem a Ary Brandão de Oliveira**. São Paulo: LTR, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OSÓRIO. **História do Município**. 2018. Disponível em: <<http://www.osorio.rs.gov.br/site/home/pagina/id/64/?Historia.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jul. 2019.

RECEITA FEDERAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral**. 2019. Disponível em: <https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp>. Acesso em: 15 abr. 2019.

RIBEIRO, Marcelo Gollo. **Município e incentivos fiscais**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1260/1/Marcelo%20Gollo%20Ribeiro.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

RODRIGUES, Dirce Maria Sales. **O uso extrafiscal da tributação no Ordenamento Urbano**. Rio de Janeiro: UERJ, 1999. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós Graduação stricto sensu em Direito. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

SANTOS, Milton. **Espaço e método** (= Col. Milton Santos, 12). São Paulo: USP, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cenage Learning, 2017.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO, CULTURA, TURISMO E JU-

VENTUDE DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS. Informações Benefícios Fiscais. **Osório**: Secretaria de desenvolvimento, 2019.

SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS. Impostos recolhidos 5 anos antes da concessão do incentivo X impostos recolhidos 5 anos após a concessão do benefício. **Osório**: Secretaria de Finanças, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007

STELO, Gilmar; MURARO, Leonardo Gonçalves. **Política Tributária e Meio Ambiente**. Brasília: OAB, 2009.

TOFFANELO, Rafael Dias. **Aspecto Espacial da Hipótese de incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza**. IET Instituto de Estudos Tributários. 2008. Disponível em <WWW.iet.com.br>. Acesso em: 21 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Consulta Receitas**. 2019. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:Osorio>. Acesso em: 12 jan. 2019.

15. AS MOBILIZAÇÕES EMPREENDEDORAS DOS ACADÊMICOS DE ENFERMAGEM FRENTE À RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS: UM ESTUDO SOBRE DOIS CONTEXTOS REGIONAIS (RIO GRANDE DO SUL E MATO GROSSO)

Samanta Andresa Richter¹

Daniel Luciano Gevehr²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O cenário contemporâneo de trabalho tem se revelado cada vez mais dinâmico e competitivo, o que favorece a demanda por um padrão profissional cada vez mais qualificado, proativo e empreendedor, dotado de competências específicas, adaptáveis aos diferentes contextos organizacionais, e com aptidão para a busca de soluções criativas e inovadoras, mesmo em meio a obstáculos (FERREIRA; DALL'AGNOL; PORTO, 2016).

Para entender as mobilizações empreendedoras de acadêmicos em suas experiências práticas na resolução de problemas, inicialmente, deve-se compreender o empreendedorismo e o modo com este é disseminado culturalmente no universo acadêmico, visto que ações empreendedoras consistem na criação ou aperfeiçoamento de alguma coisa, a fim de gerar valor, riquezas, benefícios, tanto para o indivíduo que empreende quanto para a sociedade em geral (FIORIN; MELLO; MACHADO, 2010). O empreendedor é um inventor, pois vê o mundo com os olhos vigilantes e bem abertos, atento às oportunidades. Entende que a capacidade de visualizar oportunidades não se compra, ela se cria a partir da visualização das necessidades de um determinado público, e dos problemas que o afligem. Para além de todo o processo de invenção, a mobilização empreendedora é demasiadamente contagiosa, pois estimula em outros a capacidade de experimentar e de vivenciar o desejo de empreender (GERBER, 2010).

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Medicina/Pediatria e Saúde da Criança (PPGPSC-PUCRS). Mestre em Desenvolvimento Regional-Faccat.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Faccat. Doutor em história Unisinos.

Em se tratando especificamente da Enfermagem, o empreendedorismo possui infinitas possibilidades, cabendo ao enfermeiro explorar as oportunidades e protagonizar novos campos e novas práticas profissionais (BACKES; ERDMANN, 2011). Entretanto, parte-se do pressuposto de que nem sempre os acadêmicos de Enfermagem vislumbram as potencialidades e possibilidades de empreender que se apresentam no cotidiano de suas práticas, não sendo essa realidade culturalmente disseminada entre os profissionais dos serviços e no ambiente acadêmico, não encontrando, portanto, lócus favorável ao desenvolvimento de novas ações que fomentem o empreendedorismo.

Com relação aos acadêmicos de Enfermagem, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Enfermagem, competências (BRASIL, 2001), enfatizam que, para a formação acadêmica de enfermeiros, é necessária a estruturação de disciplinas curriculares que expressem e desenvolvam a tomada de decisões, a liderança, a administração e o gerenciamento em Enfermagem. Portanto, é notável que as estruturas curriculares de formação acadêmica do curso de Enfermagem sejam fortalecidas pela assistência do cuidado por meio do empreendedorismo (BACKES; ERDMANN, 2011).

As estratégias de ação de pessoas empreendedoras funcionam em conjunto, num processo de rede de relações, de modo que interagem o tempo todo e influenciam umas às outras (DOLABELA, 2009). Nesse sentido, a atuação empreendedora do acadêmico revela-se, sobretudo, em ações integradoras e integradas, potencializadas pela instituição de ensino e pela busca de espaços favoráveis à inovação, à criação, ao estabelecimento de parcerias, e ao desenvolvimento de práticas sociais proativas e comprometidas com a transformação social. Este estímulo pode desencadear mudanças no grupo que irão liderar futuramente, a fim de proporcionar que os membros da equipe de Enfermagem possam ser motivados para o desenvolvimento de inovações. Com isso, tende-se a favorecer novas ideias, assim como possibilitar mudanças propositivas na organização, com repercussões positivas atreladas às ações empreendedoras desses futuros profissionais (FLORES; SANTOS, 2014).

Nesse sentido, situações-problemas, comumente existentes nos mais diversos ambientes organizacionais, podem ser vistas como boas ou ruins, a depender de como são visualizadas, intermediadas e solucionadas. O destino para o qual cada situação conflituosa é direcionada depende da atitude tomada pela liderança, com coparticipação dos seus trabalhadores (RIBEIRO; OLIVEIRA; ANDRADE, 2017).

As considerações apresentadas e a reflexão de que o acadêmico de Enfermagem tem, no cotidiano das práticas de Enfermagem, possibilidades e potencialidade para diagnosticar problemas e pensar alternativas que contribuam para a sua resolução, mobilizando-se para o desenvolvimento de ações

empreendedoras, suscitaram alguns questionamentos, dentre os quais o que norteou o desenvolvimento do estudo:

Quais as mobilizações empreendedoras de acadêmicos de Enfermagem para a resolução de problemas identificados na prática do enfermeiro?

Em meio ao contexto apresentado, o estudo tem como objetivo geral analisar as mobilizações empreendedoras de acadêmicos de Enfermagem, diante de situações que demandem a resolução de problemas relativos à prática profissional do enfermeiro. Para alcançar este objetivo, propôs-se conhecer como os acadêmicos se identificam e personalizam suas mobilizações empreendedoras em situações-problemas na sua prática profissional; identificar as características empreendedoras que esses acadêmicos consideram indispensáveis à solução de problemas da prática do enfermeiro; e avaliar o seu raciocínio crítico, ao refletirem sobre situações de mobilização para a resolução de problemas da prática profissional.

Aliado a todo esse contexto, que alicerça e justifica a realização deste estudo, destaca-se a motivação pessoal da pesquisadora, que, ao longo de sua trajetória acadêmica, como discente, docente e profissional de Enfermagem, tem problematizado de maneira crítica e reflexiva a formação em Enfermagem, propondo-se a investigar e produzir conhecimento científico que venha gerar valor e corroborar a disseminação da prática empreendedora na educação em saúde e Enfermagem. Nesse percurso, protagonizou o desenvolvimento de estudos cujos objetos se reportam ao empreendedorismo em Enfermagem, e cujos resultados contribuem para um repensar propositivo acerca das características e ações empreendedoras de futuros enfermeiro³; dos desafios de acadêmicos de Enfermagem frente às suas ações e iniciativas empreendedoras⁴, e dos desafios de enfermeiras em posição estratégica de liderança no desenvolvimento de ações empreendedoras⁵.

³ RICHTER, Samanta Andresa; GEVEHR, Daniel Luciano. Futuros Enfermeiros: características e ações empreendedoras dos graduandos em Enfermagem. In: II Seminário Internacional de Educação e IV Seminário Nacional de Educação, 2018, Taquara. II Seminário Internacional de Educação e IV Seminário Nacional de Educação - Anais, 2018.

⁴ RICHTER, Samanta Andresa; GEVEHR, Daniel Luciano. Desafios dos Acadêmicos em Enfermagem frente às suas ações e iniciativas empreendedoras: uma revisão sistemática. In: Amanda Basilio Santos; Elisabete da Costa Leal; Juliana Porto Machada; Ronaldo Bernardino Colvero. (Org.). Fontes, métodos e abordagens nas Ciências Humanas: paradigmas e perspectivas contemporâneas. Ied. Pelotas - Rio Grande do Sul: BASIBOOKS, 2019, v. 1, p. 1-1379.

⁵ RICHTER, Samanta Andresa; SANTOS, Edemilson Pichek dos; KAISER, Dagmar Elaine; CAPELLARI, Claudia; FERREIRA, Gímerson Erick. Ações empreendedoras em Enfermagem: desafios de enfermeiras em posição estratégica de liderança. Acta Paulista de Enfermagem, v. 32, p. 46-52, 2019.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A fim de proporcionar sustentação teórica ao presente estudo, este capítulo abordará as seguintes temáticas: o empreendedorismo em Enfermagem; empreendedorismo na formação de Enfermagem e gerenciamento de conflito na Enfermagem e suas implicações diante do ensino em Enfermagem. Para subsidiar essa estruturação, adotou-se a busca por uma literatura científica que embasasse a temática de cada subcapítulo, pesquisando tanto nas bases de dados das plataformas digitais SciELO, Pubmed, Lilacs e Google Acadêmico como em livros de autores de referência sobre a temática.

2.1 O empreendedorismo em Enfermagem

O empreendedorismo tem sido definido pela capacidade de desenvolver e de criar soluções que busquem inovações no âmbito laboral. A pessoa empreendedora tende a ser visionária, pois tem a capacidade de enxergar o que outros ainda não viram, além de atuar como catalisadora de ideias, disseminando inovações e instigando outros a compartilharem dos seus propósitos (GERBER, 2010). No que tange ao conhecimento empreendedor, este é decorrente da capacidade de se renovar (estabelecer novas relações entre conhecimentos preexistentes para gerar o novo) e tem a peculiaridade de ser único, porque é impregnado dos valores do indivíduo ou do grupo que o produziu (DOLABELA, 2009).

Para o empreendedor, o sucesso de sua invenção é mensurado através do seu crescimento, principalmente quando é significativa a sua invenção, mantendo com facilidade o seu sucesso e aplicabilidade (GERBER, 2010). Ainda para Gerber (2010), toda e qualquer pessoa tem a capacidade de ser empreendedora, de inventar, de conceber uma excelente ideia. Alguns podem demorar mais para desenvolver essa capacidade no processo de descoberta dessas inovações, porém todos são capazes, sendo necessário desenvolver a capacidade empreendedora por meio de estímulos que favoreçam a prática de criar e de gerar novas ideias que agreguem valor à sociedade.

O empreendedorismo ainda é muito recente na área da Enfermagem, tendo sido apresentado em 2008, no Brasil, por Backes, uma das pioneiras nessa temática, e que desenvolveu sua tese de doutorado acerca desse assunto (BACKES et al., 2008), publicando, a partir daí, diversos artigos sobre esse tema (BACKES; ERDMANN; BUSCHER, 2010). Por se tratar de um tema contemporâneo, ainda são escassos os trabalhos publicados, porém publicações mais recentes têm revelado o notável interesse de pesquisadores da área sobre o

assunto (BACKES et al., 2008; FERREIRA; DALL'AGNOL; PORTO, 2016; RICHTER et al., 2019).

Em estudo de Richter et al. (2019) com enfermeiras em cargo de liderança, evidenciou-se que profissionais nessa posição necessitam constantemente mostrar inovações no âmbito do trabalho, com a finalidade de fortalecer a equipe de Enfermagem e qualificar o atendimento prestado aos pacientes. Essa perspectiva revela o quanto, no atual cenário político, econômico e tecnológico, a capacidade de inovar, (re)criar e transformar suas práticas profissionais, por meio do desenvolvimento de ações empreendedoras, capazes de solucionar problemas do cotidiano do trabalho, tem sido exigida dos profissionais enfermeiros. Nesse contexto, a Enfermagem assume importante papel articulador e integrador, pela possibilidade de investir na criação de tecnologias de cuidado e saúde, motivadas, na prática, por processos interativos e associativos de ensino-aprendizagem (BACKES; ERDMANN; BUSCHER, 2010).

2.2 Empreendedorismo no ensino da Enfermagem

As Instituições de Ensino Superior (IES) são consideradas o local que gera e dissemina o conhecimento científico e tecnológico, e, sobretudo, prepara o acadêmico para o trabalho. Contudo, o empreendedorismo diz respeito à cultura. Não é um “conhecimento acadêmico” convencional, da mesma natureza de conteúdos acadêmicos tradicionais como anatomia, bioquímica, fisiologia. É um fenômeno cultural, está vinculado a valores, concepção de mundo, crenças. É uma forma de ser, de se relacionar com as pessoas, com a natureza, consigo mesmo (DOLABELA, 2009).

Nesse contexto, aprende-se a ser empreendedor pela convivência, pela natureza das relações que se estabelecem com as pessoas. Não é um conteúdo que se absorve somente pela razão, pela capacidade cognitiva. Portanto, o empreendedorismo aprende-se muito mais pelo que não é dito, mas feito (DOLABELA, 2009).

Os pesquisadores Ferreira et al. (2013), em seu estudo, demonstraram que os graduandos de Enfermagem apresentavam traços característicos do empreendedorismo, como, por exemplo, a necessidade de romper com as práticas de subordinação e de não se limitar às zonas de conforto. Nesse ínterim, o acadêmico “futuro enfermeiro” busca sua constante qualificação, despertando o seu potencial proativo e empreendedor, almejando avançar nas práticas assistenciais e de cuidado em Enfermagem (FERREIRA; DALL'AGNOL; PORTO, 2016).

Relacionado a esse assunto, o estudo realizado em Portugal por Parreira et al. (2017) utiliza-se de uma estrutura conceptual do *Global Entrepreneurship*

Monitor (GEM), evidenciando características dos acadêmicos de nível superior, o comportamento proativo, inovador e responsivo ao risco, sempre em interação com o contexto econômico, político, cultural e social empregado por eles.

Nesse sentido, o empreendedorismo não se limita à condição de criar empresas e negócios, mas sim de contribuir significativamente com melhorias para outros e, nessas condições, representa um modo de agir, algo que “contamina” outros a buscarem o alcance dos mesmos propósitos. Assim, ressaltar as principais características que elucidam tais modos de agir e que fomentam o desenvolvimento de ações empreendedoras faz-se importante, por isso, considera-se relevante elencar algumas características que podem ser catalisadoras da ação empreendedora, conforme sistematização apresentada no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Características Empreendedoras

Perseverança	Rebelia aos padrões impostos
Iniciativa	Capacidade de diferenciar-se
Criatividade	Comprometimento
Protagonismo	Capacidade incomum de trabalho
Energia	Liderança
Inovação	Atuação compartilhada
Orientação para o futuro	Imaginação
Proatividade	Tolerância a riscos moderados
Alta tolerância à ambiguidade e incerteza	Saber lidar com as pessoas
Antecipação	Visionário

Fonte: Adaptado de Dolabela, 2009; Gerber, 2010

2.3 Abordagem estruturada à solução de problemas: subsídios para a formação empreendedora em Enfermagem

A educação empreendedora contribui para o sucesso empresarial (EDE; PANIGRAHI; CALCICH, 1998), visto constituir uma ferramenta poderosa numa eficiente transição para o mercado de trabalho e na produção de mais e melhores empreendedores. Parreira et al. (2018) discursam sobre o papel fundamental do empreendedorismo na emergência de novas soluções, na resolução de problemas e na transformação de dificuldades em oportunidades,

na promoção de emprego, nas oportunidades de criação de negócios e distribuição mais equitativa de lucros. Os autores visam também o potencial sustentado pelas IES, nas competências específicas diferenciadas para o desenvolvimento do aprendizado dos acadêmicos, aliado à complementaridade de competências das diferentes áreas, criando, assim, condições de emergência de respostas eficazes para a resolução de problemas.

Em relação à Enfermagem, sabe-se que o objeto de trabalho do enfermeiro, no processo de trabalho gerencial, situa-se na organização do cuidado e dos recursos humanos da Enfermagem. Para essa prática, o profissional faz uso de vários instrumentos técnicos, oriundos da ciência da administração, como planejamento; dimensionamento de pessoal; recrutamento; seleção; avaliação de desempenho de pessoal da Enfermagem; educação permanente e continuada; e supervisão (FELLI; PEDUZZI, 2010).

Nesse íterim, a resolução de problemas pelo enfermeiro influencia no redirecionamento do foco da equipe, diminui a tensão no ambiente de trabalho e equaliza os objetivos do serviço, para a resolução de problemas da prática, a fim de atender à finalidade do serviço, que é a atenção à saúde do paciente (COHEN, 2014). Os problemas surgem quando ideias, valores, recursos escassos e estilo pessoal divergem, e, se as interações entre profissionais exigem que os processos de negociação sejam produtivos e resolutivos, a negociação emerge como instrumento que fornece base estrutural para a realização do trabalho em saúde (COHEN, 2014; SPAGNOL et al., 2010).

Com isso, entender os processos de gestão que são aplicados no ensino da Enfermagem, com foco na soluções de problemas, é tratar com uma situação onde os agentes envolvidos [acadêmicos, colegas do curso, professores, equipe multiprofissional das instituições que se oferecem como campo de estudo para práticas e estágios (enfermeiros, técnicos de Enfermagem, médicos...)] são os mesmos que atuam nos processos de aprendizado e na construção do futuro profissional como líder da sua equipe (NASCIMENTO-OLIVEIRA, 2018).

Certos problemas ou conflitos nas organizações podem ser até “desejáveis”, visto que agregam valor em qualquer tipo de tomada de decisão e podem influenciar de maneira positiva o crescimento da instituição, mas se observa que, quando tais conflitos não são bem geridos, prejudicam o resultado (FARIAS et al., 2011). Por isso, avalia-se a importância de estimular o aprendizado com o foco na resolução de problemas dos acadêmicos de Enfermagem, visto que, no futuro, isso impactará na tomada de decisão desse profissional.

Portanto, estruturar abordagens para a solução de problemas torna-se necessário, tanto no âmbito acadêmico como empresarial. Estimular, desde a

graduação, a mobilização empreendedora, por meio da resolução de problemas, potencializa a qualidade dos acadêmicos graduados pelas IES. O mercado de trabalho contemporâneo espera um profissional cada vez mais resolutivo dos problemas, incluindo o enfermeiro.

3 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Trata-se de um estudo qualitativo, descritivo e exploratório, com a utilização de Minayo (2014) como proposta dialética, sendo considerada como a que melhor responde às necessidades da pesquisa social no campo da saúde. Segundo a autora, a abordagem qualitativa busca responder questões muito particulares, valorizando significados, aspirações, motivos, valores, atitudes e crenças, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações (MINAYO, 2014).

O estudo foi realizado em duas IES, uma localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre, a saber, no município de Taquara, e outra na capital do estado de Mato Grosso, Cuiabá, que pertence ao Vale do Rio Cuiabá. O estudo integra as Faculdades Integradas de Taquara (Faccat) e a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), localizadas em regiões distintas do Brasil, com os respectivos cursos de Bacharelado em Enfermagem, razão pela qual ambas foram as escolhidas, sendo uma delas instituição de cunho privado, e outra, pública.

Ressalta-se que, segundo o *site* do e-MEC (2018), 46 instituições de ensino que possuem graduação em Enfermagem estão cadastradas no Rio Grande do Sul; em Mato Grosso, são 29 as instituições que oferecem o curso de Enfermagem (BRASIL, 2019). Observa-se, portanto, que o Rio Grande do Sul possui uma maior oferta de cursos de graduação em Enfermagem.

Quanto aos participantes da pesquisa, elegeram-se os acadêmicos de Enfermagem da Faccat e UFMT, duas graduações que possuem suas particularidades. Na Faccat, o curso de Enfermagem tem a duração de 5 anos (dez semestres); na UFMT, é de 4 anos e meio, totalizando nove semestres. Considerou-se como critério de inclusão para a seleção dos participantes, estar regularmente matriculado do quarto ao último semestre, por compreender que nesse período são lecionadas disciplinas que enfocam conteúdos de administração e gerenciamento em Enfermagem, assim como abordagens mais focadas no processo de solução de problemas, e que são mais propícias ao estímulo de iniciativas e ações empreendedoras, sobretudo no campo da prática e estágios curriculares.

O estudo valeu-se de trinta questionários autoaplicáveis em cada instituição, com a somatória de sessenta respondidos. Para critério de inclusão, foram adotados acadêmicos que estavam cursando do quarto ao nono ou décimo semestre, devidamente matriculados no programa de graduação em Enfermagem. Os acadêmicos que estivessem afastados por qualquer natureza (licença maternidade e acidentes) seriam excluídos.

Nessa proposta, a pesquisa considerou de vinte a trinta entrevistas, quantidade consensual para qualquer tipo de investigação qualitativa, segundo Morse (1994) e Creswell (1998), para se obter a saturação dos dados. O instrumento consistiu na aplicação de um questionário autoaplicável, ou seja, aquele que o próprio participante preenche (MINAYO, 2014).

O questionário autoaplicável foi estruturado na estratégia de vinhetas, seguida de questionamentos que favorecem a discussão acerca das situações apresentadas, as quais retomam a necessidade de os acadêmicos desenvolverem mobilizações empreendedoras no seu processo de ensino-aprendizagem. O tempo de preenchimento dos questionários observou o ritmo das turmas em que foram aplicados, cerca de 20 a 40 minutos, e o período de aplicação foi de setembro a novembro de 2019. Esse questionário envolveu os seguintes componentes curriculares: Gestão nos Serviços de Saúde (nono semestre - Faccat) e Introdução ao Gerenciamento em Saúde (quarto semestre) e Enfermagem em Saúde da Criança e do Adolescente (sétimo semestre - UFMT), e contou com a autorização (solicitada antes da data de aplicação) e a supervisão do professor na utilização do tempo para a resposta dos questionários.

A técnica de vinheta configura-se como uma importante estratégia para despertar reflexões, chamar atenção, passar uma mensagem, produzir sensações, pois, a partir disso, os participantes são levados a revelar suas percepções, sentimentos, bem como expressar o modo como agiriam ou reagiriam ao observar situações de vida cotidiana difíceis (GALANTE et al., 2003; POLIT; BECK, 2011). Além disso, a utilização de vinhetas permite recolher informações simultaneamente a partir de um grande número de indivíduos, sendo possível examinar várias variáveis de uma vez, de um modo que não seria viabilizado em estudos de observação (MALHOTRA; WIG, 2004). Antes da aplicação dos questionários, foram realizados quatro testes-piloto, com quatro acadêmicos, dois de cada IES participante do estudo, isso com vistas a possíveis adequações dos instrumentos, as quais se fizessem necessárias, em atendimento aos objetivos do estudo.

Para a análise dos dados, todas as respostas dos questionários obtidas foram analisadas, e o processo de encerramento de coleta de dados sucedeu-se

através da saturação de dados. Após a coleta, os dados foram digitados e tabulados no programa *Word 13*.

A análise deu-se à luz da Análise de Conteúdo Temática, proposta por Mi-nayo (2014), que consiste em agrupar as unidades de significação em núcleos de sentido, os quais constituem uma comunicação em que a frequência, a presença ou mesmo a ausência possuam algum significado para o objeto de estudo. Através disso, a análise temática propõe três etapas para o método analítico: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação.

Em respeito aos aspectos bioéticos, todos os participantes forneceram o consentimento, informado antes de qualquer procedimento do estudo, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O termo foi redigido em duas vias, uma para o participante de pesquisa, com os devidos dados de identificação do pesquisador, e a outra via para o pesquisador.

Este estudo segue as orientações da Resolução nº 466, de 2012, referente às pesquisas com seres humanos, e a Resolução nº 510, de 2016, referente à Ética na Pesquisa, na área de Ciências Humanas e Sociais do CNS e CONEP, onde será feita a submissão na Plataforma Brasil, para a apreciação ética do Comitê de Ética em Pesquisa das Faculdades Integradas de Taquara/Faccat. O presente estudo já se apresenta aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa, através do CAAE 18607919.0.0000.8135.

Para a organização e apresentação dos relatos, adotou-se as seguintes siglas Acad.Enf-RS01, com a sigla RS para os acadêmicos da Faccat, e Acad. Enf-MT01, com a sigla MT para os acadêmicos da UFMT, seguidas após do número sequencial de sua realização (Acad.Enf-RS01; Acad.Enf-RS02; Acad. Enf-RS03;...) e (Acad.Enf-MT01; Acad.Enf-MT02; Acad.Enf-MT03;...).

4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

Com vistas à análise dos dados, a partir do questionamento “*Com quem me identifico?*”, foram avaliadas as seguintes categorias - visando à identificação da personalidade que representa as mobilizações empreendedoras dos acadêmicos em Enfermagem -; “características empreendedoras reconhecidas pelos acadêmicos em Enfermagem”; e “(i)mobilizações empreendedoras: as estratégias dos acadêmicos em Enfermagem na resolução de problemas”.

Para estabelecer o perfil sociodemográfico dos alunos entrevistados, elencou-se as variáveis, a saber: sexo, idade, filhos, estado civil, profissão atual,

participação em algum grupo de pesquisa. Na Tabela 1, segue o perfil socio-demográfico dos participantes da pesquisa:

Tabela 1 – Perfil sociodemográfico dos acadêmicos de Enfermagem Faccat - UFMT

Variável	Faccat - n = 30 (100%)	UFMT - n = 30 (100%)
Sexo		
Feminino	26 (87%)	26 (87%)
Masculino	4 (13%)	4 (13%)
Idade (anos)		
19 – 21	5 (17%)	20 (67%)
22 – 25	12 (40%)	6 (20%)
26 – 30	5 (17%)	2 (7%)
> 30	8 (26%)	2 (7%)
Filhos		
Sim	8 (27%)	3 (10%)
Não	22 (73%)	27 (90%)
Estado Civil		
Solteiro	21 (70%)	29 (97%)
União estável	6 (20%)	1 (3%)
Casado	2 (7%)	-
Divorciado	1 (3%)	-
Profissão Atual		
Estudante	6 (20%)	30 (100%)
Técnico de Enfermagem	8 (27%)	-
Estagiário	4 (13%)	
Funcionário Público	3 (10%)	
Vendedor	2 (7%)	
Coletador de material biológico	2 (7%)	

Auxiliar administrativo	2 (7%)	
Atendente de farmácia	1 (3%)	
Garçonete	1 (3%)	
Pedreiro	1 (3%)	
Grupos de pesquisa		
Participa	2 (7%)	15 (50%)
Não participa	28 (93%)	15 (50%)

Fonte: dados da pesquisa, 2020

Na relação da variável sexo, entre os acadêmicos de Enfermagem da Faccat, 26 (87%) eram do sexo feminino, e 4 (13%) do sexo masculino; na UFMT obteve-se o mesmo percentual, porém esse dado foi despropositado, pois não distinguimos quantos de cada sexo responderia ao estudo. Essa disparidade entre os sexos feminino e masculino é compreendida na Enfermagem, que, muitas vezes, é tida como uma profissão “feminina”, devido a sua carga histórica [o que está erroneamente entendido, pois um homem pode muito bem exercer a Enfermagem, como qualquer mulher], por isso, não se descarta a heterogeneização que ocorre atualmente na profissão, ainda que pouco expressiva.

Como pôde ser observado na variável idade, os acadêmicos de Enfermagem da Faccat apresentam-se em maior número entre os 22 e 25 anos, com cerca de 12 (40%) acadêmicos. Nos acadêmicos de Enfermagem da UFMT, a idade oscilou entre os 19 e 21 anos, com 20 estudantes nessa faixa etária (67%). Isso pode ter como causa o fato de que os acadêmicos de uma instituição privada tendem a ter uma idade superior aos da instituição pública, agregado ao fato de que, antes de ingressar no ensino superior, os alunos buscam um emprego como forma de garantir e assegurar-se financeiramente na instituição.

Com relação à variável filhos, esse dado expõe que, indiferentemente da instituição (privada ou pública), o maior percentual é daqueles que não os possuem, 49 (82%) dos acadêmicos Faccat/UFMT. Essa condição pode estar agregada ao fato de que os participantes são consideravelmente jovens e ainda estudantes, compreendendo-se que filhos nesse momento da vida acadêmica “podem atrapalhar” os estudos e sua conclusão.

Ressalta-se que somente 20% dos alunos da rede privada dedicavam-se apenas aos estudos, sendo que os da rede pública, todos tinham essa dedica-

ção exclusiva. Também foi observado que os alunos da IES pública participavam mais dos grupos de pesquisa, mesmo sendo 50% dos acadêmicos.

4.1 “Com quem me identifico?” A identificação da personalidade que representa as mobilizações empreendedoras dos acadêmicos em Enfermagem

Para a participação dos acadêmicos, foram aplicados sessenta questionários autoaplicáveis, trinta em cada instituição de ensino (pública e privada). Esse questionário foi estruturado por meio de uma vinheta, adaptado de Ferreira; Dall’Agnol e Porto (2016), o qual se encontra no Apêndice A. A vinheta empunhava a seguinte situação hipotética (Quadro 2):

Quadro 2 - Vinheta

Vinheta
Franciele e Andressa são enfermeiras de unidades distintas. Franciele, da Unidade de Internação Adulta; Andressa, da Unidade de Internação Pós-Cirúrgica. As duas, porém, trabalham sob as mesmas condições, no mesmo horário, e, curiosamente, agem de modos bem diferentes. Franciele não se predispõe a ouvir os colegas, e, se algum membro da equipe traz alguma ideia nova, geralmente é a primeira a dizer que não vai dar certo, e que é melhor deixar como está. Já Andressa atua de forma a criar inovações pertinentes à organização da unidade, da equipe e dos pacientes, valorizando, dessa maneira, as parcerias e os relacionamentos com os demais profissionais com quem interage, sendo receptiva a sugestões de melhorias apresentadas por sua equipe. Diante das dificuldades que encontra em seu serviço, Franciele fica constrangida, assumindo um discurso de aceitação passiva perante o que acontece e formula suas estratégias, considerando apenas as cobranças da diretoria. Andressa, por sua vez, busca se antecipar, propondo novos ou alternativos modos, e vê nos problemas que surgem uma oportunidade de aprendizado e crescimento. Para Andressa, transpor obstáculos a mobiliza a se sentir mais engajada, realizada e envolvida com seu trabalho, pois se constitui um feedback positivo de sua atuação.

Fonte: adaptado de Ferreira; Dall’Agnol; Porto, 2016

Foram 56 (93%) os acadêmicos que se identificaram com o perfil de Andressa, emergindo, assim, dois núcleos de sentido: a personagem Andressa no aspecto pessoal e **Andressa nos aspectos relacionados ao gerenciamento em Enfermagem**. No quesito pessoal, os acadêmicos ligaram Andressa a uma personagem que corresponde ao seu “jeito de ser”, ou como acreditam ser vistos pelos demais. A primeira reação em relação às atitudes de Andressa foi em tê-la como um aprendizado pessoal, no aspecto de ouvir a opinião dos colegas, utilizar os problemas para um aprimoramento, enxergar o lado positivo das situações complicadas, como ficou evidenciado no relato do sujeito Acad. Enf-RS04.

Quadro 3 – Relatos: Andressa no aspecto pessoal

Sujeito	Relato
Acad.Enf-RS04	Com Andressa, gosto de aprender com todos a minha volta, busco utilizar os problemas como forma de aprimoramento, buscando melhorar minha resolutividade.
Acad.Enf-RS13	Identifico-me com a enfermeira Andressa, pois procuro como futura enfermeira fazer mais do que é proposto e não vejo dificuldades e cobranças como algo ruim, mas sim como algo positivo, para melhorar o desempenho.
Acad.Enf-MT11	Identifico-me com a Andressa [...] me considero criativa e não me deixo abater frente às dificuldades.
Acad.Enf-RS15	Com Andressa, para mim, é aprendizado, e sempre existem caminhos novos para se criarem propostas, mesmo em situações onde as perspectivas parecem limitadas.
Acad.En-RS11	Com a Andressa, pois, na minha profissão, se não escutar os outros, nunca vou aprender nada. Preciso ser resolutivo e companheiro.
Acad.Enf-RS16	Me identifico mais com a Andressa, costumo ser bastante receptiva a novas ideias e adoro desafios. Sou bastante comunicativa e gosto de solucionar os problemas com a ajuda de todos, não costumo fazer nada sozinha.

Acad.Enf-RS19	Com a enfermeira Andressa. Adoro coisas novas, novas ideias, melhorias e o trabalho em equipe; ser ouvinte, ser desafiada é algo que, de alguma forma, me faz crescer [...].
Acad.Enf-MT06	Me identifico mais com a enfermeira Andressa, pois estou sempre tentando fazer o máximo para incluir boas ideias em ações realizadas.
Acad.Enf-RS18	Com a enfermeira Andressa, sem dúvida. Sempre me sinto envolvida com meu trabalho, sempre atuando tanto para meu crescimento profissional como o da empresa
Acad.Enf-MT02	Andressa, pois estou sempre tentando buscar maneiras para uma melhor convivência e realização do trabalho, buscando escutar e refletir sobre o ponto de vista do outro, acreditando que em cada situação há um ângulo diferente a ser analisado.

Fonte: dados da pesquisa, 2020

O outro significado consiste em **Andressa no aspecto relacionado ao gerenciamento em Enfermagem**, aspecto em que os acadêmicos associaram o perfil de Andressa com a forma “correta” de gerir a Enfermagem, de saber lidar com as dificuldades de forma a encontrar a melhor solução para o paciente e a equipe.

Com esse pensamento, os acadêmicos refletem sobre a forma como o gerenciamento pode ser desempenhado pelo enfermeiro, como no relato do Acad.Enf-MT13, que ilustra os principais aspectos que esse profissional deve observar no gerenciamento da Enfermagem. Ainda nos relatos dos Acad.Enf-RS06, Acad.Enf-RS08 e Acad.Enf-MT30 ressaltam observações sobre como saber lidar com as críticas, escutar as opiniões da equipe, como forma de solucionar os problemas e conflitos que podem acometê-los.

Quadro 4 – Relatos: Andressa no aspecto relacionado ao gerenciamento em Enfermagem

Sujeito	Relato
Acad.Enf-MT13	Com a Andressa [...] o enfermeiro deve estar sempre buscando novas formas de gerenciar e exercer o trabalho, de acordo com novas informações e tecnologias.
Acad.Enf-RS06	Me identifico com Andressa, pois compreendo que devemos estar dispostas a saber lidar com críticas, obstáculos e feedbacks, sermos positivas, resolutivas, proativas e ver nos problemas oportunidades.
Acad.Enf-RS08	Com Andressa, pois, assim como ela, procuraria a resolução para um problema, de maneira organizada e analisando o melhor para o setor, a equipe e o paciente.
Acad.Enf-MT30	Andressa, porque acredito que resultados ruins precisam ser melhorados.
Acad.Enf-MT27	Andressa atua de forma a criar inovações, parcerias e relacionamentos com os demais, interage, constitui feedback.
Acad.Enf-RS07	Com Andressa, pois acredito que devemos ouvir a equipe, todos estão envolvidos; muitas inovações podem surgir com a ajuda dos colegas, pois nada melhor que desenvolver o trabalho com projetos que dão certo, não devemos ficar na mesmice, esperando apenas o igual, e, sim, temos que ser diferente.
Acad.Enf-RS09	Me identifico com Andressa, pois ela interage com a equipe, sempre está ouvindo sugestões dos colegas e cria inovações para organizar a unidade.
Acad.Enf-RS26	Com o perfil da Andressa, pois aceitar ideias faz parte do trabalho em equipe, e podemos contribuir para o bom funcionamento do setor adaptando os recursos e propostas oferecidas; as mudanças geralmente incomodam alguns profissionais, mas são necessárias para reorganizar o ambiente.

Acad.Enf-MT18	Andressa é engajada, confiante e interage com a equipe.
Acad.Enf-RS25	Com a Andressa, por ter proatividade, engajar-se em tarefas propostas, visando ao bem da instituição, da equipe e, ainda, um retorno sobre o seu trabalho.
Acad.Enf-MT12	Andressa, apesar de não me enxergar totalmente nela, as atitudes da enfermeira Franciele são contrárias do que sou, principalmente não ouvir o outro.
Acad.Enf-MT21	Com a Andressa, uma vez que acredito que a receptividade de ideias e uma boa relação com a equipe enriquece o nosso conhecimento, facilita o trabalho, ajuda a encontrar soluções para problemas diários e torna o ambiente de trabalho mais agradável.
Acad.Enf-RS22	Minha identificação é com a enfermeira Andressa, pois ela leva com ela mesma muita positividade, aceitando novas opiniões e desafios.
Acad.Enf-RS28	Com a enfermeira Andressa, pelo perfil receptivo de ouvir as sugestões e estar sempre em busca de melhorias para qualificar a assistência.
Acad.Enf-MT16	Me identifico com a Andressa, pois acho importante estar aberto a novas opiniões e encarar as adversidades.
Acad.Enf-MT26	Me identifico mais com a Andressa, pois acredito que as suas atitudes são mais coerentes.
Acad.Enf-RS30	Com Andressa, pois a Enfermagem é um aprendizado diário, e devemos estar abertos a críticas e sugestões de melhorias, valorizando os profissionais que estão ao nosso lado, podendo atuar de forma inovadora para uma qualidade no cuidado.
Acad.Enf-RS12	Andressa, na área da saúde, encontramos diversos perfis de enfermeiros. Porém o perfil de Andressa, no meu ponto de vista, é ótimo, pois devemos sempre estar “ativos”, e não nos acostumarmos com as coisas do jeito que são, e sim entender o porquê.

Fonte: dados da pesquisa, 2020

Contudo, houve três acadêmicos (5%) que se identificaram com as duas personagens - Andressa e Franciele -. Nas suas falas, eles confessaram que, por vezes, veem-se com o perfil de Andressa, mas, dependendo da situação, com o da Franciele. A importância desse reconhecimento é saber distinguir as suas próprias potencialidades e fragilidades; com esse entendimento, o aluno pode, no espaço acadêmico, desenvolver e fomentar essas habilidades/competências.

Quadro 5 – Relatos: identificação com Andressa e Franciele

Sujeito	Relato
Acad.Enf-MT20	Andressa. Entretanto, em alguns momentos, identifico-me com o constrangimento e passividade de Franciele. Acredito que o relacionamento e a comunicação sejam a base de um bom desenvolvimento profissional, por isso, a identificação com a Andressa. A antecipação e a criatividade dela diferem das minhas atitudes.
Acad.Enf-RS01	Um pouco das duas. Franciele faz o que, no fundo, dá mais vontade de fazer, não “criar” certo conflito para resolver questões, ir deixando as coisas acontecerem. Andressa faz o que sei que é certo, trabalha e se esforça para desenvolver as habilidades pessoais e seu funcionamento na equipe e instituição.
Acad.Enf-MT28	Andressa e Franciele, existem momentos que o profissional é passível de ser as duas.

Fonte: dados da pesquisa, 2020

Somente um (2%) acadêmico identificou-se com o perfil da enfermeira Franciele, como pode ser visto no relato, argumentando que, no espaço universitário, mais precisamente no campo das práticas e de estágio, os profissionais que trabalham nos serviços de saúde não são questionados. Vale ressaltar que, no momento da aplicação do questionário, a turma que originou esse diálogo tinha vivenciado uma experiência conflituosa entre alguns colegas (acadêmicos) e um funcionário (um dia antes, no seu campo de prática). Em vista disso, a professora exigiu uma postura de não confrontar o funcionário do serviço, para evitar futuros conflitos entre acadêmicos e funcionários.

Com Franciele, porque na faculdade aprendemos a não questionar os profissionais de campo prático. (Acad.Enf-MT01).

4.2 Características empreendedoras reconhecidas pelos acadêmicos em Enfermagem

O enfermeiro exerce grande influência na equipe que gerencia, reconhecer as suas características e ações empreendedoras o torna um líder que capta as fragilidades e as potencialidades do seu espaço laboral. Com essa informação, ele é capaz de estabelecer e criar estratégias de melhorias, e até de potencializar as ações que impactam tanto a equipe como o cuidado com os pacientes. Torna-se pertinente que, desde a graduação, essas características sejam trabalhadas e desenvolvidas, o seu reconhecimento e sua finalidade são pontos de partida para que os acadêmicos possam, a partir disso, colocá-las na prática.

Quadro 6 – Relatos: características empreendedoras

Característica Empreendedora	Relato
Antecipação	<p>Neste caso, a enfermeira Andressa, aparentemente, mostra ser excelente, através da sua antecipação, o que pode ajudar a solucionar os problemas e conflitos. Já a enfermeira Franciele é aparentemente muito negativa, o que é ruim para a Enfermagem, para o gerenciamento e gestão também. (Acad.Enf-RS02)</p> <p>A característica de Andressa, que busca se antecipar aos problemas, dessa forma, podendo eliminar o problema antes que ele aconteça. (Acad.Enf-RS21)</p>
Inovação	<p>Ver o ponto de vista das pessoas envolvidas. Andressa busca inovar para o crescimento da empresa e do trabalho prestado, já Franciele não se importa com os colegas e suas queixas, não busca nenhuma inovação; sendo assim, uma empresa pouco promissora. (Acad.Enf-RS07)</p> <p>Criar inovações, valorizar parcerias, antecipar-se aos problemas, ver em cada obstáculo ou problema uma forma de melhoria e aprendizado. (Acad.Enf-RS10)</p> <p>Criar inovações pertinentes à organização da unidade, da</p>

Saber lidar com as pessoas

equipe e dos pacientes. Sendo receptiva a sugestões de melhoria e vendo oportunidades de aprender frente aos problemas. (Acad.Enf-RS12)

Com certeza, inovação! A capacidade de inovar, de construir novas formas de fazer algo, de mudanças muito importantes para que seja possível empreender, e essa será uma característica cada vez mais exigida pelo mercado de trabalho. (Acad.Enf-RS19)

Criar inovações pertinentes para a organização da unidade, equipe e pacientes, e o bom relacionamento com os profissionais de sua equipe. (Acad.Enf-MT07)

Criar inovações, valorizar parcerias e relacionamento com a equipe, saber ouvir, propor alternativas novas, aprender e crescer com os erros, transpor obstáculos. (Acad.Enf-MT09)

Acredito que seja a valorização de parcerias e relacionamentos com os demais profissionais, sendo receptiva e crítica. (Acad.Enf-RS13)

Inovações, valorização das parcerias e relacionamentos, recepção de sugestões de melhorias apresentadas pela equipe, buscar se antecipar, propor novos e alternativos modos, enxergar nos problemas uma oportunidade e crescimento. (Acad.Enf-MT19)

Saber lidar e respeitar o próximo; considerar a opinião alheia e escolher junto da equipe o melhor, ter um bom relacionamento com todos. Ter a capacidade de gerenciar. (Acad.Enf-MT24)

A principal característica indispensável seria a de engajamento, pois, assim, se consegue desempenhar o papel de enfermeiro gestor da melhor forma, tendo sempre em mente o aprimoramento da equipe e de si mesma. (Acad. Enf-RS27)

Trabalhar em equipe, organização, dispõe-se a ouvir e ser ouvida, aceita desafios, bom relacionamento com a equipe, procura sempre melhorar. (Acad.Enf-RS23)

É indispensável a valorização dos demais profissionais, sendo receptível a novas sugestões de melhorias, tanto para a equipe como para a qualidade do cuidado com o paciente. (Acad.Enf-RS30)

Saber agir em equipe; ser empática e proativa; ouvir a

Autonomia	<p>equipe com a qual trabalha; conversar horizontalmente com a equipe; ser proativa e ter insatisfação no sentido de buscar melhorias. (Acad.Enf-MT21)</p> <p>É indispensável que o enfermeiro esteja envolvido com seu trabalho, seja comprometido, esforçado, humano, ético, sem distinção, visionário, tome iniciativas, tenha e desenvolva bons relacionamentos; ouvinte, receptiva, líder, querer crescer e se desenvolver, aceitar críticas e usá-las a seu favor, ter autonomia para tomar decisões na equipe; quando tiver algum problema, conseguir solucionar de forma eficiente; sair da zona de conforto. (Acad.Enf-RS18)</p>
Resolução de problemas	<p>A resolução de problemas, uma visão inovadora para com a unidade de trabalho, o constante aprendizado, a busca por novas soluções. (Acad.Enf-MT17)</p> <p>A enfermeira Andressa, possui flexibilidade, isso é indispensável, pois, no nosso convívio, sempre existirão conflitos, e ela não vê esse conflito só de forma negativa. (Acad.Enf-MT29)</p>
Resiliência	<p>Acho que a característica de transpor obstáculos é indispensável, pois é nas dificuldades que encontramos forças para melhorias e crescimento profissional. (Acad. Enf-RS20)</p> <p>Se antecipar, propor novas alternativas e ver nos problemas uma oportunidade de aprendizado e crescimento, como Andressa fez. (Acad.Enf-MT05)</p> <p>Quando a enfermeira Andressa propõe novos e alternativos modos, buscando ver em cada problema uma oportunidade de aprender e crescer. (Acad.Enf-MT15)</p>

Fonte: Dados da pesquisa, 2020

Portanto, a assimilação das características empreendedoras, sejam as que os acadêmicos de Enfermagem revelaram - a antecipação; a inovação; o relacionamento interpessoal; o trabalho em equipe; a autonomia; a resiliência e a resolução de problemas em uma determinada situação – ou as que analisaram, pode acabar sendo uma qualidade desses acadêmicos para o seu futuro profissional.

4.3 (I) mobilizações empreendedoras: as estratégias dos acadêmicos em Enfermagem na resolução de problemas

Os conflitos fazem parte do ser humano, e, por meio deles, é que se estabelece uma adversidade ou barreira a ser enfrentada. No âmbito do trabalho, não deixa de ser algo essencial para compreender a dinâmica do local e das pessoas nele inseridas. Saber gerenciar conflitos não deve ser compreendido somente como saber lidar com as “brigas” e “rixas” dos componentes de uma equipe, mas também identificar qual a melhor solução em termos de gestão para o trabalho laboral.

A mobilização mais evidenciada foi a de escutar as demandas da equipe. As falas ainda salientam que, para um gerenciamento eficaz, faz-se necessário o Enfermeiro desenvolver o diálogo e a escuta dos integrantes da equipe, com a finalidade de reconhecer as demandas e, assim, ofertar a melhor solução para os trabalhadores.

Quadro 7 – Relatos: mobilização empreendedora

Mobilização Empreendedora	Relato
Escutar as demandas da equipe	Acredito que seja a falta de ouvir os colegas e ser otimista, ouviria minha equipe, e, juntos, poderíamos chegar a uma solução. (Acad.Enf-RS13) A indisposição de ouvir colegas, e o pessimismo de achar que o novo não é bem-vindo e que não dará certo é incompatível com o gerenciamento do cuidado em Enfermagem. Devemos sempre estar abertas a novas ideias e opiniões da equipe para, assim, obter o sucesso da instituição. (Acad.Enf-RS20) Considero incompatível com o cuidado de Enfermagem a ação de Franciele de não ouvir o colegas; com certeza, traria os colegas para o mesmo lado, aceitando as ideias deles e sendo o primeiro a dizer que iria dar certo, mesmo que se a ideia não fosse tão boa assim, sempre acreditando nos colegas e encorajando eles. (Acad.Enf-RS21) Diferente da Franciele, escutaria os feedbacks e assumiria uma postura de responsabilidade, aberta a mudanças. Uma postura vitimista e conformada é incompatível com o

gerenciamento do cuidado de Enfermagem. (Acad.Enf-RS06)

Primeiramente, ouviria os colegas, para construir melhor um plano de gerenciamento; se possível, traria para a prática as mudanças citadas pelos colegas, e não faria mudanças apenas quando a diretoria cobra, tentando melhorar o serviço assim que visse algo não dando tão certo como esperado. (Acad.Enf-RS24)

O que não é compatível com o trabalho de um gestor é não escutar críticas construtivas de colegas e membros da equipe; outro fator ruim é que a enfermeira Franciele não planeja seus cuidados de acordo com a sua demanda, mas com o que a diretoria pede, deixando todo o contexto do setor sem planos de urgência. Primeiramente, faria de diferente o modo de receber críticas, faria, todas as semanas, uma reunião para discutir com os membros da equipe novas ideias e soluções para diversos problemas e, assim, teria uma equipe sempre disposta a trabalhar em prol do melhor cuidado. (Acad.Enf-RS27)

Não ouvir os colegas (a equipe); temos sempre que saber o feedback da equipe, para que consigamos desenvolver uma boa assistência. (Acad.Enf-MT03)

Falta de capacidade de ouvir, pessimismo, incapacidade de aceitar novas ideias e de logiar ou motivar outros funcionários (profissionais). Não aceita erros próprios, sendo possivelmente frustrada. Eu acredito que, até como princípio básico, temos que saber trabalhar em equipe, ouvir, aceitar erros, acreditar e confiar. Qualquer situação pode e deve ser levada como experiência. (Acad.Enf-MT10)

Dificuldade de ouvir os colegas e pessimismo. Eu buscaria ouvir e propor novas ideias. (Acad.Enf-MT15)

Relacionamento egoísta e vertical, onde a enfermeira não ouve a opinião de sua equipe, tornando o ambiente de trabalho “hostil”. O diferente ou oposto é necessário, para aperfeiçoar as ideias e para o crescimento profissional da equipe; agir com negatividade a tudo aquilo que não é pensado por você. É necessário apoiar e avaliar ideias trazidas pela equipe de Enfermagem, afinal, o cuidado não é prestado apenas pelo enfermeiro-chefe. (Acad.Enf-MT21)

Acho que o comportamento de Franciele é complicado e acaba prejudicando a equipe. Chamaria Franciele para uma

conversa e explicaria a necessidade de participar/ouvir os colegas, explicar que é importante sua compreensão para o trabalho fluir. (Acad.Enf-MT24)

Não ouvir os colegas, no trabalho em equipe, um só não faz nada. Diante disso, escutaria todos que quisessem dar opiniões, para que participassem das tomadas de decisão. (Acad.Enf-MT29)

Não estar disposto a ouvir sugestões da equipe. Ouviria as sugestões da equipe, e, se fosse preciso, faria alguma melhoria, se fosse necessário. (Acad.Enf-RS08)

O não diálogo com a equipe, a falta de predisposição frente a ideias e o fato de que as medidas só ocorrem após cobrança e somente para resolver as demandas. Proponho então o diálogo com a equipe para a resolução de problemas. (Acad.Enf-MT14)

Fonte: Dados da pesquisa, 2020

Ao considerar as imobilizações empreendedoras reconhecidas pelos acadêmicos, observa-se que o comportamento de não resolução de problemas, (principalmente oriundos do perfil da enfermeira Franciele) foi o mais evidenciado por eles, visto que o enfermeiro, em situações de conflitos, deve ter uma postura diferenciada dos demais membros da equipe, já que se espera dele a atitude de “acalmar” a equipe (classifica-se como imobilização, pelo fato de o comportamento que o profissional tem possa refletir de forma tanto negativa como positiva). Nesse caso, o posicionamento foi considerado pelos acadêmicos como negativo, os quais relataram ainda que, nesses casos, agiriam de forma diferente. Os acadêmicos argumentaram que Franciele não teve uma postura esperada, como a de ficar constrangida, além de um posicionamento de passividade, desmotivando e não aceitando a opinião dos colegas quando estes se dispõem a ajudar.

Quadro 8 – Relatos: imobilização empreendedora

Imobilização Empreendedora	Relato
Comportamento frente à não resolução de problemas	<p>A atitude de ficar constrangido e assumir um discurso de aceitação passiva diante do que acontece, como Franciele faz, é incompatível com o gerenciamento do cuidado em Enfermagem. É preciso pensar sempre no que pode vir ou não a acontecer, e planejar sempre. (Acad.Enf-MT05)</p> <p>Ficar constrangida diante de atitudes de conflito, desmotivar o grupo. Eu ouviria a todos, utilizaria as ferramentas de gestão, e resolução de problemas, entraria em acordo. (Acad.Enf-MT23)</p> <p>É incompatível com a solução de problemas o comportamento da enfermeira Franciele, que não ouve os colegas e é muito pessimista. Faria diferente, estando sempre à disposição dos colegas, aceitando sugestões para melhorar o relacionamento e a organização da equipe e da unidade. (Acad.Enf-RS09)</p> <p>A não aceitação da opinião dos colegas e da equipe, o pessimismo, não sair da zona de conforto. Para ser diferente, aceitaria a opinião da equipe e buscaria inovações para otimizar os serviços e o relacionamento com a equipe. (Acad. Enf-RS10)</p> <p>Apenas aceitar o que alguém diz. O correto seria dar sua opinião e se impor diante de algo que não agrada. (Acad. Enf-MT01)</p>
Pensamento negativista	<p>Dizer que algo novo vai dar errado, sem estudar a possibilidade; avaliar estratégias considerando apenas as cobranças da diretoria, equipe, pacientes, outras opiniões; aceitação passiva: conversar com alguém, medos, ideias do que fazer. (Acad.Enf-RS01)</p> <p>O negativismo e a não escuta ativa, dois pontos negativos para o gerenciamento. O que faria diferente é conversar com o indivíduo, resolvendo hipóteses do porquê isso acontece. (Acad.Enf-RS02)</p> <p>Negativismo, falta de coleguismo na resolução de problemas, encontrando somente justificativas para os erros. Para o gerenciamento do cuidado de Enfermagem, é preciso se</p>

Falta de dedicação e comodismo

antecipar, buscar soluções o tempo todo, aprender e crescer a cada experiência vivida. (Acad.Enf-RS04)

Pensamento negativo, aceitação passiva, considerações específicas de somente alguma área, falta de interesse, não aceita mudanças e nem opiniões. Acho que uma educação permanente na unidade, visando aos pensamentos e ideias dos colegas. (Acad.Enf-RS14)

Negatividade frente às inovações e não escutar os colegas de trabalho. Eu apostaria em ideias novas, que tivessem com intuito de melhoria, tanto entre profissional – profissional, quanto profissional – paciente. (Acad.Enf-MT02)

A negatividade de não estar aberta a conhecer essas ideias e a discussão compromete a inovação e melhoria do cuidado. Eu chamaria a Franciele para dialogar sobre e procuraria entender sua relutância em aderir a novas ideias, e estimularia sua participação na construção de uma comunicação e cuidados efetivos. (Acad.Enf-MT04)

Falta de dedicação. Buscaria me adequar às necessidades do mercado, para conquistar meu espaço. (Acad.Enf-RS05)

Falta de interesse, negatividade, incompreensão, falta de iniciativa. Faria diferente a educação permanente com a equipe. (Acad.Enf-RS16)

Comodismo. Uma boa educação continuada com os enfermeiros das unidades, para tudo, saber tomar a decisão corretamente e ser um bom gestor (Acad.Enf-RS29).

Considero incompatível com o gerenciamento as coisas ficarem como estão, sem propor melhoria. Acredito que nessa situação é necessário realizar a educação continuada com esta enfermeira e demais envolvidos, para que se possa plantar a semente da esperança, de que devemos acreditar nas inovações e aproveitar as oportunidades para realizar melhorias na qualidade do cuidado com os usuários. (Acad. Enf-RS30)

Não ouvir sugestões e o comodismo de achar que tudo está bom do jeito que está; não ter a curiosidade sobre as novidades; buscar novos conhecimentos é fundamental para o desenvolvimento do profissional. (Acad.Enf-MT09)

A Enfermagem trabalha em equipe e com a educação continuada, a qual a tecnologia é muito inerente, sendo preciso acompanhar as etapas e se adaptar a elas, pois a concorrên-

cia no mercado de trabalho está presente fortemente, mesmo na área da saúde, que exige muita mão de obra humana. Com certeza, acompanharia o crescimento da empresa e aperfeiçoaria profissionalmente. (Acad.Enf-RS26)

Fonte: dados da pesquisa, 2020

Com isso, compreender que as (i)mobilizações empreendedoras frente à resolução de problemas fazem parte do cotidiano de trabalho do enfermeiro torna-se relevante aos acadêmicos de Enfermagem, levando-os a saber de alguma forma, reconhecer e identificar qual seria a melhor maneira de lidar com as situações de conflitos ligados ao trabalho. Sabe-se que é importante estudar formas e ferramentas de gestão e gerenciamento, mas também é necessário vivenciá-las, somente com a prática e com as vivências o bom gestor (líder enfermeiro) poderá desenvolver melhor suas ações diante de cada situação. Para os acadêmicos de Enfermagem, conseguir distinguir essas mobilizações torna-se difícil devido à pouca experiência vivida, sendo por isso importante que o acadêmico tenha oportunidades de experimentar o gestor que há dentro de si no espaço universitário.

Mesmo com essas limitações, para os acadêmicos torna-se considerável identificar e escutar as demandas da equipe; o comportamento passivo frente à resolução de problemas; o pensamento negativista e a falta de dedicação e comodismo foram reconhecidos pelos estudantes como uma forma negativa de confrontar os conflitos no âmbito do trabalho.

4.4 Análise dos dados

Historicamente, a Enfermagem é vista como uma profissão tipicamente feminina, embora a profissão, no Brasil, desde o início do século XX, venha sendo exercida por homens e mulheres, demonstrando a sua heterogeneidade (MOTT, 1999). Um estudo recente, realizado pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), ao caracterizar o perfil dos profissionais da Enfermagem no Brasil, constatou o predomínio do sexo feminino (mais de 90%) sendo essa a caracterização ainda muito presente em todas as regiões do país (Cofen, 2012). No presente estudo, 52 (87%) dos participantes se declararam do sexo feminino, o que comprova que o perfil da Enfermagem é ainda de mulheres.

É notável entre os participantes da pesquisa o alto índice dos que não pos-

suem filhos, no total de 49 (82%) dos acadêmicos. Sabe-se que, ao longo da história, a concepção, o desejo de ter filhos e a noção de família sofreram significativas mudanças (BERNARDI; FÉRES-CARNEIRO; MAGALHÃES, 2018); os avanços tecnológicos tornaram a contracepção (como o caso da pílula anticoncepcional, desenvolvida a partir dos anos de 1960) segura e eficaz, o que acabou refletindo no número de filhos.

Prolongar o projeto parental pode ser uma possibilidade encontrada pelos casais para atender às diversas demandas sociais, pessoais e profissionais da atualidade. O adiamento deste projeto pode estar associado a vários fatores, dentre eles, o advento das técnicas de reprodução assistida, que tem permitido aos casais ter filhos mais tardiamente, o aumento dos anos de estudo – condição necessária para uma melhor colocação no mercado de trabalho – e a demora dos jovens atuais (neste estudo os acadêmicos) para obter a estabilidade profissional, em decorrência da maior competitividade no âmbito laboral (BERNARDI; FÉRES-CARNEIRO; MAGALHÃES, 2018).

Outro aspecto relacionado ao perfil dos acadêmicos é a participação em grupos de pesquisa; portanto, acentua-se que as inovações e os formatos pedagógicos produzidos no espaço acadêmico, ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico e realizados pelos grupos de pesquisa têm contribuído no processo de produção científica em relação à educação em Enfermagem no país (AZEVEDO, 2018).

Visto que na IES privada (93%) e na pública (50%), os entrevistados não participam de nenhum grupo, frisa-se a importância da inserção de estudantes de Enfermagem em grupos de pesquisa, considerando que os estudos neles realizados, sob a orientação de docentes/pesquisadores, propiciam a aproximação com o ato de investigar e, conseqüentemente, com a reflexão crítica frente às possíveis soluções de problemas da prática assistencial, gerencial e de ensino da profissão. Além disso, oportunizam a esses futuros profissionais a inserção da pesquisa na sua prática, tanto na busca por respostas para algum problema quanto na habilidade da escolha de estudos recomendados e com o melhor nível de embasamento da práxis (AZEVEDO, 2018).

Com relação à identificação com a personagem enfermeira Andressa na vinheta, pode-se afirmar que os acadêmicos, de alguma forma, projetaram suas vontades de como “ser um bom enfermeiro”. Morsella (2005) entende que a consciência envolve uma tensão entre desejos subjetivos e necessidades objetivas, visto que, para ser um enfermeiro “exemplar”, é necessário ter as competências e habilidades da Andressa (ser proativa, fomentar inovações no

espaço laboral, resolutive em situações de conflitos, são alguns exemplos).

Um estudo desenvolvido no México por González-Aguilar et al. (2018), com a participação de seis acadêmicos de Enfermagem, em que foi verificado o processo de construção da identidade do enfermeiro, evidenciou que, quando o acadêmico idealiza o perfil de enfermeiro, ele está construindo a sua própria identidade como futuro profissional. Assim como no México, no Brasil, a Enfermagem possui uma identidade social estereotipada (voltada a procedimentos técnicos e cuidados diretos com o paciente), porém a Enfermagem, quando bem compreendida, sabe-se que é mais ampla. E essa identidade social da Enfermagem também tem impacto na escolha que o acadêmico faz para construir sua identidade profissional.

Os acadêmicos identificaram e elencaram as características e ações empreendedoras reconhecidas diante daquela situação que lhes foi exposta. A antecipação de problemas e conflitos, ou seja, prever as situações que acarretam um conflito, são percepções que o enfermeiro e, neste caso, os acadêmicos de Enfermagem devem aprender a desenvolver. Um enfermeiro que sabe reconhecer o que está por vir, exerce mais controle sobre determinada situação.

Em contrapartida, questão como a que foi anteriormente comentada é pouco abordada pela literatura atual, que correlaciona esse assunto ao gerenciamento de materiais (visto que é uma atribuição do enfermeiro) ou à prevenção de agravos de doenças, como forma de antevê-las (LIMA; ARAGÃO, 2017; SILVA et al., 2018). Considerar a capacidade de inovação do enfermeiro-líder torna-se fundamental para gerar solução, visando ao enfrentamento de situações-problemas relacionadas a serviços, pacientes e equipe. Por meio dela, é possível perceber oportunidades, planejar e aplicar estratégias para solucionar problemas e experimentar mudanças (TAVARES et al., 2016).

Enfatizado muito nas três categorias como uma mobilização empreendedora, o saber escutar as demandas está diretamente ligado ao trabalho em equipe e ao relacionamento interpessoal. No entanto, trabalho em equipe não significa trabalhar sempre de forma harmoniosa; o diferencial está em converter os conflitos em crescimento, sabendo trabalhar com as diferenças de ideias ou de condutas e, portanto, agir profissionalmente na presença de problemas. Assim, o bom relacionamento emerge como redutor das cargas de trabalho e mediador das dificuldades, tornando o ambiente mais harmonioso (BIFF et al., 2019).

Na esfera internacional, um estudo realizado nos Estados Unidos, em um setor de emergência e com 222 enfermeiros participantes da pesquisa, cons-

tatou que 27% dos enfermeiros relataram níveis elevados de estresse no trabalho. Os resultados sugerem que a percepção dos enfermeiros de urgência e emergência, de alguma forma, contribui para a geração de conflitos devido ao ambiente estressor. O estudo ainda sugere que oferecer para os enfermeiros oportunidades de treinamento de habilidades, para a resolução construtiva de conflitos, pode ajudar a reduzir o estresse no trabalho e melhorar a qualidade do atendimento ao paciente (JOHANSEN; CADMUS, 2016), o que evidencia que o espaço laboral influencia diretamente os relacionamentos interpessoais estabelecidos e, com isso, o trabalho de equipe.

Nessa perspectiva, o estudo de Ferreira et al. (2013) denotou que os acadêmicos de Enfermagem possuíam características empreendedoras, como determinação; necessidade permanente de projetar, criar e realizar atividades proativamente; habilidades para lidar com pessoas e para motivá-las. O presente estudo evidenciou a necessidade do relacionamento interpessoal, ou seja, a habilidade para lidar com pessoas, o que influencia na resolução de problemas, visto estar relacionado ao gerenciamento de pessoas.

A respeito das imobilizações empreendedoras, os acadêmicos alegam a falta de dedicação e o comodismo (oriundos da postura da Franciele) como algo negativo para a resolução de problemas, bem como a resiliência nessas situações, o que reflete na imobilização empreendedora, que também se caracteriza com relação ao pensamento negativista. Os achados na pesquisa de Labrague, Al Hamdan e Mcenroe-Petitte (2018), através de revisão integrativa da literatura, demonstraram que os profissionais de Enfermagem utilizaram abordagens de resolução de problemas de forma positiva. Como sugestões de intervenções, o estudo enfatizou o treinamento estruturado sobre resolução de problemas, formação de equipes, e atividades de treinamento de conflitos, desenvolvimento profissional contínuo, exercícios reflexivos, simulação e representação de papéis.

Complementando esse contexto, o da resolução de problemas, o estudo de Richter (2019) denotou que as enfermeiras eram alocadas para ocupar uma posição estratégica de liderança (cargo de chefia) dentro dos serviços de saúde, e que, mesmo sendo profissionais já formadas, sentiam-se despreparadas para tal posição. Segundo os relatos, durante a graduação, importavam-se em aprender procedimentos técnicos do enfermeiro e desenvolver o raciocínio clínico (ligados à assistência em Enfermagem). Mas se ressalta que, tanto a assistência como o gerenciamento de Enfermagem não devem ser compreendidos separadamente, pois se complementam; no entanto, cabe salientar

ainda aos acadêmicos de Enfermagem que essa compreensão se reflete no seu preparo profissional.

Contudo, vale enfatizar que a pouca vivência torna-se uma limitação para os alunos compreenderem, por exemplo, uma mobilização como a tomada de decisão e liderança, apontando, dessa forma, com mais evidência, a demanda da escuta, que é algo crucial para a resolução de problemas. Mas o gerenciamento não se embasa somente em saber escutar, implementar ações que minimizem esses impactos ocasionados pelos conflitos também o embasa.

É plausível que as decisões tomadas pelos enfermeiros sejam entendidas tardiamente pelos acadêmicos, assim como o poder de liderança exercido pela equipe, pois, para se ter essa compreensão, é necessário exercitar e desenvolver essas características. Tem-se o entendimento que a liderança é algo a ser conquistado, e, para isso, deve-se ter autonomia. Os acadêmicos detêm uma certa autonomia, a qual vai sendo conquistada com o passar do curso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral analisar as mobilizações empreendedoras dos acadêmicos do curso de graduação em Enfermagem acerca da solução de problemas, visto que os conflitos fazem parte do dia a dia do enfermeiro. Com isso, o espaço acadêmico mostra-se um grande fomentador para desenvolver essas mobilizações nos acadêmicos de Enfermagem.

O mundo atual do trabalho tem se revelado cada vez mais competitivo e dinâmico, as empresas, ao contratarem um profissional enfermeiro, o direcionam para gerenciar equipes de Enfermagem, daí a importância de implementar estratégias e situações por meio das quais o acadêmico possa elaborar suas características empreendedoras. Vale ressaltar que esses acadêmicos possuem em sua grade curricular componentes que abordam o gerenciamento em Enfermagem, que, posteriormente, são desenvolvidos em seus campos de prática/estágio. Ter esse conhecimento e domínio é um ponto positivo a ser destacado. A Enfermagem é um dos poucos cursos de graduação em saúde que possui esse dimensionamento gerencial no currículo acadêmico.

Frente a esse pressuposto, as mobilizações empreendidas na resolução de problemas, de acordo com os acadêmicos de Enfermagem deste estudo, estão relacionadas a saber escutar as demandas, trabalhar em equipe e uma relação interpessoal, esta última subentendida como a característica liderança, ainda pouco evidenciada pelos futuros enfermeiros. Esse entendimento superficial

do poder de liderança que o enfermeiro exerce sobre a equipe pode ocorrer pelo fato de os participantes estarem em processo de esclarecimento, ou seja, ainda não concluíram o curso, o que dificulta a compreensão do estudo relacionado à liderança.

Sabe-se que as IES têm papel preponderante na aquisição pelos estudantes de conhecimentos teóricos e práticos de assistência - seja em cenários reais ou simulados -, razão pela qual será necessário aumentar os esforços já realizados por muitas dessas instituições, como a implementação de modelos educacionais baseados no gerenciamento em Enfermagem e na abordagem de habilidades que facilitam a autonomia do aluno e buscam incentivar a reflexão e a crítica, a fim de que os julgamentos sejam fundamentados com base na escolha do melhor atendimento a ser realizado aos usuários dos serviços de saúde.

Portanto, ofertar espaços dentro das IES que favorecem o desenvolvimento das mobilizações e características empreendedoras, como situações que exijam a resolução de problemas, é um bom treinamento para os acadêmicos. Tem-se o entendimento de que os acadêmicos possuem limitações, quando associam a teoria à prática, por isso o processo de gerenciamento não deve ser pensado somente como uma teoria para os estudantes, ele deve ser vivenciado.

Através das situações criadas, os alunos podem conhecer suas características e mobilizações e, assim, aperfeiçoá-las. O professor, que tem mais domínio e conhecimento de cada aluno, poderá encorajá-los a se desenvolver nesse aspecto, lembrando-se que as características empreendedoras podem ser desenvolvidas. Com essa atitude, favorece aos futuros enfermeiros a ampliação da sua percepção acerca da resolução de problemas.

As limitações deste estudo devem-se ao fato da aplicação de questionário autoaplicável, o que limita as respostas. Assim, propõem-se estudos com a técnica de entrevistas para uma maior imersão na subjetividade dos sujeitos. Além disso, sugere-se desenvolver a pesquisa com alunos que já estejam em estágio (último ano do curso), por ser aqueles que estão mais próximos do que se espera ser um enfermeiro.

Como contribuição para a Enfermagem, este estudo tem o propósito de fomentar a cultura empreendedora nos espaços acadêmicos, além de incrementar a abordagem da resolução de problemas, uma vez que os futuros enfermeiros irão empreender suas mobilizações nos serviços de saúde em que atuarem. Conhecer as mobilizações dos acadêmicos de Enfermagem diz respeito a entender o perfil desse acadêmico que se está formando, e, assim, adaptá-lo para o mercado de trabalho atual.

Nesse íterim, este estudo impacta diretamente o desenvolvimento regional, uma vez que a implementação de estratégias (assistenciais e gerenciais) para estimular os acadêmicos de Enfermagem reflete no seu futuro profissional. O enfermeiro tem como função implementar e estruturar estratégias de melhorias no cuidado de Enfermagem prestado pela sua equipe, ou seja, no local onde o desenvolvimento acontece. Estudos que se preocupem com essa perspectiva, ou seja, com a inquietação de saber se o futuro profissional terá condições de exercer suas competências no âmbito do trabalho, são propostas que as IES têm a proposição de desenvolver, tanto na qualidade de seus egressos como, futuramente, nos serviços de saúde.

Em suma, a compreensão e o entendimento dessa temática fizeram com que a pesquisadora refletisse sobre as formas como são abordadas as questões do empreendedorismo no ensino da Enfermagem, tal como de que modo a resolução de problemas está estruturada nos currículos dos cursos. Acredita-se que esse conjunto de informações obtidas nortearão os próximos estudos no que diz respeito ao significado do empreendedorismo, tanto para os acadêmicos como professores e enfermeiros graduados.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, I. C et al. Importância do grupo de pesquisa na formação do estudante de Enfermagem. *Revista de Enfermagem da UFSM*, v. 8, n. 2, p. 390-398, 2018.
- BACKES, D. S.; ERDMANN, A. L. Empreendedorismo na Enfermagem: concepções teóricas e práticas. In: **Programa de atualização em Enfermagem (PROENF) gestão: Ciclo 1**; Eucléa Gomes Vale (org.). Porto Alegre: Artmed, 2011.
- BACKES, D. S., ERDMANN, A. L., BUSCHER, A. Nursing care as an enterprising social practice: opportunities and possibilities. *Acta Paul Enferm*, v. 23, n. 3, p. 341-47, 2010.
- BACKES, D. S. **Vislumbrando o cuidado de Enfermagem como prática social empreendedora** [tese]. Santa Catarina (SC): Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, 2008.
- BERNARDI, D.; FÉRES-CARNEIRO, T.; MAGALHÃES, A. S. Entre o desejo e a decisão: a escolha por ter filhos na atualidade. *Contextos clínicos*, v. 11, n. 2, p. 161-173, 2018.
- BIFF, D et al. Cargas de trabalho de enfermeiros: luzes e sombras na Estratégia

- Saúde da Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 147-158, 2019.
- BRASIL. **Sistema de Regulação do Ensino Superior (e-MEC)**. Ministério da Educação: Brasília, 2019.
- BRASIL. C. N. S. **Resolução 510/2016** - Normas aplicáveis a pesquisas humanas e sociais. Brasília, 2016.
- BRASIL. C. N. S. **Resolução 466/2012** - Normas para pesquisa envolvendo seres humanos. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CES nº 3, de 7 de novembro de 2001**. Brasília, 2001.
- COHEN, S. Resolving conflict by setting ground rules. *Nursing management*, v. 45, n. 5, p. 17-21, 2014.
- CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM - COFEN. **Pesquisa perfil da Enfermagem no Brasil: banco de dados**. Brasília: Conselho Federal de Enfermagem, 2012.
- CRESWELL, J. **Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.
- DOLABELA, F. **Oficina do Empreendedor**. Rio de Janeiro: Sextante, 2009.
- EDE, F. O.; PANIGRAHI, B.; CALCICH, S. E. African american students' attitudes toward entrepreneurship education. *Journal of Education for Business*, v. 73, n. 5, p. 291-296, 1998.
- FARIAS, S. F. et al. A regulação no setor público de saúde no Brasil: os (des) caminhos da assistência médico-hospitalar. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 1043-1053, 2011.
- FELLI, V.; PEDUZZI M. O trabalho gerencial do enfermeiro. In: KURCGANT, coordenadora. **Gerenciamento em Enfermagem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan; 2010.
- FERREIRA, G. E.; DALLAGNOL, C. M.; PORTO, A. R. Repercussões da proatividade no gerenciamento do cuidado: Percepções de enfermeiros. *Escola Anna Nery*, v. 20, n. 3, 2016.
- FERREIRA, G. E. et al. Características empreendedoras do futuro enfermeiro. *Cogitare enferm*, v. 18, n. 4, p. 688-94, 2013.
- FIORIN, M. M. B.; MELLO, C. M.; MACHADO, H. V. Empreendedorismo e Inovação: Análise dos índices de inovação dos empreendimentos brasileiros com base nos relatórios do GEM de 2006, 2007 e 2008. *Revista de Administração da UFSM*, v. 3, n. 3, p. 411-423, 2010.
- FLORES, A. A. D. M.; SANTOS, L. F. O perfil empreendedor de acadêmicos em administração em uma cidade do sul do país. *Revista Acadêmica São*

Marcos, v. 24, n.1, p. 71-88, 2014.

GALANTE, A.C. et al. The vignette as a strategy for data collection in nursing research. **Revista Latino- Americana de Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 357 - 363, 2003.

GERBER, M. E. **Desperte o empreendedor que há em você: Como pessoas comuns podem criar empresas extraordinárias**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2010.

GONZÁLEZ-AGUILAR, A et al. Proceso de aprehensión de identidad profesional en enfermería. **Revista Cuidarte**, v. 9, n. 3, p. 2297-2308, 2018.

JOHANSEN, M. L.; CADMUS, E. Conflict management style, supportive work environments and the experience of work stress in emergency nurses. **Journal of Nursing Management**, v. 24, n. 2, p. 211-218, 2016.

LABRAGUE, L. J.; AL HAMDAN, Z.; MCENROE-PETITTE, D. M. An integrative review on conflict management styles among nursing professionals: implications for nursing management. **Journal of nursing management**, v. 26, n. 8, p. 902-917, 2018.

LIMA, F. J. F. Orientadora; ARAGÃO, R. M. B. A. **Desafios vivenciados por enfermeiros frente à gestão do centro cirúrgico de um hospital filantrópico**. (TCC-Enfermagem). Universidade Católica de Salvador (UCSAL). Salvador. 2017.

MALHOTRA, H. K.; WIG, N. N. Standardized “Malhotra-Wig Vignettes” for research in India: a review with full text. **Indian Journal of Psychiatry**, Mumbai, v. 46, n. 1, p. 52-64, Jan./Mar. 2004.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14 ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MORSE, J. M. Designing funded qualitative research. In: NORMAN, K. D.; YVONNA, S. L. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, p. 220- 2335, 1994.

MORSELLA, E. The function of phenomenal states: supramodular interaction theory. **Psychological review**, v. 112, n. 4, p. 1000, 2005.

MOTT, M. L. B. **Reverendo a história da Enfermagem em São Paulo (1890-1920)**. n.13, 1999.

NASCIMENTO-OLIVEIRA, L. E et al. Análise Interdisciplinar das Relações de Conflito e Poder na Gestão Hospitalar. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 7, n. 2, p. 129-142, 2018.

PARREIRA, P et al. Formação em empreendedorismo e desenvolvimento de competências empreendedoras dos estudantes do Ensino Superior. **As Insti-**

tuições de Ensino Superior Politécnico e a Educação para o Empreendedorismo, p. 37, 2018.

PARREIRA, P. M. S. D et al. Empreendedorismo no ensino superior: Estudo psicométrico da escala Oportunidades e Recursos para Empreender. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 17, n. 4, p. 269-278, 2017.

RIBEIRO, A. F. G.; OLIVEIRA, L. C.; ANDRADE, C. C. Os Desafios da Liderança na Gestão de Conflitos. **Revista de Administração do UNIFATEA**, v. 14, n. 14, 2017.

RICHTER, S. A et al. Ações empreendedoras em Enfermagem: desafios de enfermeiras em posição estratégica de liderança. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 32, n. 1, p. 46-52, 2019.

SPAGNOL, C. A. et al. Situações de conflito vivenciadas no contexto hospitalar: a visão dos técnicos e auxiliares de Enfermagem. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 44, n. 3, p. 803-811, 2010.

SILVA, M. M.; TEIXEIRA, N. L.; DRAGANOV, P. B. Desafios do Enfermeiro no gerenciamento de conflitos entre a equipe de Enfermagem. **Revista de Administração em Saúde**, v. 18, n. 73, 2018.

TAVARES, C. M. M et al. Competências específicas do enfermeiro de saúde mental enfatizadas no ensino de graduação em Enfermagem. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental**, n. SPE4, p. 25-32, 2016.

16. CENÁRIOS E DESAFIOS: CONTEXTO DE TRABALHO E RISCO DE ADOECIMENTO DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE NA ATENÇÃO BÁSICA.

Edemilson Pichek dos Santos¹
Roberto Tadeu Ramos Morais²

1. INTRODUÇÃO

O trabalho sempre acompanhou o homem em sua evolução histórica. Como fundante da práxis social, o trabalho possui uma função psíquica, à medida que constitui o sujeito e toda sua rede de significados adquiridos no contexto social, possibilitando ainda o alcance da realização profissional (DINIZ, GOES, 2014). Além de proporcionar ao indivíduo seu sustento material, o trabalho assume uma função psíquica na estrutura de constituição do sujeito e de sua rede de significados. Por essa razão, a relação do homem com o trabalho torna-se um componente relevante dos processos de identidade e subjetividade (SCHWARTZ, 2011).

A globalização é apontada como responsável pelo impacto e mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Trouxe diversas consequências apontadas como geradoras de sofrimento nesse ambiente. As inovações tecnológicas trouxeram benefícios, mas contribuíram especialmente para o aumento do desemprego, a precarização das condições de trabalho, o aumento da competitividade, o prejuízo dos direitos sociais dos trabalhadores, redefinindo consideravelmente as relações estabelecidas no cenário laboral (LANCMAN; SZNELWAR, 2011). No cenário contemporâneo, o trabalhador vivencia como consequência das transformações tecnológicas e da globalização da economia uma intensa insegurança que interfere diretamente em sua saúde mental. Associadas às inovações tecnológicas, as novas formas de gestão corroboram

¹ Enfermeiro. Mestre em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara – Faccat – Taquara/RS. E-mail: edemilson@sou.faccat.br

² Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – Faccat – Taquara/RS. E-mail: masprm@faccat.br

a sobrecarga e o sentimento de instabilidade em relação ao emprego, aumentando consideravelmente as doenças laborais (FRANCO, DRUCK, SELIGMANN-SILVA, 2010).

As demandas provenientes das mudanças sociais, tecnológicas e das novas formas de organização do trabalho estão presentes em todas as realidades de trabalho. Na área da saúde, essa realidade não poderia ser diferente, pois às mudanças na relação de seus profissionais com os pacientes somam-se aquelas relacionadas ao avanço de tecnologias de diagnóstico e tratamento, à cultura de prevenção, ao aumento da expectativa de vida, ao grande crescimento demográfico e à oferta cada vez maior de profissionais no mercado. Nesse sentido, as instituições de saúde, apesar de sua especificidade, têm-se tornado cada vez mais semelhantes àquelas do setor industrial, seja no sentido geral da administração, seja da utilização da tecnologia para satisfazer às demandas de seus usuários, por meio da oferta de serviços de qualidade (BARROS, HONORIO, 2015).

Nesse aspecto, a Rede de Atenção à Saúde (RAS) depara-se com a falta de integração da Atenção Básica à Saúde (ABS) com outros níveis da assistência, o que gera dificuldades de coordenação e continuidade do cuidado (SENA; COSTA, 2016). Essa condição culmina na ineficiência de mecanismos de gestão e desequilíbrio de poder entre integrantes da rede, pela falta de responsabilização dos atores envolvidos, pelas discontinuidades administrativas e pela mudança de gestores por motivos políticos (VICTORA, *et al.*, 2011). Entretanto, essa desarticulação entre a saúde e os profissionais que a promovem pode estar atrelada ao contexto de trabalho em que estão inseridos, marcado por condições precárias, caracterizadas por baixos salários, ausência de incentivos, estrutura física deficiente e falta de políticas de valorização profissional (SENA; COSTA, 2016).

A busca por maior produtividade e produtos altamente competitivos é evidenciada no cenário capitalista, sendo constatada pelo aumento do ritmo e da carga de trabalho, o que expõe os trabalhadores a fatores que podem comprometer o processo de trabalho ao executarem suas tarefas. Além disso, aspectos do próprio ambiente e das condições laborais, com ênfase na sobrecarga de trabalho, na organização da RAS e na falta de recursos, podem repercutir na qualidade vida e na satisfação com o trabalho, interferindo no processo de saúde e adoecimento dos profissionais (BORDIGNON *et al.*, 2015).

Como resultante, evidencia-se a alta rotatividade de pessoal e a distribuição desigual dos trabalhadores, que percebem a falta de estrutura em suas

carreiras e as discrepâncias salariais entre regiões (VICTORA *et al.*, 2011), bem como a insatisfação desses trabalhadores no desempenho de suas atividades (BORDIGNON *et al.*, 2015) e o sofrimento e riscos de adoecimento no trabalho (DEJOURS, 2015).

Essa condição é típica do contexto da ABS, sendo necessário maior aprofundamento nos fatores que promovem a satisfação e a saúde no trabalho, uma vez que ainda existem lacunas importantes relacionadas à temática saúde do trabalhador neste âmbito (KESSLER; KRUG, 2012; SHIMIZU; CARVALHO JUNIOR, 2012; MAISSIAT *et al.*, 2015). Destaca-se que, na atual configuração do Sistema Único de Saúde (SUS), a ABS estrutura-se, em sua maioria, conforme os padrões de Estratégia de Saúde da Família (ESF), em que as equipes, além de prestarem atendimento nas Unidades de Saúde da Família (USF), buscam a realização de assistência integral aos indivíduos e famílias, no domicílio e demais espaços comunitários, em todas as fases do desenvolvimento humano (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, valendo-se dos pressupostos da pesquisa, este estudo tem como objetivo geral analisar o contexto de trabalhadores da Atenção Básica à Saúde. Assim, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Qual o contexto de trabalho no âmbito da ABS da região do Vale do Paranhana/RS? Como objetivos específicos, definem-se conhecer o perfil sociodemográfico dos trabalhadores da ABS da região do Vale do Paranhana/RS; analisar o contexto de trabalho dos profissionais, por meio das condições e organização do trabalho e das relações sociais; analisar qualitativamente o objeto de estudo a partir da perspectiva de gestores de saúde dos municípios que compõem a região.

2. SAÚDE DO TRABALHADOR E CONTEXTO DE TRABALHO

A Saúde do Trabalhador trata-se de uma especialidade da área da saúde que se encontra em expansão e abrange o desenvolvimento de atividades nos níveis primário, secundário e terciário de atenção à saúde, envolvendo prevenção, promoção, investigação, levantamento e reabilitação da saúde e controle da doença dos trabalhadores nos mais diversos tipos de estabelecimentos. Objetiva compreender as relações entre a saúde e o trabalho, assim como as transformações no modelo de atenção à saúde dos trabalhadores e as intervenções nos ambientes de trabalho, a fim de torná-las propícias a esse processo. As políticas são utilizadas para orientar as práticas de atenção à saúde por meio de um conjunto de saberes e ações que sustentam a interdisci-

plinaridade acerca dos aspectos relacionados às condições e organização do trabalho (NARDI, 2011). Dessa forma, as condições e o modelo de organização do trabalho podem ter impactos diretamente na saúde dos trabalhadores, de modo a evitar doenças e acidentes de trabalho (FERREIRA, 2018). Assim, há uma preocupação em identificar precocemente situações de riscos à saúde do trabalhador, com o intuito de evitar agravos a sua saúde e promover-lhe a integridade física, para garantir um ambiente laboral saudável e adequado ao desenvolvimento das atividades ocupacionais.

O contexto de trabalho é definido por Ferreira e Mendes (2008) como o local material, organizacional e social, no qual operam as atividades de trabalho e as tecnologias individuais e coletivas de mediação utilizadas pelos trabalhadores ao interagirem com a realidade de trabalho. Representa o ambiente no qual o trabalhador está inserido e exerce suas atribuições. A compreensão desse ambiente, portanto, mostra-se essencialmente importante ao enfermeiro, para, a partir do diagnóstico dos problemas situacionais que acometem o trabalhador inserido nesse contexto, proporcionar ações de cuidado que favoreçam modos de assegurar a eficácia dos processos de trabalho, considerando a saúde do trabalhador. Nesse sentido, a avaliação do contexto de trabalho pelo enfermeiro depende do olhar diagnóstico deste profissional, numa análise do tempo e do espaço em que operam as situações de trabalho, sendo fundamental, portanto, compreendê-lo a partir das dimensões que o constituem. Ferreira e Mendes (2008) consideram a existência de três dimensões distintas e interdependentes, as quais constituem o contexto de trabalho: a organização do trabalho, as condições de trabalho, e as relações socioprofissionais.

A organização do trabalho diz respeito aos elementos prescritos (formal ou informalmente), e que expressam as concepções e as práticas de gestão do trabalho operantes nos lócus de produção. Sob este enfoque, Ferreira e Mendes (2008) consideram a) a divisão do trabalho, em sua relação hierárquica, técnica e social; b) a produtividade esperada, em termos de metas, qualidade e quantidade; c) as regras formais e informais da organização, consolidadas em sua missão, visão, valores, normas, dispositivos jurídicos e protocolos; d) o tempo, expresso na duração das jornadas de trabalho, nas pausas e nos turnos em que este acontece; e) os ritmos, em observância aos prazos, aos resultados esperados e aos tipos de pressão existentes; f) as formas de controle, tendo por base a supervisão e avaliação dos processos produtivos; e) as características das tarefas, considerando a sua natureza e conteúdo. Nesta dimensão do contexto de trabalho, considera-se a compreensão de Ferreira (2018) sobre

a organização do trabalho, ao admitir que ela guarda estreita relação com as práticas de gestão de pessoas e de gestão do trabalho, envolvendo práticas formais e informais que estão além do prescrito.

A análise do contexto de trabalho também demanda um olhar acurado para as condições sob as quais o trabalhador opera. Segundo Ferreira e Mendes (2008), as condições de trabalho são constituídas pelos elementos estruturais que expressam as condições de trabalho evidenciadas nos lócus de produção e que caracterizam as condições de infraestrutura e de apoio institucional. Dessa forma, sua caracterização deve considerar a) o ambiente físico (sinalização, espaço, ar, luz, temperatura, som); b) os instrumentos de trabalho (ferramentas, máquinas, documentação); c) os equipamentos (materiais arquitetônicos, aparelhagem, mobiliário); d) a matéria-prima (objetos materiais e simbólicos, recursos informacionais); e) o suporte organizacional (informações, suprimentos, tecnologias).

As relações socioprofissionais também devem ser analisadas quando se pretende investigar o contexto de trabalho. De acordo com Ferreira (2018), a análise das relações entre os trabalhadores e os demais atores que têm interface com o objeto de trabalho fornece contribuições riquíssimas para o entendimento do contexto laboral, na medida em que desvela as relações de poder e os processos de subjetivação que permeiam a atmosfera desse trabalho. Nesse sentido, as relações socioprofissionais são constituídas pelos elementos internacionais que expressam as relações que se estabelecem no lócus de produção, e que caracterizam sua dimensão social, abrangendo a) interações hierárquicas, em análise a relação com as chefias imediatas, chefias superiores e subordinados; b) interações coletivas intra e intergrupos, ou seja, as relações que se dão entre o trabalhador e os membros do seu grupo de trabalho, e entre ele e os membros de outros grupos de trabalho; c) interações externas: aquelas que envolvem a relação com usuários/clientes, fornecedores e representantes institucionais (FERREIRA; MENDES, 2008).

A ponderação de elementos que constituem as dimensões do contexto de trabalho dos profissionais na ABS, mostra-se fundamental, na medida em que pode favorecer o desvelamento de outros fatores que permeiam o trabalho desses profissionais, os quais devem ser considerados na atenção à saúde desse trabalhador. O fator custo humano, despendido por qualquer trabalhador no cumprimento de suas atribuições, pode possuir caracteres físico, cognitivo e/ou afetivo, a depender das existências que se estabelecem no contexto de produção (FERREIRA; MENDES, 2008). Segundo Lima (2008), em geral, impõe-

se ao trabalhador uma série de exigências físicas, cognitivas e afetivas, as quais serão encaradas por esse trabalhador de modo positivo e/ou negativo, dependendo das estratégias de mediação individuais e coletivas adotadas, ao serem propostas tais exigências, estando estas fortemente relacionadas às vivências de bem-estar e mal-estar no trabalho.

3. METODOLOGIA

Com relação ao processo metodológico da pesquisa, ela se valeu de uma pesquisa de métodos mistos; portanto, alicerçada em ambas abordagens, quantitativa e qualitativa, com estratégia de triangulação concomitante (QUAN + QUAL) (CRESWELL, 2010). Nesse tipo de estratégia, os dados quantitativos e qualitativos são coletados concomitantemente e depois comparados, a fim de determinar convergências, diferenças e combinações. A utilização desse tipo de projeto justifica-se, quando o pesquisador quer triangular os métodos, comparando e contrastando diretamente os resultados estatísticos quantitativos com os achados qualitativos, para propósitos de corroboração e validação (CRESWELL, 2013 SANTOS, *et. al.* 2017).

Realizou-se o estudo nos serviços de saúde da ABS dos municípios que constituem a região do Vale do Paranhana, situada na porção nordeste do estado do Rio Grande do Sul (Figura 1). O Vale do Paranhana, no Rio Grande do Sul, conforme apresentado na figura anterior, é formado pelos municípios de Três Coroas, Igrejinha, Parobé, Taquara, Rolante e Riozinho, tendo seu nome proveniente do rio que banha os municípios da região.

Figura 1 - Mapa dos municípios que compõem a região do Vale do Paranhana.



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

O Vale do Paranhana, no Rio Grande do Sul, conforme apresentado na figura anterior, é formado pelos municípios de Três Coroas, Igrejinha, Parobé, Taquara, Rolante e Riozinho, sendo seu nome proveniente do rio que banha os municípios da região. A população estimada para a região do Vale do Paranhana para 2019 é de 206.859 habitantes (BRASIL, 2019). O setor econômico de maior importância na região é o industrial, mais precisamente o calçadista, seguido pelo setor agropecuário e pela produção de hortifrutigranjeiros (FERREIRA, 2018). Em 2012, a média do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - Idese - na região era de 0,701, um pouco abaixo da média estadual de 0,744 (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Essa condição se reflete no cenário

de desenvolvimento do setor saúde, o qual, no âmbito da Atenção Básica à Saúde, dispõe de 43 Unidades Básicas de Saúde - UBS, algumas das quais têm entre uma ou duas Estratégias de Saúde da Família – ESF; seis Centros de Atenção Psicossocial – Caps; além das Secretarias Municipais de Saúde – SMS - de cada município (FERREIRA, 2018).

Na abordagem quantitativa, foram convidados a participar os profissionais que compõem a equipe mínima da ESF: médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e ACS (n=476). Dentre os profissionais que compõem a equipe mínima da ESF, apenas os dentistas e técnico/auxiliar bucal não foram incluídos. Foi abordada a população total de trabalhadores das UBS da região estudada. Foram inseridos na pesquisa aqueles que atuavam na UBS há pelo menos 6 meses, e excluídos aqueles que estavam afastados, de licença ou de férias. Para alcançar os objetivos propostos, foram aplicados dois instrumentos: o primeiro trata-se de um questionário sociodemográfico e profissional elaborado pelo pesquisador, que abordou questões elaboradas pelo autor; o segundo trata-se da Escala de Avaliação do Contexto do Trabalho - EACT (MENDES; FERREIRA, 2008). Os questionários foram elaborados na plataforma SurveyMonkey, disponibilizada via internet aos profissionais da ABS do Vale do Paranhana. Realizou-se a coleta de dados no período de agosto a novembro de 2019. Para a abordagem qualitativa, participaram os gestores e/ou secretário de saúde de cada município, num total de seis profissionais, ou seja, um representante de cada cidade. As entrevistas - semiestruturadas, individuais - foram realizadas no ambiente de trabalho, observando o agendamento prévio com os profissionais, conforme a sua disponibilidade, sendo gravadas em áudio digital e transcritas na íntegra.

Os dados quantitativos foram submetidos a uma análise estatística/descriptiva e inferencial, com apoio do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), versão 25.0. A EACT possui cinco pontos, que se referem à frequência de ocorrência de determinados fenômenos, nas quais o valor 1 indica NUNCA; 2 = RARAMENTE; 3 = ÀS VEZES; 4 = FREQUENTEMENTE; e 5 = SEMPRE. Os resultados da escala foram analisados com base em três níveis diferentes, considerando um desvio-padrão em relação ao ponto médio. Esses níveis terão a seguinte avaliação: acima de 3,7 (grave), entre 2,3 e 3,69 (crítica) e abaixo de 2,29 (satisfatória). Os dados qualitativos obtidos nas entrevistas semiestruturadas foram submetidos à análise do tipo temática. Nessa análise, propõe-se identificar os núcleos de sentido das falas dos participantes, observando os temas significativos (MINAYO, 2014). Ao final,

foi realizada a triangulação dos dados obtidos nas abordagens quantitativa e qualitativa da pesquisa, com o objetivo de tornar mais convincentes e precisas as informações obtidas por diferentes métodos e técnicas utilizados em pesquisas, visando à qualidade, profundidade e validade da análise desses dados (SANTOS, et al. 2017).

O estudo contemplou as prerrogativas bioéticas, conforme as Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisa com Seres Humanos, presentes na Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde/Conep (BRASIL, 2012). O projeto foi cadastrado na Plataforma Brasil, com vistas à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa das Faculdades Integradas de Taquara (CEP/Faccat) para devido registro e anuência. Recebeu parecer aprovado com número 2.837.894, e CAAE 94716818.4.0000.8135. Posteriormente à aprovação da Plataforma Brasil, foi aprovada a liberação da pesquisa pela Secretaria Municipal de Saúde de cada município, por meio da carta de anuência. Foi garantido o caráter de livre participação na pesquisa aos participantes dos estudos, e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Para assegurar o anonimato, os discursos foram identificados com as letras “E”, em referência à palavra entrevistado, seguida do número, conforme a sequência de sua realização.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O trabalho nas equipes da ABS do Vale do Paranhana e a avaliação do seu contexto foram identificados mediante aplicação da EACT em todos os seis municípios e seus respectivos serviços de saúde. A amostra foi composta por 260 participantes. Os municípios em que os profissionais mais preencheram a escala foram Taquara, 35,38%; e Parobé, 23,46%; seguidos por Igrejinha, 18,1%; Três Coroas, 11,54%; Rolante, 8,85%; e Riozinho, 2,69%. No intuito de caracterizar a amostra nas 43 unidades de saúde, elaborou-se uma tabela com os dados referentes ao sexo, escolaridade, estado civil, cargo/função, tempo de trabalho, tipo de vínculo, carga horária semanal, exercício de alguma segunda função remunerada, e ocorrência de algum afastamento do trabalho, nos últimos 6 meses, por problema de saúde a ele relacionado. A caracterização dos dados sociodemográficos e profissionais da amostra segue na Tabela 1.

Tabela 1 – Caracterização das variáveis sociodemográficas e profissionais dos trabalhadores que atuam na rede de Atenção Básica à Saúde do Vale do Paranhana no Rio Grande do Sul, Taquara, 2019.

Variáveis		N= 260	
Idade	Média±Desvio Padrão	36,65±9,8	
Sexo	Feminino	(183)	70,40%
	Masculino	(77)	29,60%
Escolaridade	Ensino médio completo	(128)	49,20%
	Ensino Técnico	(47)	18,10%
	Graduação	(42)	16,20%
	Pós-Graduação	(43)	16,50%
Estado civil	Casado (a)	(191)	73,50%
	Solteiro (a)	(69)	26,50%
Cargo/função	ACS*	(138)	53,10%
	Técnico de Enfermagem	(50)	19,20%
	Enfermeiro	(57)	21,95%
	Médico	(15)	5,80%
Tempo de trabalho	até 2 anos	(78)	30,00%
	de 2 a 5 anos	(133)	51,20%
	de 6 a 10 anos	(38)	14,60%
	Tipo de vínculo	Contratado	(139) 53,50%
		Concursado	(121) 46,50%
	Carga horária semanal	Até 20 horas	(39) 15,00%
		20 a 30 horas	(3) 1,20%
		30 a 40 horas	(27) 79,60%
		Mais de 40 horas	(11) 4,20%
	Exerce segunda função remunerada	Sim	(222) 85,40%
		Não	(38) 14,60%
	Renda mensal	Até 2 salários mínimos	(172) 66,20%
		2 a 3 salários mínimos	(26) 10,00%
		4 a 6 salários mínimos	(41) 15,80%
		Mais de 6 salários mínimos	(21) 8,10%

Fonte dos dados: SANTOS, E. P. Coleta direta de dados por meio de questionário, 2019.

Conforme apresentado na Tabela 1, foi possível inferir que a média de idade em anos dos trabalhadores é de 36,65 (DP=9,8) anos, sendo 70,4% do sexo feminino, e 29,6% do sexo masculino. Verifica-se que 49,2% dos trabalhadores cursaram o nível médio completo; 18,1% possuem nível técnico; 32,7% dos participantes possuem curso de nível superior, e destes, 16,5% possuem pós-graduação, sendo que apenas um participante possui pós-graduação stricto sensu; os demais cursaram pós-graduação lato sensu. Referente ao estado civil, a amostra total foi agrupada em duas categorias - casados e solteiros -, sendo que 73,5% são casados, ou seja, vivem com um companheiro, seja casado, em uma união estável ou civil (casamento civil), ou solteiro, mas vivendo

com companheiro, e 26,5% são solteiros, sendo agrupados nesta categoria os divorciados, separados e viúvos. Quanto ao tipo de vínculo trabalhista, 53,5% dos sujeitos são concursados, e 46,5% são contratados. A maioria, 79,06%, trabalha cerca de 30 a 40 horas semanais; 15,0%, até 20 horas semanais; 1,2% trabalham entre 20 e 30 horas semanais; 4,2%, mais de 40 horas semanais. Ao responderem sobre o exercício de uma segunda função remunerada, 14,6% responderam que sim. Na análise da variável afastamento do trabalho nos últimos 6 meses, verificou-se que 22,7% dos trabalhadores tiveram de um a três afastamentos relacionados ao trabalho, e 1,2% tiveram mais de três afastamentos por motivo de trabalho.

4.1 Resultados quantitativos

Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho

Apresenta-se, na Tabela 3, o número de sujeitos (n), segundo sua classificação nos domínios da Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho; as médias; o desvio-padrão; e o coeficiente de confiabilidade. Para a análise dos dados, as avaliações foram dicotomizadas em Grave/Crítico e Satisfatório.

Tabela 4 - Distribuição dos trabalhadores que atuam na Atenção Básica à Saúde do Vale do Paranhana nos domínios da Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho. Taquara, 2019

	Alfa de Cronbach	Classificação de risco n=%		
		Grave/crítico	Satisfatório	Média \pm DP
Organização do Trabalho	0,801	231 (88,84)	29 (11,15)	3,18 \pm 0,65
Condições de Trabalho	0,928	145 (55,76)	115 (44,23)	2,53 \pm 0,94
Relações Socioprofissionais	0,903	158 (60,76)	102 (39,23)	2,45 \pm 0,90

Fonte dos Dados: SANTOS, E. P. Coleta direta de dados por meio de questionário, 2019.

Percebe-se que nos três domínios houve um número maior de trabalhadores com risco grave/crítico, sendo que a organização do trabalho foi o domínio avaliado desse modo pelo maior número de trabalhadores da ABS. Os resultados apontam para uma situação crítica, evidenciando-se uma avaliação mais grave associada à organização do trabalho.

Dentre as avaliações do domínio organização do trabalho, evidencia-se que os indicadores mais graves estão associados àqueles que se relacionam às tarefas repetitivas, já que existe fiscalização do desempenho, existe forte cobrança por resultados, existe divisão entre quem planeja e quem executa, e o número de pessoas é insuficiente para a realização das tarefas. O domínio que recebeu dos trabalhadores maior número de insatisfações nessa escala foi o da organização do trabalho. Na associação entre as avaliações e as variáveis, houve significância estatística para as variáveis sexo, cargo ocupado e tempo de trabalho na instituição. Os ACS apresentaram média mais grave/crítico quanto à organização do trabalho, se comparados às demais categorias de trabalhadores. Na comparação entre a classificação para a organização do trabalho e as variáveis do perfil da amostra, houve associação estatisticamente significativa com o cargo ($p=0,034$), indicando que os casos com classificação crítica estavam associados aos cargos ACS e médicos. Por sua vez, com a classificação como satisfatória, a associação ocorreu com o cargo técnicos em enfermagem.

Outro resultado que se mostrou representativo foi o tempo de trabalho na instituição ($p=0,023$), indicando que os profissionais com avaliação crítica têm como tempo de trabalho de 2 a 5 anos, enquanto para os casos com classificação satisfatória, a associação significativa ocorreu com os tempos de trabalho até 2 e mais de 10 anos. Sobre as demais variáveis do perfil da amostra, os resultados não foram representativos na comparação com a classificação da organização do trabalho.

As avaliações do domínio condições de trabalho apontam que as mais críticas estão relacionadas aos instrumentos de trabalho, considerados insuficientes para realizar as tarefas; à existência de muito barulho no ambiente de trabalho; e à precariedade dos equipamentos necessários para a realização das tarefas. Na análise do domínio condições de trabalho, houve significância estatística para as variáveis estado civil, município, tempo de trabalho, e renda. A comparação com o estado civil evidenciou que o grupo com avaliação crítica associou-se ao dos sem companheiro(a), enquanto para a avaliação satisfatória, a associação ocorreu com o grupo que relatou ter companheiro(a). A variável município mostrou-se representativa ($p=0,007$), indicando que as avaliações grave/crítico relacionaram-se com o município de Taquara, enquanto os profissionais que apresentaram avaliação satisfatória para as condições de trabalho mostraram-se associados aos municípios de Rolante e Igrejinha. A comparação com o tempo de trabalho na instituição ($p<0,001$)

indicou que os profissionais com avaliação grave/crítico nas condições de trabalho associaram-se ao tempo de 2 a 5 anos. Já nos casos com classificação satisfatória, a relação significativa ocorreu com o tempo de até 2 e de 5 a 10 anos. No que se refere à comparação com a renda, verificou-se que os profissionais com avaliação grave/crítico nas condições de trabalho mostraram-se significativamente associados com a renda de até dois salários mínimos, enquanto nos casos com avaliação satisfatória a associação ocorreu com a faixa de rendimento de quatro a seis salários mínimos. Sobre as demais variáveis do perfil da amostra, os resultados não foram representativos na comparação com a classificação das condições de trabalho.

No que tange às relações socioprofissionais, em geral, os trabalhadores avaliam suas relações sociais como crítica, destacando que os funcionários são excluídos das decisões, as tarefas executadas sofrem descontinuidade, existe disputa no ambiente de trabalho e falta apoio das chefias para o desenvolvimento profissional. Os resultados obtidos foram significativos para as variáveis município, tempo de trabalho, vínculo empregatício, carga horária e exercício de uma segunda função remunerada; para as demais variáveis, não houve resultados significativos. Na relação entre relações socioprofissionais e município, a associação significativa ($p=0,024$) evidenciou que os trabalhadores com avaliação grave/crítico eram do município de Taquara; já com a avaliação satisfatória nessas relações, as associações representativas ocorreram com os municípios de Igrejinha e Rolante. Em relação ao tempo de trabalho ($p=0,027$), a avaliação grave/crítico pesou negativamente, para aqueles que trabalham de 2 a 5 anos, enquanto os que trabalham de 5 a 10 anos associaram-se positivamente às relações socioprofissionais. Para a carga horária ($p=<0,001$), a avaliação grave/crítico para as relações socioprofissionais mostrou-se relacionada aos que trabalham até 20 e mais de 40 horas; para os casos com a avaliação satisfatória, a associação ocorreu com os períodos de 20 a 30 e de 30 a 40 horas semanais. Na associação das relações socioprofissionais com o vínculo de trabalho ($p=0,015$), verificou-se que a avaliação grave/crítico está relacionada aos profissionais concursados, e, no grupo com avaliação satisfatória, a associação ocorreu com os contratados. Ainda houve associação dos profissionais que exercem uma segunda função remunerada com a avaliação grave/crítico das relações socioprofissionais, enquanto com os investigados que não exercem uma segunda função, a associação ocorreu com a avaliação satisfatória ($p=0,001$).

4.2 Resultados qualitativos

Quanto à formação dos gestores, todos possuem ensino superior, nas áreas de jornalismo, enfermagem, médica e administração. Os entrevistados foram metade do sexo masculino e metade do sexo feminino, com idades entre 30 e 50 anos, com tempo de formação entre 10 e 25 anos, tempo no cargo inferior a 5 anos, pós-graduados em áreas afins da saúde coletiva, com experiência em gestão e saúde, com jornada de trabalho de 40 horas com dedicação exclusiva, e com percepção de salários superiores a R\$ 6 mil.

As respostas dos sujeitos entrevistados foram organizadas em três categorias referentes aos questionamentos realizados: a saúde dos profissionais na percepção dos gestores; fatores facilitadores e/ou dificultadores para a efetivação da saúde dos trabalhadores; estratégias de gestão para qualificação de ações em prol da saúde dos trabalhadores.

4.3 A saúde dos profissionais na percepção dos gestores

Na identificação dos pontos favoráveis vislumbrados na gestão do trabalho em saúde, foi apontado que o cerne do trabalho em saúde é constituído pelo estabelecimento de um encontro em potencial entre gestores, trabalhadores e usuário, e esse contexto pode representar o compartilhamento de saberes, com possibilidade de encontro de potência entre esses trabalhadores, repercutindo principalmente no bem-estar/saúde do profissional. Ao serem questionados sobre como percebem a assistência à saúde dos trabalhadores da ABS no município, verifica-se que os gestores apontam para uma nova demanda no que diz respeito à atenção à saúde dos profissionais, conforme os relatos a seguir.

Como a gente tem um tempo de caminhada, tu percebe (sic) que, antes tu tinha uma grande quantidade de trabalhadores com problemas ergonômicos, enfim, de esforço repetitivo. Hoje os problemas emocionais são muito prevalentes, até pela demanda dos usuários [...] (E 1).

[...] Hoje a população requer uma atenção maior em saúde mental, acho que isso é, sem dúvida nenhuma, um desafio para o trabalhador, porque ele não deixa de ser quem ele é em função de ser trabalhador na área da saúde. E essa demanda pela demanda em atenção em saúde mental tem se tornado o maior desafio.” (E 2)

Verifica-se a compreensão de que a saúde do trabalhador está associada a diferentes elementos da sua vida pessoal e profissional, resultando num

adoecimento de caráter multietiológico, mas, principalmente, pelo desgaste cognitivo e emocional resultante desse embate entre exigências dos usuários, colegas e organização. Nesse sentido, os gestores apontam que são necessárias ações que promovam a saúde dos trabalhadores e o desenvolvimento de propostas para o não-adoecimento. Entretanto, quando não há o desenvolvimento dessas ações institucionais, contribui-se para o adoecimento, pois o trabalhador não possui espaço para repensar a lógica de indolência, tendendo a reproduzi-lo consigo mesmo, com usuários e colegas.

Tentamos oferecer o melhor para o que o profissional da saúde tenha bom acompanhamento. Atenção profissional, um acompanhamento com psicólogo, a realização de exames periódicos aos funcionários, saúde bucal. A gente tenta oferecer as melhores condições de trabalho, tentamos priorizar os equipamentos adequados, os EPIs necessários, a quantidade de profissionais nas equipes com o número adequado, recursos humanos suficientes, pois são todos fatores que influenciam na saúde dos trabalhadores (E 5)

Observa-se que os gestores reconhecem como importante a decisão compartilhada na gestão do trabalho, o que gera, conseqüentemente, a satisfação dos trabalhadores, a partir da constatação de que o trabalhador precisa estar envolvido na formulação de práticas que lhe façam sentido. Desta forma, verifica-se que os espaços da escuta e da fala no cotidiano dos serviços de saúde representam a possibilidade de compartilhamento de visão e pensamentos que podem ter a potência na proposição de mudanças práticas, refletindo tanto no contexto gerencial quanto no dos profissionais e dos usuários.

4.4 Dificuldades para efetivação à saúde dos trabalhadores

Sobressaem-se, nos discursos, elementos que sinalizam o desempenho de uma gestão por disciplinamento e controle das práticas dos profissionais por meio dos resultados, com base na hierarquização - pouca democrática -, normalizadores do trabalho prescrito, que priva o trabalhador da sua autonomia e criatividade:

Um dos pontos favoráveis que a gente tem é a intenção que o executivo municipal tem que o PSF dê certo, então ele cobra muito resultado do PSF, tem que funcionar, tem que funcionar, ele cobra carga horária, tem que conversar com o médico, tem que trabalhar, é isso, o prefeito, ele cobra demais (E 6).

Observam-se princípios de divisão hierárquica, rigidez das normas, pressão para o cumprimento de prazos, fatores que podem influenciar de maneira negativa a saúde dos trabalhadores. Entre as dificuldades apontadas pelos gestores, aparecem as fragilidades em relação à aceitação e ao entendimento do modelo de atenção à saúde, pautado pela política de atenção à saúde de trabalhador, assim como das políticas que regem a Atenção Básica à Saúde.

Tem sido muito difícil fazer a mudança do modelo [...]. Conciliar isso com a satisfação dos profissionais e com a expectativa da população é um desafio para todos os profissionais (E 2).

Encarar a transição do modelo de atenção flexneriano para o de vigilância em saúde configura-se como uma dificuldade enfrentada tanto por trabalhadores quanto por gestores. A resistência à mudança implica em obstáculo para o desenvolvimento e a consolidação da Atenção Básica à Saúde.

Os resultados por parte dos gestores apontam também para questões relacionadas à incorporação naturalista da saúde dos trabalhadores, principalmente à capacidade de adaptação aos novos modelos de atenção à saúde do trabalhador. Ao fazer um paralelo entre os manuais da Política de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora, constata-se que uma das diretrizes que a política tem em comum é a identificação dos trabalhadores com problemas relacionados à saúde, principalmente os de risco, quando, então, são encaminhados para um centro de referência, os Cerest. Os municípios da região do Vale do Paranhana têm como referência o Cerest Regional de Canoas (Região Sul 4), conforme relatado pelos entrevistados.

4.5 Potencialidades da gestão em prol da saúde dos trabalhadores

A gestão do trabalho em saúde não pode ser compreendida apenas sob o formato administrativo, com base em situações de mando e no controle do prescrito, mas também pode ser uma ação cotidiana, a partir do reconhecimento de que todos os trabalhadores são gestores do seu próprio trabalho, exercendo graus de liberdade na organização e execução de suas atividades, o trabalho real.

Sim, isso é fundamental, e o ponto mais favorável é a gestão compartilhada. Porque assim, é... não se toma decisões de cima pra baixo e que as pessoas têm que ir, simplesmente cumprir, e fazer! Discutir as decisões... então eu acho isso muito bom para que o trabalho se desenvolva (E 5).

Quanto aos mecanismos que garantam a continuidade da atenção à saúde dos profissionais, os gestores externam que há um esforço no sentido de dispensar uma vigilância constante, que se conforma de forma distinta em cada município. Verifica-se que não há na região um serviço organizado, especificamente criado para a participação dos profissionais da rede pública de saúde. Quando há necessidade, são encaminhados para o centro de referência por meio da ABS. Nos casos de notificações de agravos à saúde, estes ficam a encargo da vigilância sanitária.

Através da vigilância sanitária, são realizadas as notificações, por meio das ferramentas instituídas, como, por exemplo, o Rina, e então é encaminhada para a vigilância, essa ferramenta então fica a encargo da vigilância em saúde (E)

Não existe um serviço específico de saúde do trabalhador; como te falei, para o trabalhador público, a secretaria faz esse aporte assim, né. São realizadas atividades para dar conta dessas demandas, mas não tem um serviço específico para isso (E3).

De acordo com os gestores, um dos grandes desafios é mudar a cultura assistencial existente nas instituições de saúde, remanescente do modelo de assistência individual, para uma visão ampliada, inserida no conceito da Saúde do Trabalhador e centrada na promoção e na vigilância. Observa-se que, em alguns municípios, a gestão procura estabelecer ações institucionais com estratégias potencializadoras relacionadas à temática.

Nós temos um sistema de monitoramento, nós temos reuniões periódicas com as chefias das unidades, que são os enfermeiros, então a gente tem assim o acompanhamento dos gerentes das unidades. Inclusive algumas iniciativas têm sido feitas. Nós temos um processo de Coaching. Temos um acompanhamento nas questões das lideranças. Então nós fazemos esse trabalho, a gestão faz esse apoio, de tecnologias, de ferramentas para que os profissionais deem conta disso, tanto no aspecto de gestão de pessoas quanto nessas questões que a gente percebe que são mais emocionais mesmo (E 1).

A fala do gestor demonstra uma preocupação em incluir medidas e estratégias em prol da saúde dos trabalhadores, entretanto essas medidas se restringem a situações esporádicas, e, por vezes, por intermédio de entidades representativas de outros setores sociais. Essa abordagem qualitativa propôs uma aproximação descritiva da percepção dos gestores municipais sobre as questões relacionadas à saúde dos trabalhadores da ABS. Os resultados, ob-

tidos pelas ideias centrais reveladas nos discursos dos sujeitos entrevistados, apontam para uma dicotomia entre a visão dos diferentes sujeitos participantes do estudo, seja pela temática abordada, pelas normas, ou pela legislação vigente e sua respectiva operacionalização.

6. DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Em relação aos dados sociodemográficos e profissionais dos sujeitos do presente estudo, percebe-se que a média de idade dos trabalhadores foi de 36,65 (DP=9,8), identificando-se a predominância do sexo feminino, resultado já esperado, visto que o maior contingente das categorias profissionais que compõem a ABS é predominantemente formado por mulheres, especialmente na área da enfermagem. De acordo com o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) e com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), para o ano de 2015, o sexo feminino predomina entre os profissionais de enfermagem, sendo 84,6%, enquanto o sexo masculino apresenta com 15,4%. Contudo, cumpre ressaltar que tem havido um aumento considerável do contingente masculino nessa área da saúde (Cofen, 2015).

Considerando a variável escolaridade, houve prevalência do ensino fundamental e do médio, isso porque, na atenção básica, o grande contingente de postos de trabalho é para os cargos em que se exige o nível fundamental e/ou médio. Corrobora esses dados a pesquisa realizada em um município do estado do Paraná, no qual os ACS apresentaram uma taxa de escolaridade 85% acima da exigida para o cargo. Essa condição representa um grande avanço, se comparada à época da implantação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) no Brasil (NUNES, *et. al.*, 2015). Referente ao estado civil, o maior número vive com um companheiro, dado semelhante ao estudo realizado com profissionais da ABS em um município do Rio Grande do Sul (MAISSIAT, *et. al.*, 2015).

Quanto ao tipo de vínculo trabalhista, houve um equilíbrio entre contratados e concursados. O vínculo de trabalho estatutário oferece maior estabilidade ao trabalhador, enquanto o vínculo por contrato pode ser instável, impedindo a realização de planejamento e estruturação da vida a longo prazo (NUNES, *et. al.*, 2015). Quanto às categorias profissionais, a mais expressiva foi a dos ACS, os quais atuam nas equipes da ESF e devem constituir percentual suficiente para fazer a cobertura das regiões e microrregiões de abrangência do município, além de dar continuidade aos programas de saúde, cumprindo as exigências das normas e diretrizes do Ministério da Saúde.

Na análise da variável afastamento do trabalho nos últimos 6 meses, verificou-se que um grande número de trabalhadores teve algum tipo de afastamento relacionado ao trabalho, entretanto o maior percentual não esteve afastado do trabalho por motivos de doença, dado comparado ao do estudo realizado por Maissiat *et. al.*, (2015), em que 20,7% estiveram afastados do trabalho por motivo de doença. Nota-se que os dados encontrados estão de acordo com a maioria dos estudos realizados. A existência de trabalhadores multiprofissionais e contratados direto da prefeitura municipal reflete o cumprimento das normas vigentes na legislação brasileira.

A organização do trabalho foi o domínio avaliado como pior na Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho. Para Mendes (2007), esse domínio na Escala de Avaliação do Contexto do Trabalho é definido por características que abrangem normas, controles, ritmos de trabalho, jornadas, hierarquia, divisão do trabalho, divisão das atividades, modelo de gestão e responsabilidades. As avaliações mais graves estão relacionadas às tarefas repetitivas. Embora exista fiscalização do desempenho, forte cobrança por resultados, divisão entre quem planeja e quem executa, o número de pessoas é insuficiente para a realização das tarefas. Definida essa situação pelo item grave/crítico, essa classificação pode ser entendida como uma situação limite, podendo ser um fato gerador de sofrimento para o trabalhador. Tais condições podem desencadear danos e afastamento do trabalho, sendo necessária uma avaliação, ou intervenção imediata, com medidas que possam eliminar, ou minimizar tais fontes de riscos relacionados ao trabalho (MENDES, 2007).

Esses fatores são importantes e requerem a realização de intervenções dos gestores na aplicação de medidas que possam eliminar, ou minimizar tais situações de risco. No contexto da ESF, observa-se que a reorientação do modelo assistencial sinaliza a ruptura de práticas convencionais e hegemônicas de saúde frente à adoção de novas tecnologias de trabalho. A meta principal dessa estratégia é a reestruturação do modelo assistencial de saúde vigente para o modelo centrado na atenção básica (FERREIRA, *et. al.*, 2015). Na associação entre as avaliações e as variáveis, os ACS apresentaram a maior média grave/crítico quanto à organização do trabalho, se comparados às demais categorias de trabalhadores. Na comparação da classificação para a organização do trabalho, houve associação estatisticamente significativa aos cargos ACS. A partir disso, evidencia-se que o contexto de trabalho dos ACS apresenta-se de forma distinta nos diferentes municípios. Esse fato também foi observado em outros estudos que apontam realidades nas quais os ACS são utilizados,

muitas vezes, para a realização de atividades além daquelas que lhes cabem, realizando funções administrativas, de recepção e de enfermagem. Também, muitas vezes, são cobrados pela realização de atividades para as quais não foram capacitados e com prazos insuficientes para sua execução, distorcendo as reais atribuições desses trabalhadores (HOPPE, *et. al.*, 2017; GOMES *et. al.*, 2015).

Aponta-se como risco grave ao adoecimento o número insuficiente de pessoas para realizarem as atividades e tarefas repetitivas, visto que a pressão imposta para o cumprimento dos prazos, a cobrança por resultados, a produtividade, a fiscalização excessiva, a divisão do trabalho entre quem planeja e quem executa, são questões críticas, que podem causar sofrimento ao trabalhador da ABS. A divisão hierárquica e a rigidez das normas influenciam de maneira negativa as relações socioprofissionais (SHIMIZU; CARVALHO JUNIOR, 2012) e geram sobrecarga no trabalho (KESSLER; KRUG, 2012). Os resultados encontrados apontam que a ABS ainda carrega vestígios do sistema da organização científica do trabalho, proposto no século XX. Apesar de diversas formas mais flexíveis para a organização do trabalho, ainda permanece o modelo taylorista, considerado o principal modelo de organização em meados da década de 50, focada principalmente nos resultados (MAISSIAT, 2013).

O domínio condições de trabalho obteve maiores médias e melhores avaliações por item do instrumento, entretanto, num contexto geral, foi considerado como grave/crítico. As principais críticas estão relacionadas à insuficiência e à precariedade dos instrumentos de trabalho para a realização das tarefas, o que se pode ver na seguinte fala: *“Estamos fazendo um grande investimento em relação à saúde do trabalhador. Por exemplo, agora, estamos com um trabalho na área de material e revendo toda a questão de ergonomia, ou seja, cadeiras, móveis, postura...”*

Observa-se que a percepção dos gestores sobre esse aspecto se restringe às condições de trabalho in lócus de produção, relacionadas às condições de infraestrutura e de apoio institucional. É necessário considerar os instrumentos de trabalho e os equipamentos, a matéria-prima, além do suporte organizacional (FERREIRA; MENDES, 2008).

Embora tenha apresentado diferenças significativas entre as variáveis município, mostrando-se representativas as avaliações grave/crítico relacionadas ao município de Taquara, e satisfatórias, associadas aos municípios de Rolante e Igrejinha, o maior percentual de trabalhadores avaliou como críticas as condições de trabalho. Entretanto, essa posição pode ter relação com as condições ofertadas pelo município, uma vez que o município de Igrejinha se encontra

mais avançado nos quesitos recursos informacionais, suporte organizacional, suprimentos e tecnologias. A exemplo, há um sistema informatizado interligando toda a ABS com outros pontos da RAS do município; além disso, a maioria das unidades de saúde do município apresentam estrutura física conforme preconiza a Política Nacional da Atenção Básica. As políticas de remuneração, desenvolvimento de pessoal e benefícios também são exemplos de condições de trabalho que podem ter garantido avaliações mais satisfatórias para os municípios de Rolante e Igrejinha.

No que se refere à comparação com a renda, verificou-se que os profissionais com avaliação grave/crítico nas condições de trabalho mostraram-se significativamente associados à renda de até dois salários mínimos, diretamente relacionados com o cargo de ACS, enquanto nos casos com avaliação satisfatória, a associação ocorreu com a faixa de rendimento de quatro a seis salários mínimos - enfermeiros e médicos. Contudo, a literatura aponta que, independentemente da profissão, a questão salarial ou de remuneração parece ser um fator de peso nos estudos que focalizam a satisfação no trabalho. Cabe ressaltar que todos recebem um salário diferenciado, de acordo com a categoria e a carga horária exigida. Na distribuição das demais variáveis sociodemográficas e profissionais dos trabalhadores, segundo a classificação de risco de adoecimento devido às condições de trabalho, observa-se que, independentemente do estado civil, município, tempo de trabalho, e renda, a maioria avaliou as condições de trabalho como críticas na ABS da região em estudo.

Para Lavnchicha (2015), as condições de trabalho podem gerar pressões que o trabalhador sente e contra as quais reage, levando-o ao sofrimento, e, portanto, a estratégias defensivas. Nesse contexto, as condições do ambiente de trabalho são aspectos fundamentais para o desempenho do trabalhador, pois, quando são desfavoráveis, acabam se tornando fonte de forte tensão, podendo evoluir para indicadores críticos, tais como risco de adoecimento e falta de segurança no trabalho, de modo que muitas organizações procuram melhorar a qualidade de vida dos funcionários no trabalho, modificando condições físicas, materiais, instrumentais e de suporte (FERREIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2013).

Enquanto a organização do trabalho afeta o aparelho psíquico, as condições de trabalho agem sobre o corpo físico. Considera-se que as atividades de trabalho são um processo dialético: de um lado, o sujeito, que dá sentido ao que faz; do outro, as situações de trabalho, as quais interferem sobre as percepções desse trabalhador em relação a todo esse contexto. Diante da situação, ele

pode ter vivências de prazer e/ou de sofrimento. As vivências de sofrimento podem manifestar-se pelos males causados no corpo, na mente e nas relações socioprofissionais (MAISSIAT, 2013).

No que tange às relações socioprofissionais, em geral, os trabalhadores avaliaram suas relações sociais como críticas, destacando-se aquelas em que os funcionários são excluídos das decisões, em que há descontinuidade nas tarefas executadas, em que existe disputa no ambiente de trabalho e falta de apoio das chefias para o desenvolvimento profissional. De acordo com Ferreira (2018), a análise das relações entre os trabalhadores e os demais atores que têm interface com o objeto de trabalho fornece contribuições riquíssimas ao entendimento do contexto laboral, na medida que desvela as relações de poder e os processos de subjetivação que permeiam a atmosfera desse trabalho.

Frente a esse contexto, os trabalhadores encontram dificuldades no âmbito das relações sociais no trabalho, vivenciam situações de sofrimento e precisam lançar mão de estratégias de defesa para lidar com as adversidades. Como foi dito anteriormente, as estratégias de defesa são recursos construídos pelos trabalhadores, de forma individual ou coletiva, para minimizar o sofrimento no trabalho (SELIGMANN-SILVA, 2013). Destaca-se que o sofrimento não consiste em algo estático - se há sofrimento, há o desencadeamento de estratégias defensivas, tanto no âmbito individual quanto no âmbito coletivo (DEJOURS, 2015). Entretanto, como esse funcionamento é inconsciente, as estratégias construídas emergem da negação daquilo que faz sofrer. As estratégias defensivas visam evitar o sofrimento, muitas vezes inconscientemente, sendo difícil o seu confronto e convivência para a manutenção do equilíbrio psíquico, buscando-se no ego a proteção contra os conflitos encontrados na base desse sofrimento. Assim, o sofrer não é estado emocional estático e permanente na vida do trabalhador, mas um processo dinâmico, que se estende às demandas interligadas ao indivíduo e à organização (MENDES; ARAÚJO, 2012).

Nos itens que buscaram avaliar se a autonomia é inexistente, se são excluídos das decisões, se falta apoio da gestão, e se a comunicação entre funcionários é insatisfatória, percebeu-se a falta de autonomia, constituindo-se em experiências negativas no ambiente de trabalho e causando sofrimento, o que se comprova na avaliação grave/crítico desses itens do domínio. Aachados semelhantes foram encontrados na pesquisa de um grupo hospitalar de Porto Alegre/RS, realizada em ESF (GLANZNER, 2014). Na associação entre relações socioprofissionais e município, a associação significativa ($p=0,024$) evidenciou que os trabalhadores com avaliação grave/crítico pertencem ao município de Taquara.

Em relação ao tempo de trabalho, a pesquisa indicou avaliação grave/crítico para aqueles que trabalham de 2 a 5 anos, enquanto os que trabalham de 5 a 10 anos associaram-se positivamente às relações socioprofissionais. Na associação das relações socioprofissionais com o vínculo de trabalho ($p=0,015$), verificou-se que a avaliação grave/crítico estava relacionada aos profissionais concursados, e, no grupo com avaliação satisfatória, a associação ocorreu com os contratados. Houve ainda associação dos profissionais que exercem uma segunda função remunerada com a avaliação grave/crítico nas relações socioprofissionais, enquanto a avaliação satisfatória ($p=0,001$) ocorreu associada aos investigados que não exercem uma segunda função.

Todos esses problemas incidem negativamente no processo de trabalho em equipe, que é o idealizado para o trabalho na ESF. Outros estudos realizados nas ESF de outras regiões do país - Rio Grande do Sul (MAISSIAT, *et. al.*, 2015); Distrito Federal (SHIMIZU; CARVALHO JUNIOR, 2012); Minas Gerais (FERREIRA, *et. al.*, 2015); Paraíba (OLIVEIRA; PEDRAZA, 2019) -, mostram que as comunicações no mesmo nível hierárquico, horizontais, também são realizadas com dificuldades, o que impede a integração e a cooperação entre indivíduos e equipes, seja no compartilhamento de recursos e competências, seja na identificação de problemas e na elaboração de soluções.

Dessa forma, o trabalho em equipe é afetado porque a comunicação centra-se nas relações pessoais, e não nas profissionais. Com isso, a superação das dificuldades nas relações socioprofissionais é essencial para a integração dos trabalhadores que atuam na ABS, pois é inviável fazer gestão sem que todos estejam implicados no processo de trabalho; além disso, não haverá avanços no SUS sem a adesão dos atores sociais que constroem o cotidiano (GUIZARD; CUNHA, 2012). A participação de todos os integrantes da equipe propicia o trabalho coletivo com coerência e interação entre os trabalhadores da saúde, sendo que cada um tem suas atribuições individuais dentro da equipe (LOPES, 2012). A ABS tem como visão a superação do modelo biomédico e tem em vista o cuidado à saúde individual, objetivando a interação entre os trabalhadores da equipe multiprofissional com habilidades e competências distintas, os quais, por meio da ESF, procurarão sanar os problemas de saúde pública das famílias e do coletivo (KESSLER; KRUG, 2012).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidenciou-se nesta pesquisa que o contexto de trabalho dos profissionais da ABS da região do Vale do Paranhana apresenta riscos críticos de adoeci-

mento relacionado ao trabalho, no que diz respeito à organização e às condições e relações socioprofissionais. Dessa forma, este estudo apontou convergências com a literatura, trazendo evidências de quanto esses profissionais podem estar expostos ao risco de adoecimento no trabalho.

A organização e as condições de trabalho foram avaliadas segundo o item grave/crítico desse domínio. As tarefas repetitivas, a fiscalização e cobrança por desempenho, as divisões entre quem planeja e quem executa, a falta de materiais, de instrumentos de trabalho e condições precárias para o trabalho foram os principais motivos para essa avaliação. As relações socioprofissionais foram avaliadas com resultado crítico pelos profissionais, ao associá-las negativamente à exclusão dos funcionários no planejamento das atividades e na tomada de decisões, ao mesmo tempo em que as tarefas executadas sofrem descontinuidade, além da existência de disputas profissionais no local do trabalho.

Na abordagem qualitativa, o estudo propiciou identificar, pela ótica dos gestores, como estão as condições em saúde dos profissionais da ABS na região, desde a compreensão dos fatores que influenciam objetiva ou subjetivamente a saúde dessa população. Compreender a organização da atenção à saúde dos trabalhadores dessa região levou a refletir a respeito da importância e das dificuldades existentes para a efetivação dos princípios da integralidade, um dos pilares de sustentação da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Assim, observa-se que, mesmo com pequenos esforços locais, para melhorar a qualidade no processo de trabalho desses profissionais, há necessidade de se mudar a forma de compreender o trabalho. Verificou-se que alguns municípios apontam para maiores riscos de adoecimento dos seus trabalhadores, embora algumas das dificuldades não sejam exclusivas do município. Contudo, percebe-se a necessidade de elaboração de estratégias mais adequadas às necessidades da saúde dos trabalhadores.

Evidenciou-se que, mesmo diante da valorização da ABS pelas políticas públicas, há um desalinhamento entre a oferta e a demanda, o que se planeja e o que é investido. Para os profissionais, esse distanciamento, além de ser percebido como gerador de sofrimento no trabalho, demonstra a necessidade de maior compreensão, por parte da gestão, sobre o trabalho na ABS. Contudo, há de se pensar na adoção de modelos de gestão mais democráticos, que facilitem aos trabalhadores o uso próprio, passando de si pelos outros, oportunizando a capacidade de criar, sobretudo, provocando mudanças que convoquem não apenas os trabalhadores, mas também os gestores para a renormalização dos processos de trabalho. Mesmo que existam dificuldades na compreensão da

complexidade do trabalho na ABS e desvalorização de suas intervenções, porque ali o trabalho é diferente, quando comparado ao de outros pontos da Rede de Atenção à Saúde, faz-se necessária a compreensão de que a visão que o trabalhador tem do sofrimento é subjetiva, imbuído pela cobrança que faz a si mesmo, a realização de um trabalho de qualidade e resolutivo, o atendimento às demandas de seus usuários, sendo estes a essência de seu trabalho. Dessa forma, o trabalho na ABS exige um empenho constante dos profissionais, podendo acarretar momentos de tensão e estresse na realização do trabalho.

Para finalizar, é necessário que gestores, instituições e trabalhadores se mobilizem para repensar o trabalho na ABS dos municípios em estudo, revendo os métodos de organização do trabalho, a fim de que sejam elaboradas medidas e estratégias que proponham um melhor ambiente de trabalho, com organização flexível, minimizando as exigências decorrentes do contexto de trabalho, havendo valorização e reconhecimentos do trabalho desses profissionais, podendo, assim, reduzir os riscos de adoecimento dos que trabalham na ABS da região.

REFERÊNCIAS

- BORDIGNON, M. et al. (In) satisfação dos profissionais de saúde no trabalho em oncologia. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 16, n. 3, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 5 de outubro 1988. São Paulo: Michalany, 1988.
- BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Brasília: Rio Grande do Sul, 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012. **Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.
- CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2010.
- DEJOURS, C. **Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**. ed. 3, Brasília: Paralelo 15 / Rio de Janeiro: Fiocruz. 2011.
- DEJOURS, Christophe; GERNET, Isabelle. Trabalho, subjetividade e confiança. **Saúde dos bancários**. São Paulo: Publisher Brasil. Editora Gráfica Atitude Ltda, 2011.
- DINIZ, A. da SB; GOES, H. dos S. Espaço de escuta técnica qualificada: nova estratégia de mediação do sofrimento no trabalho. **Psicodinâmica e clínica do trabalho: temas interfaces e casos brasileiros**. Curitiba: Juruá, p. 451-466, 2010.

FERREIRA, Gímerson Erick *et al.* Intervenções comunitárias em enfermagem: intersectorialidade, formação empreendedora e desenvolvimento regional em saúde. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 23, n. 3, p. 317-335, 2018.

FERREIRA, Maria Beatriz Guimarães *et al.* Caracterização do contexto de trabalho e qualidade de vida dos profissionais de estratégia saúde da família. **Cogitare Enfermagem**, v. 20, n. 3, p. 565-572, 2015.

FERREIRA, Mário César; ALMEIDA, Cleverson Pereira; GUIMARÃES, Magali Costa. Ergonomia da atividade: uma alternativa teórico-metodológica no campo da psicologia aplicada aos contextos de trabalho. **O trabalho e as organizações: atuações a partir da psicologia**. Porto Alegre: Artmed, p. 558-578, 2013.

GLANZNER, Cecília Helena. O descompasso entre o trabalho real e o prescrito: prazer e sofrimento dos profissionais das equipes de Saúde da Família no Grupo Hospitalar Conceição. 2014.

GLANZNER, Cecília Helena; OLSCHOWSKY, Agnes; KANTORSKI, Luciane Prado. O trabalho como fonte de prazer: avaliação da equipe de um Centro de Atenção Psicossocial. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 45, n. 3, p. 716-721, 2011.

GOMES, Mariana Farias *et al.* Riscos e agravos ocupacionais: percepções dos agentes comunitários de saúde. **Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online**, v. 7, n. 4, p. 3574-3586, 2015.

GUIZARD, Francini Lube; CUNHA, Maria Luiza Silva. Profissionais administrativos na gestão do sistema único de saúde: a divisão social do trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 10, n. 3, p. 463-480, 2012.

HOPPE, Ariane *et al.* O contexto de trabalho de Agentes Comunitários de Saúde: a relação do conteúdo do trabalho com variáveis sociodemográficas. **Revista Jovens Pesquisadores**, v. 7, n. 1, p. 60-73, 2017.

KESSLER, A. I.; KRUG, S. B. F. Do prazer ao sofrimento no trabalho da enfermagem: o discurso dos trabalhadores. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 33, n. 1, p. 49-55, 2012.

LANCMAN, S.; SZNELWAR, L. I. Christophe Dejours: da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho, textos escolhidos, revista e ampliada. **Brasília, Rio de Janeiro: Paralelo15/FIOCRUZ**, 2008.

LAVNCHICHA, Glayce Rejane Felipe. A clínica psicodinâmica do trabalho: teoria e método. **Khóra: Revista Transdisciplinar**, v. 2, n. 2, 2015.

MAISSIAT, G. S. *et al.* Work context, job satisfaction and suffering in primary health care. **Revista gaucha de enfermagem**, v. 36, n. 2, p. 42-49, 2015.

MAISSIAT, G. S. **Prazer e sofrimento de trabalhadores da atenção básica à saúde à luz da teoria da psicodinâmica do trabalho**. 2013.

- MENDES, A. M. et al. Novas formas de organização do trabalho, ação dos trabalhadores e patologias sociais. **Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, p. 49-61, 2007
- MENDES, A. M.; ARAÚJO, L. K. R. **Clínica Psicodinâmica do trabalho: o sujeito em ação**. Curitiba: Juruá, 2012.
- MENDES, A. M.; FERREIRA, M. C.; CRUZ, R. M. Inventário sobre Trabalho e Riscos de Adoecimento–ITRA: Instrumento auxiliar de diagnóstico de indicadores críticos no trabalho. **Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, p. 111-126, 2007.
- MERLO, A. R. C.; HELOANI, R. Suicídio (e trabalho). In VIEIRA, F.; MENDES, A. M.; MERLO, Álvaro RC; BOTTEGA, Carla G.; MAGNUS, Cláudia N. Espaço público de discussão. **Dicionário crítico de gestão e psicodinâmica do trabalho**. Juruá: Curitiba, p. 147-152, 2013.
- NARDI, H. C. Saúde do Trabalhador. In. CATTANI, A. D., HOLZMANN, L. (orgs) **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: Zouk, 2011.
- NUNES, Elisabete de Fátima Polo de et al. Força de trabalho em saúde na Atenção Básica em Municípios de Pequeno Porte do Paraná. **Saúde em Debate**, v. 39, p. 30-42, 2015.
- OLIVEIRA, Maria Mônica de; PEDRAZA, Dixis Figueroa. Contexto de trabalho e satisfação profissional de enfermeiros que atuam na Estratégia Saúde da Família. **Saúde em Debate**, v. 43, p. 765-779, 2019.
- SELIGMANN-SILVA, Edith. Trabalho e desgaste mental: o direito de ser dono de si mesmo. In: **Trabalho e desgaste mental: o direito de ser dono de si mesmo**. 2011.
- SENA, T. S.; COSTA, M. L. Reflections about the Approach of Clinical Governance in Health Education. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 40, n. 2, p. 278-285, 2016.
- SHIMIZU, H. E. et al. O processo de trabalho na Estratégia Saúde da Família e suas repercussões no processo saúde-doença. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 2405-2414, 2012.
- SHIMIZU, H. E.; CARVALHO JUNIOR, D. A. C. O processo de trabalho na Estratégia Saúde da Família e suas repercussões no processo saúde-doença. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, 2012.
- VICTORA, C. G. et al. **Condições de saúde e inovações nas políticas de saúde no Brasil: o caminho a percorrer**. 2011.

Editora
Conceito
desde 1998