

Marcos Paulo Dhein Griebeler  
Mario Riedl  
Egon Roque Frohlich  
organizadores

A dark blue silhouette of the continent of South America is centered on the page. The title is printed in white serif font over the map.

# Desenvolvimento Regional em Perspectiva



MESTRADO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL





**Marcos Paulo Dhein Griebeler**  
**Mario Riedl**  
**Egon Roque Frohlich**  
*Organizadores*

# **Desenvolvimento Regional em Perspectiva**

**editora  
conceito**

1ª ed. Porto Alegre 2016

**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

---

G8716 Griebeler, Marcos Paulo Dhein; Riedl, Mario; Frohlich, Egon Roque (Orgs.)  
Desenvolvimento Regional em Perspectiva  
Porto Alegre: Conceito, 2016  
208p.

1. Desenvolvimento econômico
- I. Griebeler, Marcos Paulo Dhein
- II. Riedl, Mario
- III. Frohlich, Egon Roque
- IV. Título.

CDD: 338.9

---

ISBN 978-85-89569-75-0

Todos os direitos de publicação reservados à Editora Conceito. Não é permitida a reprodução total ou parcial deste volume, sob quaisquer meios (eletrônico, digital ou mecânico), sem permissão expressa dos autores. Impresso no Brasil, 2016.

### **EDITORA CONCEITO**

Rua Itaborai, 110, Porto Alegre - RS (51) 3258-1058  
www.editoraconceito.com.br editoraconceito@yahoo.com.br

## Conselho Editorial

- Adelar Francisco Baggio (UNIJUÍ)
- Adilene Alvares Mattia (UCS)
- Almir Arantes (UNEMAT)
- Alessandra Troian (UNIPAMPA)
- Carlos Alberto Diehl (UNISINOS)
- Cidonea Machado Deponti (UNISC)
- Claudionor Guedes Laimer (Faculdade Meridional – IMED)
- Daniel Knebel Baggio (UNIJUÍ)
- Daniel Pacheco Lacerda (UNISINOS)
- Dieter Rugard Siedenberg (UNIJUÍ)
- 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)
- 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)
- 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)
- Tiago Costa Martins (Unipampa)
- Vera Lucia Spacil Raddatz (UNIJUI)
- Viviane Rossato Laimer (Faculdades Anhanguera Educacional)

## Sumário

Prefácio: Desenvolvimento Regional em Perspectiva .....	7
1 - O Programa Bolsa Família no município de Taquara/RS: política pública articulada para o desenvolvimento local .....	10
2 - Gestão pública de saúde no Brasil: uma análise bibliográfica .....	29
3 - Energia eólica: fonte complementar como propulsora do desenvolvimento para o atendimento da demanda por energia elétrica no Rio Grande do Sul .....	47
4 - Entre saberes e afazeres: a dinâmica das atividades rurais das mulheres agricultoras familiares no contexto do desenvolvimento regional (Rolante/RS) .....	65
5 - Fatores que estimulam e bloqueiam a criatividade aplicada à inovação em organizações da região do Paranhana/RS .....	87
6 - A percepção dos atores sociais no processo de gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico regional no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul .....	110
7 - Redes de cooperação de pequenas e micro empresas no Rio Grande do Sul: vantagens e limitações .....	135
8 - A administração pública municipal de Gramado: um modelo de gestão pública .....	162
9 - A influência do turismo de eventos na região das Hortênsias, Rio Grande do Sul: o caso do evento Natal Luz de Gramado .....	187

## PREFÁCIO

### DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PERSPECTIVA

A coletânea, ora apresentada, intitulada “Desenvolvimento Regional em Perspectiva”, tem o objetivo de divulgar, junto à comunidade científica envolvida com essa temática, uma síntese das primeiras dissertações defendidas no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS.

O Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT/RS, que conquistou o seu reconhecimento pela CAPES em 2013, é um dos vários novos Programas na Área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia da CAPES, área do conhecimento em franca expansão, como consequência da conscientização de que o complexo processo de desenvolvimento do território é melhor analisado quando encarado pelas suas idiossincrasias regionais.

A abordagem interdisciplinar, característica da área, é responsável pela diversidade e peculiaridade dos problemas de pesquisa analisados nas dissertações. Não poderia ser diferente na presente coletânea.

Dessa forma, iniciamos com o trabalho de Leila Maria Bischoff e Mario Riedl, intitulado “O Programa Bolsa Família no Município de Taquara/RS: política pública articulada para o desenvolvimento regional”. Essa dissertação analisa a implantação dessa importante política social do governo federal, o Bolsa Família, numa realidade local, dissecando as consequências positivas e as limitações dessa polêmica política pública.

Seguindo na linha das políticas públicas, apresentamos o trabalho de Gabriel Valim Silva e Carlos Fernando Jung, intitulado “Gestão pública de Saúde no Brasil: uma análise bibliográfica”, no qual os autores procedem a uma detalhada revisão da implantação da política pública de saúde no Brasil, do não menos polêmico Sistema Único de Saúde (SUS).

O terceiro ensaio, de autoria de Rosane Maria Kaspary e Dirce Suertegaray, discute o crítico problema da geração de energia elétrica no País, enfatizando a contribuição atual e potencial da energia eólica no Rio Grande do Sul e seu papel no processo de desenvolvimento. Estado pioneiro na implantação de parques eólicos no país, o Rio Grande do Sul apresenta um inestimável potencial para geração de energia eólica, especialmente no seu extenso litoral.

O trabalho de Aline Nandi e Daniel Gevehr, intitulado “Entre Saberes e Afazeres: a dinâmica das atividades rurais das mulheres agricultoras familiares no contexto do desenvolvimento Regional” se insere na temática dos estudos de gênero como uma categorial analítica. Neste estudo os autores analisam a transformação do trabalho da mulher na agricultura familiar ao longo do tempo e seu papel crucial nas atividades desenvolvidas neste ramo de produção.

Já o ensaio de Daniele Guidotti Pereira e Carlos Fernando Jung discute, com apoio em extensa pesquisa empírica, a determinação dos principais fatores psicossociais e econômicos que estimulam ou inibem a criatividade aplicada às inovações nas organizações. A partir do conhecimento destes fatores as empresas terão melhores condições para estimular a criatividade no seu processo organizacional e produtivo.

Já o trabalho de Beatriz Barreto Machado Athanasio e Roberto Tadeu Ramos Morais, intitulado “A Percepção dos Atores Sociais no Processo de Gestão Democrática e Participativa na Construção do Planejamento Estratégico Regional no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra no Rio Grande do Sul”, configura uma análise, baseada em pesquisa de campo, do processo complexo de construção democrática do planejamento estratégico de um importante Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Rio Grande do Sul.

A seguir, apresentamos o ensaio de Dorneles Sita Fagundes e Mario Riedl, “Redes de Cooperação de Pequenas e Microempresas no Rio Grande do Sul: vantagens e limitações”. Esta dissertação discute a política de constituição de Redes de Cooperação, surgida no Rio Grande do Sul com apoio e incentivo do poder público. Essa estratégia consiste no processo de associação em rede de pequenas e microempresas, de diferentes ramos de atividades, organizando-se em redes de cooperação para diferentes etapas da atividade comercial, como negociação em bloco com fornecedores, divulgação e marketing da marca, troca de experiências, aquisição de novas tecnologias, entre outras. A peculiaridade da atração em rede é que cada empreendimento mantém a sua individualidade e independência administrativa.

Os dois últimos trabalhos dessa coletânea tratam, especificamente, da realidade do município de Gramado, no Rio Grande do Sul, transformado hoje num dos principais polos turísticos regionais do País. No ensaio de Roberta Gil Merck e Daniel Gevehr, intitulado “A Administração Pública Municipal de Gramado/RS; Um modelo de gestão pública e cooperação público-privada”, os autores analisam o papel do poder público municipal na cons-

trução e transformação de Gramado, apoiando-se em iniciativas de investimento público-privada.

Já o trabalho de Roger Vidal e Mario Riedl, intitulado “A Influência do Turismo de Eventos na Região das Hortênsias, Rio Grande do Sul: o caso evento Natal Luz de Gramado”, constitui uma análise da transformação de Gramado, outrora conhecido como destino turístico predominantemente de inverno, numa atração turística de verão, graças ao conhecido evento denominado Natal Luz

Os organizadores da presente coletânea, respaldados pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FAC-CAT/RS, tem como meta publicar, a cada ano, ensaios semelhantes, baseados nas dissertações dos formandos no Mestrado em Desenvolvimento Regional.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

Marcos Paulo Dhein Griebeler  
Mario Riedl  
Egon Roque Frohlich  
*Organizadores*

# O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE TAQUARA-RS: POLÍTICA PÚBLICA ARTICULADA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Leila Maria Bischoff<sup>1</sup>

Mário Riedl<sup>2</sup>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Historicamente, o Brasil tem se caracterizado pela desigualdade social exacerbada, com uma parcela significativa da população sobrevivendo em condições de miserabilidade. A discussão sobre sistemas de proteção social e de políticas de renda mínima que dizem respeito à noção de pobreza seja pela insuficiência de renda ou por déficit de serviços públicos essenciais, gera preocupação com fenômenos como a pobreza, que apresentem populações em estado de vulnerabilidade.

Fonseca e Roquete (2007) consideram que ainda é cedo para afirmar que as políticas de renda mínima se propõem a substituir as políticas universais, o que, segundo Silva (2007, p. 116) acontece porque promove “acesso aos serviços de educação e saúde, relacionados ao campo da atenção social básica”, o que poderá possibilitar aumento no potencial do indivíduo e consequentemente, de sua renda, ajudando-o a livrar-se da pobreza medida pela renda.

Ferraz (2008, p. 10) aponta que muitos pesquisadores utilizam critérios distintos, considerando os termos: pobreza “relativa” para aqueles que estão muito abaixo da renda média do país. Crespo e Gurovitz (2002, p.4) afirmam de que a renda baixa pode ser um dos principais argumentos de razoabilidade da privação de capacidade de uma pessoa, mas percebem a pobreza como sendo “relativa”, quando esta se mostra indicadora de uma situação direta de desigualdade na distribuição de renda.

---

<sup>1</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara/RS. E-mail: leilamariabischoff@gmail.com

<sup>2</sup> Coordenador do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara FACCAT/RS. E-mail: miriedl@terra.com.br

A definição da linha de extrema pobreza<sup>3</sup> e pobreza<sup>4</sup> utilizada neste estudo será aquela considerada como renda mensal *per capita*, criada para identificar a população mais pobre, ou população de baixa renda<sup>5</sup>, no país, que possa ser inserida no programa de transferência de renda condicionada chamado Programa Bolsa Família (PBF).

Em 2003, o Cadastro Geral foi reestruturado para melhor atender às demandas das famílias inscritas nos programas sociais de governo, evitando duplicidade de informações e facilitando a manutenção dos controles de atendimento e de fiscalização dos programas implementados, sendo renomeado como Cadastro Único (CadÚnico), uma ferramenta chave para a gestão de Programas Sociais de Governo. A forma, então, de interagir nos processos de implementação de proteção social, amplia e assegura um leque maior de direitos do cidadão e inova no trato da questão ao criar uma nova arquitetura para resolução da pobreza e da desigualdade no país.

Com uma nova forma de tratar da pobreza, o governo federal agrega as suas responsabilidades à dos governos estaduais e municipais, fazendo com que a regulação da extrema pobreza e da pobreza seja realizada através da intersetorialidade de programas sociais, focalizados em estratégias de combate à pobreza, nas esferas locais.

A gestão das políticas públicas assume novas formas estruturadoras baseadas em princípios de descentralização e de participação social, onde o governo transfere atribuições a entes federados que ofereçam estrutura para implantação de determinados programas, contando com a participação e a fiscalização da sociedade. Busca com isso, também, a redução da pobreza, a emancipação das famílias e o incentivo a pequenos empreendimentos, integrando uma proposta de promoção do desenvolvimento.

Registra-se, para justificar este estudo, motivação de caráter pessoal, devido ao interesse por áreas que envolvam as relações humanas e a qualidade de vida das pessoas, e por ser este um tema, polêmico, que busca tratar um dos principais assuntos relacionados à violação dos direitos humanos, que é a miséria e a pobreza.

---

<sup>3</sup> Famílias em situação de extrema pobreza são aquelas com renda mensal *per capita* menor ou igual a R\$ 77,00

<sup>4</sup> Famílias em situação de pobreza são aquelas com renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00.

<sup>5</sup> Famílias de baixa renda são aquelas com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo nacional e as que possuam renda familiar mensal de até três salários mínimos nacional, para fins de inclusão no CadÚnico.

Considerando o Programa Bolsa Família o maior programa de transferência de renda do Brasil e, portanto, responsável pela redução da desigualdade social a médio e longo prazo, a problemática maior é poder identificar se o Programa Bolsa Família tem sido efetivo na redução da pobreza e na desigualdade de renda no município de Taquara.

O principal objetivo do artigo foi o de avaliar o impacto do Programa Bolsa Família, no Município de Taquara-RS, a partir do perfil das famílias beneficiárias. Especificamente, buscou-se (a) identificar o perfil das famílias pesquisadas, o que inclui: a caracterização pessoal (idade, sexo, estado civil, naturalidade, profissão, grau de instrução); as condições do ambiente no que refere à convivência familiar, moradia, saneamento básico, hábitos e costumes; educação; transporte; saúde básica e assistência social. Além disso, (b) verificar o cumprimento das condicionalidades do PBF e ainda (c) correlacionar as formas de articulação do PBF com outras políticas públicas complementares, que possam fortalecer as famílias pobres na busca da sua emancipação.

Para melhor explicitar as razões e o objetivos propôs-se um estudo de natureza quantitativa conjugada com a qualitativa, a partir de um Estudo de Caso, recomendável por transcender ao nível puramente descritivo proporcionado pelo levantamento de dados, pensamento do qual corrobora Gil (2002).

## 2 ENTENDENDO AS LINHAS DE POBREZA

A discussão sobre sistemas de proteção social e de políticas de renda mínima que dizem respeito à noção de pobreza, seja pela insuficiência de renda ou por déficit de serviços públicos essenciais, gera preocupação com fenômenos que atinjam populações em estado de vulnerabilidade. Há dois grupos distintos neste estudo: as famílias de baixa renda, cuja renda mensal *per capita* é de até meio salário mínimo ou que percebam renda familiar mensal de até três salários mínimos, nacional. Estas famílias, embora não possam participar do Programa Bolsa Família, cuja condição para o enquadramento se caracteriza pelo estado de extrema pobreza e de pobreza, poderão ser incluídas no Cadastro Único para participarem de políticas públicas complementares, a exemplo do Programa “Minha Casa, minha Vida” e também alguns outros benefícios sociais.

Com esta nova forma de tratar da pobreza, o governo federal agrega às suas responsabilidades, a dos governos estaduais e municipais, fazendo com que a regulação da extrema pobreza e da pobreza seja realizada através da intersetorialidade de programas sociais, focalizados em estratégias de combate à pobreza, nas esferas locais. O Programa objetiva também a busca pela

emancipação das famílias, e incentiva o desenvolvimento social e econômico como microempreendedor.

É um tema polêmico em suas perspectivas teórico críticas e tem sido foco de amplos estudos nas últimas décadas no país, seja por tratar de insuficiência de renda ou mesmo pela falta de recursos materiais essenciais à qualidade de vida dos indivíduos.

## 2.1 Cadastro Único

Em 2003, O Cadastro Geral foi reestruturado para melhor atender às demandas das famílias inscritas nos programas sociais de governo, evitando duplicidade de informações e facilitando a manutenção dos controles de atendimento e de fiscalização dos programas implementados, sendo renomeado como Cadastro Único (CadÚnico), uma ferramenta chave para a gestão de Programas Sociais de Governo. Por ocasião da implementação do Programa, os municípios foram estimulados a identificar pessoas em estado de extrema pobreza e pobreza na comunidade, para cadastramento ou atualização de dados no CADÚNICO, o que ficou denominado de Busca Ativa.

A Busca Ativa é, portanto, um instrumento que serve para identificar pessoas e/ou famílias, que, embora pobres, ainda não estão nas estatísticas do CadÚnico ou que estão com seus dados desatualizados, mas fazem parte do contingente de pessoas em estado de vulnerabilidade. Os municípios ocupam um papel fundamental na construção do Cadastro Único. Eles são responsáveis por:

1. Identificar as famílias que compõem o público do Cadastro Único e registrar seus dados nos formulários específicos;
2. Inserir no sistema de cadastramento específico os dados das famílias cadastradas;
3. Atualizar os registros cadastrais no prazo máximo de 2 anos;
4. Promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas locais, voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do governo local;
5. Capacitar, conjuntamente com os estados e o Governo Federal, os profissionais envolvidos na gestão, coleta de dados e operacionalização do Cadastro Único;
6. Dispor de infraestrutura e recursos humanos permanentes para a execução das atividades inerentes à operacionalização do Cadastro Único;
7. Designar, formalmente, pessoa responsável pela administração da base de dados do Cadastro Único;

8. Adotar medidas para o controle e a prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando, ainda, canais para o recebimento de denúncias e/ou irregularidades;
9. Adotar procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados;
10. Zelar pela guarda e sigilo das informações coletadas e digitadas;
11. Permitir o acesso das Instâncias de Controle Social (ICS) do Cadastro Único e do Bolsa Família às informações cadastrais, sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso dessas informações;
12. Encaminhar às ICS o resultado das ações de atualização cadastral efetuadas pelo governo local, motivadas por inconsistência de informações constantes no cadastro da família;
13. Realizar a interlocução com o Governo Federal e o estado para a implementação do Cadastro Único e do Bolsa Família. (MDS, 2014).

A Concessão de benefícios financeiros segue um plano de expansão do PBF, com base na estimativa de famílias em cada município e a execução da concessão é feita de modo automatizado.

Para fazer parte do PBF, as famílias devem passar por alguns critérios de seleção, pois o PBF seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento que identifica as famílias de baixa renda existentes no país, ou seja, podem ser incluídas no PBF as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais).

Importante destacar que o simples fato de estar cadastrada no CadÚnico não significa que o benefício será concedido de imediato, uma vez que fica atrelado às condições de disponibilidade de recursos do Governo Federal e cronograma de expansão dos valores pagos pelo Programa Bolsa Família, que variam de R\$ 35,00 a R\$ 336,00. Segundo dados apurados, a maioria das famílias pobres do município de Taquara-RS está inserida no CadÚnico.

### 3 FENÔMENO HISTÓRICO-CULTURAL DO DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE

A existência de desigualdades sociais, econômicas ou culturais representa um obstáculo para uma nação. O zelo com a educação dos brasileiros historicamente marginalizados, que, na sua maioria eram escravos e índios, trazem consequências até os dias atuais quando ocupam posições inferiores em todas as estatísticas sociais e econômicas.

Estudos evolutivos sobre a conjuntura econômica do país, caracterizada pela produção e pela circulação de bens de serviços e os resultados apresentados por cada estado da nação servem de estímulo para pensar estratégias que possam contribuir para o desenvolvimento local e assim, ao transformar a realidade social e econômica do seu território em espaço para mudanças, além de agregar e consolidar ações governamentais com outras ações de melhorias da iniciativa privada, poderão alcançar um desenvolvimento que traduza a minimização da desigualdade nos territórios.

O Estado Democrático de Direito com fundamentos na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e pluralismo político, previstos no Artigo 1º da Constituição Brasileira, faz do Brasil, mesmo diante de tantas adversidades, uma grande nação incluindo méritos concedidos pela inserção de fatos novos em 1988 como a abordagem da pobreza, marginalidade e desigualdade social. Em seu artigo 3º, a CF/88 enumera os objetivos fundamentais como sendo:

- a) Construção de uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) Garantia de desenvolvimento nacional;
- c) Erradicação da pobreza e marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais e;
- d) Promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

Apresentando um novo modelo de Proteção Social, a Constituição de 1988 registra um marco histórico ao assegurar o direito à assistência social (Artigos 203 e 204), a quem dele precisar, independentemente de contribuição à seguridade social, com o objetivo de proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice.

Centrado na família, identifica os problemas sociais focando a necessidade de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros, organizando as ações necessárias e consolidando as políticas de Assistência Social da rede, que envolve de forma articulada programas complementares que possam potencializar e melhorar benefícios, não caracterizados em ações continuadas.

#### **4 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA**

O que faz um programa ser caracterizado como de Transferência de Renda é estar alicerçado em três eixos distintos, quais sejam:

- a) Apresentar critérios claros de elegibilidade;
- b) Transferir renda e, por fim,
- c) Determinar condicionalidades (MDS/2005).

Mattei (2010) explica que, de um modo geral, estes programas geralmente são políticas focalizadas a partir de dados e informações socioeconômicas das famílias e domicílios [...] a maioria destas políticas estabelece que os beneficiários devam cumprir determinadas tarefas para continuar recebendo o benefício (condicionalidades).

Segundo Campos Filho (2007), para se avaliar os programas de transferência de renda com condicionalidades, importante se faz analisar os efeitos de seus principais componentes sobre a situação de vida das famílias em registros temporais distintos, acrescentando ainda que, uma possível justificativa teórica para o efeito das condicionalidades no rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza encontra-se na teoria do capital humano, o que poderia ser superado com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, o que faria com que as pessoas oriundas de famílias pobres teriam sua empregabilidade ampliada, podendo assim disputar postos de maior produtividade e melhor remuneração.

#### *4.1 Programa Bolsa Família*

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, destinado a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, definidas de acordo com a renda familiar por pessoa, que tem por missão contribuir para o rompimento do ciclo de transmissão da pobreza entre as gerações. Os critérios que integram o Programa são geridos em parceria pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS), e são pactuados com estados e municípios.

#### *4.2 Objetivos e Desenho Operacional do Programa Bolsa Família*

O Programa Bolsa Família tem por objetivo promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança nutricional; estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público

(BRASIL, 2005). Para Weissheimer (2006), o principal objetivo do Programa Bolsa Família, “é fazer com que os seus beneficiários, deixem de sê-lo”, embora admita de que esta é uma tarefa para ser resolvida em longo prazo e não apenas para um programa isolado.

O Programa Bolsa Família oferece às famílias, atualmente, quatro tipos de benefícios:

- Básico: Concedido às famílias em situação de extrema pobreza. O valor é de R\$ 77,00 mensais, independentemente da composição familiar. Indivíduos que vivem sozinhos, comprovada a situação de extrema pobreza, podem receber o benefício.
- Variável: O valor de R\$ 35,00, é concedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham, sob sua responsabilidade, crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, até o teto de 5 (cinco) benefícios por família, totalizando R\$ 175,00. As famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício Básico e o Variável, até o máximo de R\$ 252,00 por mês.
- Variável para Jovem: Concedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham, sob sua responsabilidade, adolescentes entre 16 e 17 anos, matriculados na escola. O valor do benefício é de R\$ 42,00. A família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 84,00.
- Superação da Extrema Pobreza: concedido às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. Cada família pode ter direito a um benefício. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda *per capita* da família e do benefício já recebido no PBF.

As famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício Básico, o Variável e o Benefício Variável Jovem, até o máximo de R\$ 336,00 por mês, como também, podem acumular 1 (um) benefício para Superação da Extrema Pobreza, cujo valor é distribuído caso a caso. No caso da renda da família em extrema pobreza e que recebe o benefício básico (B), é permitido agregar valores de outros benefícios, como o Benefício Variável (BV) e o Benefício Variável Jovem (BVJ), ou seja, pode receber: apenas B ou (B + BV) ou (B+BV+BVJ) = valor da renda condicionada do PBF.

Já para a família classificada como “em estado de pobreza” na linha de distribuição de renda condicionada, não é possível perceber o benefício básico. Para esta categoria (cuja renda *per capita* vai de R\$ 77,01 a R\$ 154,00) a renda é composta de Benefício Variável (BV), e/ou de Benefício Variável

Jovem (BVJ), sendo que o Benefício Variável (BV) poderá ser pago para, até o limite de 5 pessoas, por família, desde que residentes no mesmo domicílio; e o Benefício Variável Jovem (BVJ) até o limite de duas pessoas, nas mesmas caracterizações.

Em relação ao limite dos valores, as famílias em estado de pobreza podem receber, a título de renda condicionada, valores que vão de R\$ 35,00 a R\$ 259,00, correspondentes, respectivamente, a valores de 1 BV a 5BV + 2 BVJ, sendo o BVJ, no valor de R\$ 42,00 cada um. Para as famílias em situação de extrema pobreza, os valores vão de R\$ 77,00 a R\$ 336,00, correspondentes, respectivamente, a valores de 1 Básico a 1 Básico + 5BV + 2 BVJ.

Observe-se que valores recebidos pelas famílias em situação de extrema pobreza, em exceção à regra, poderão ser superiores a R\$ 336,00. Isso ocorrerá quando o beneficiário acumular, ao valor do benefício comumente recebido, o valor reservado à adição do benefício de superação da extrema pobreza, pagos, somente, em casos excepcionais, caso a caso.

Os beneficiários do Programa Bolsa Família são estimulados a se matricularem em cursos de formação inicial e continuada, onde são oferecidas capacitações para profissionalização de pedreiro, eletricista, mecânico automotivo, operador de computador, costureira, entre outros, a pessoas com diferentes níveis de escolaridade.

Um levantamento recente do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2015) cruzou os nomes dos beneficiários com sistemas de dados de empregos formais no Brasil e identificou que 54% dos que se matricularam nos cursos do PRONATEC conseguiram emprego com carteira assinada, assim como há também as pessoas que melhoraram suas chances como empreendedores.

Pessoas residentes no município de Taquara-RS fazem parte desta categoria de trabalhadores diferenciados por buscarem capacitação técnica nos cursos oferecidos gratuitamente pelo governo. Mais de 478 mil beneficiários tornaram-se microempreendedores formalizados nos últimos anos e o Banco Central registrou 3,6 milhões de operações de crédito para beneficiários do Bolsa Família criarem e manterem os seus negócios.

Os resultados do combate à pobreza se manifestaram não apenas na melhoria de renda da população, mas nos indicadores de saúde e educação, além do acesso a serviços e bens. Trinta e seis milhões de brasileiros, segundo dados do Governo, já superaram a linha de pobreza no país. Com relação à seleção das famílias, é importante lembrar que, para a permanência no programa, as famílias precisam obedecer a alguns critérios de corresponsabilidades.

### 4.3 – Das Condicionalidades

As condicionalidades são compromissos nas áreas da educação, da saúde e assistência social, denominadas também de “contrapartidas” exigido o seu cumprimento para recebimento do benefício do Bolsa Família. Essas condicionalidades podem ser descritas como:

- a) Na área da Saúde: pré-natal e puerpério e acompanhamento das nutrizes na faixa de 14 a 44 anos, acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento infantil e vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de 7 anos;
- b) Na área de Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- c) Na área da Assistência social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retirados do trabalho infantil (MDS, 2013).

O não cumprimento das condicionalidades, segundo Silva (2007, p.172), não aponta para o cancelamento automático do benefício. Após ser notificado sobre o descumprimento, o beneficiário poderá entrar com recurso junto ao órgão gestor, para corrigir o problema.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos da pesquisa apontam para um universo que abrange 2.035 famílias identificadas no CadÚnico como beneficiárias do PBF, no Município de Taquara-RS, no mês de agosto de 2014 e a amostra, não probabilística, se constitui para esta pesquisa de 165 famílias em que foram entrevistados detentores do Cartão de Recebimento do Benefício BF, como representantes do grupo familiar.

A coleta de dados foi realizada a partir de um questionário aplicado nas entrevistas, com 90 questões fechadas e 15 questões abertas, de onde se extraíram ideias para a análise qualitativa, dados estatísticos e informações numéricas, envolvendo o perfil do entrevistado, hábitos e costumes e diversas questões sobre a sua condição de beneficiário do Programa Bolsa Família, no que refere à personalidade, familiares, saúde, educação, assistência social e condições laborativas.

Os beneficiários foram selecionados aleatoriamente a partir do Cadastro e, posteriormente, as famílias sorteadas foram entrevistadas nas suas residências e nas 18 escolas Municipais que fizeram parte da pesquisa no município de Taquara-RS. As entrevistas foram realizadas com o auxílio de uma equipe de 23 professores, cedidos pela rede pública de educação no período de 21 de setembro a 04 de dezembro de 2014, em trinta e três localidades do Município de Taquara, abrangendo áreas urbana (20) e rural (13), tendo cada entrevista a duração média de 01h30min.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e o direcionamento para a pesquisa bibliográfica foi realizado em livros, periódicos, revistas, jornais e artigos científicos, em plataformas de dados como Google Acadêmico, Banco de teses CAPES; Banco de Dissertações do PPG UFRGS, SciELO, e outras fontes de dados de informações.

Apurou-se que nos últimos dez anos, em média, 29% das famílias beneficiárias apresentaram transição das linhas de pobreza para o *status* de “famílias de baixa renda” e por este motivo não deveriam mais estar recebendo o benefício do PBF.

Para efetuar a classificação e o enquadramento das famílias em relação à linha de pobreza pertencente, utilizaram-se as variáveis a partir de: Declaração dos Beneficiários entrevistados, Valor da Renda Bruta do grupo familiar, Valor recebido a título de Renda Complementar do Programa Bolsa Família e Número de pessoas que compõem o grupo familiar residente no domicílio.

Tomou-se o valor declarado como renda bruta mensal do grupo familiar e dividiu-se pelo número de pessoas que compõem este grupo de residentes no mesmo domicílio e que desfrutam conjuntamente desta renda, o que resultou na renda *per capita* mensal da família, permitindo identificar na amostra, o número de famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza e o nº de famílias em situação de pobreza.

Obteve-se como resultado 12% de famílias com renda *per capita*/mês de valores monetários até R\$ 77,00, identificadas como famílias em extrema pobreza; 24% delas com renda *per capita* mensal entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00, classificadas como famílias em estado de pobreza e 64% das famílias apresentando renda *per capita* mensal acima de R\$ 154,00, o que as classifica como “Famílias de Baixa Renda” e que, embora possam participar de políticas públicas complementares para melhoria da sua qualidade de vida, não apresentam elegibilidade para se beneficiar do Programa Bolsa Família.

Após, classificaram-se os valores declarados pelos entrevistados como valor recebido a título de Renda Complementar do Programa Bolsa Família,

e correlacionaram-se estes valores com os tipos de benefícios verificando as suas possibilidades de acumulação. Na triangulação dos dados se observou que duas das dezenove famílias que declararam ter renda mensal *per capita*, inferior a R\$ 77,00, não estavam recebendo o benefício básico, conforme preceitua a norma de redistribuição de renda para beneficiários em extrema pobreza.

Ao analisar os valores recebidos a título de renda complementar condicionada, pelas quarenta famílias em estado de pobreza, se percebeu que 77,5% delas declararam receber valores superiores àqueles estipulados de acordo com a possibilidade de acumulação de auxílios. A diferença a maior percebida em cada benefício inconsistente foi de R\$ 77,00, o que se deduz estarem estas famílias recebendo o benefício básico acumulado, benefício este que não lhes é de direito nessa categoria de elegibilidade. O mesmo acúmulo de valor indevido, no valor de R\$ 77,00 e que deve ser destinado às famílias em extrema pobreza continuou sendo pago, mesmo não sendo mais de direito, a 67% das cento e seis famílias da amostra que atingiram renda mensal *per capita* acima de R\$ 154,00.

Diante das inconformidades apuradas nos valores relativos à distribuição de renda a título de concessão do benefício Bolsa Família estima-se que a maioria dos beneficiários não tenham declarado a renda real quando do(s) recadastramento(s) das famílias no CadÚnico.

Há possibilidade, também, de que algumas famílias estejam em estágio de “regra de permanência”, cujo interstício de até dois anos possibilita que em vias de transição (elevação da renda familiar superior a meio salário mínimo, por pessoa) a família esteja amparada, tendo em vista que o prazo se dá a partir da atualização cadastral que apontou a elevação.

A análise estatística e o cruzamento dos dados demonstram que os valores que serviram de base para a inserção das famílias no Programa Bolsa Família e os valores declarados como renda familiar bruta, por ocasião da entrevista, são divergentes. Das 165 famílias entrevistadas, 12% delas se encontram em estado de extrema pobreza e 24% famílias em estado de pobreza.

Surpreende, pelos dados apurados, o número de famílias que estão recebendo o benefício do Bolsa Família e que, supostamente, não têm direito ao benefício ou ao enquadramento para inclusão no Programa devido à renda *per capita* ser superior a R\$ 154,00. O que se percebe, pelos Relatórios mensais exarados pelo MDS, em relação à visão geral do município, é de que as famílias em extrema pobreza se apresentam em número maior do que aquelas em estado de pobreza, mas o que se observou na prática é o inverso,

confirmando que há distorção nas informações declaradas.

Um planejamento, com previsão de metas para realizar visitação domiciliar obrigatória poderá contribuir para dirimir esta dúvida. Estima-se que no Município o número de famílias acompanhadas corretamente seja mínimo, de acordo com os indicadores apurados e com isto o município deixa de proteger outras pessoas em estado de vulnerabilidade que se encontram “na fila”, aguardando a sua inserção no Programa.

Outra inconformidade diz respeito ao pagamento do Benefício Básico, no valor de R\$ 77,00, destinado somente a famílias em extrema pobreza e que está sendo pago às famílias que possuem renda *per capita* mensal superior a este valor.

Ao tomar conhecimento dos resultados da pesquisa, a Secretaria de Assistência Social do Município de Taquara-RS formou uma equipe para iniciar um trabalho de visitas e acompanhamento sistemático às famílias beneficiárias do PBF. O trabalho iniciou em junho/2015. Foram 150 famílias visitadas até o final de julho de 2015. Os Relatórios vêm confirmando a fidedignidade dos fatos encontrados na nossa análise. Em determinada localidade, das 16 famílias visitadas pela equipe da Assistência Social, somente duas estavam aptas a receber o benefício do Bolsa Família. Em outra localidade, foram visitadas 18 famílias e 7 delas estavam inaptas, procedendo-se, a partir daí, o devido bloqueio de recebimentos, para verificação dos casos.

### **5.1 Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família em Taquara/RS**

Com o auxílio das Secretarias de Assistência Social, Educação e Saúde do Município de Taquara-RS, os detentores do Cartão de Responsável Familiar foram entrevistados em 2014, ano de realização da pesquisa. Das pessoas entrevistadas, 91% têm idades entre 21 e 49 anos, mostrando uma população jovem e situada justamente na faixa reservada, teoricamente, à população economicamente ativa, com possibilidade de desenvolver sua capacidade laboral.

São predominantemente do sexo feminino (95%), pois o PBF pressupõe que as mulheres são agentes de promoção do fortalecimento dos laços familiares o que inclui, sobretudo, sua força para evitar ou corrigir situações como abandono da escola, fracasso escolar e cuidados com a família e foi apurado que 54% são nascidas em Taquara-RS.

Alguns dos beneficiários, mesmo tendo companheiro, preferem se declarar “solteiros”, seja pela instabilidade da relação ou mesmo pelo medo de

que ao declarar a renda do companheiro, a renda domiciliar “*per capita*”, possa ultrapassar o limite estabelecido para que a família continue recebendo o valor do Bolsa Família.

Quanto à educação formal, 2% da amostra se declararam sem instrução (analfabetos) e em relação ao trabalho e às profissões desempenhadas, os beneficiários alcançaram, a partir da implementação do PBF, algumas melhorias pessoais, mudando inclusive a trajetória de suas vidas.

As profissões mais exercidas pelos responsáveis pela unidade familiar do Programa Bolsa Família em Taquara são: Domésticas (incluídas diaristas) representando um importante índice que soma 33%; sendo característico no município demandar fortemente desta mão de obra, inclusive, com muitas oportunidades de meio turno de trabalho, que pode ser o turno do período escolar dos filhos, o que favorece em muito à mulher. O trabalho no turno coincidente ao do período escolar possibilita poder conviver e participar efetivamente da vida pessoal e social dos filhos e da atividade escolar, que se apresenta acima da média de aproveitamento esperado (89%), da família e da comunidade.

Têm-se 33% com empregos domésticos e 26%, que permanecem nos lares, cuidando dos filhos. Praticamente 60% dos entrevistados não evoluíram profissionalmente, demonstrando que, mesmo havendo a oferta de cursos profissionalizantes, a procura ainda é limitada, o que pode estar causando desmotivação para avanços profissionais.

A falta de políticas complementares de incentivo e motivação para novas oportunidades de trabalho, por meio de cursos, oficinas ou palestras não estão sendo aproveitadas na sua integralidade, seja pela falta de interesse e acomodação ou mesmo porque parte delas já tenha conquistado a emancipação. b) Outras profissões: costureiras (5%), professora (1%), industriários (10%); auxiliares de serviços gerais (5%) agricultores (2%), recicladores (1%), seguidos de outros 5% como pequenos empreendedores e de 2% como autônomos, totalizando, este bloco, 31%.

Observa-se que 13% das famílias beneficiárias do PBF, em Taquara-RS, possuem renda familiar mensal de R\$ 50,00 a R\$ 450,00; 13% delas informaram uma renda que vai de R\$ 451,00 a R\$ 600,00 e 73% possuem renda familiar que varia de R\$ 601,00 a mais de R\$ 1.000,00 (dados levantados de setembro a dezembro de 2014). A renda média por família era de R\$ 750,00 em 2014.

Para serem selecionadas para participar do Programa Bolsa Família, as famílias pobres devem receber: a) a renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00

(consideradas famílias extremamente pobres); b) renda familiar mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 e que tenham gestantes, crianças ou adolescentes em sua composição (consideradas famílias entre o limite da extrema pobreza e pobreza). O que prioriza a seleção de beneficiários no PBF é o enquadramento da renda familiar, abaixo ou até o limite da linha de pobreza (MDS/2008).

Analisados os valores recebidos como renda bruta mensal pelas famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, em Taquara-RS, observa-se que 26% delas têm renda declarada inferior a um salário mínimo e que 49% informaram o recebimento de renda média entre um salário mínimo e menos de salário e meio; 24% declararam ganhar acima de um salário mínimo e meio; e 1% não informou o valor recebido.

Analisada individualmente a composição dos membros familiares por domicílio, de acordo com os dados da pesquisa, comprova-se que 30% das famílias são monoparentais, ou seja, onde apenas uma pessoa se posiciona como provedor no sustento familiar; 70% das famílias apresentam o marido ou companheiro compartilhando como provedores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à percepção do Programa Bolsa Família como política pública, que assegure a cidadania (Educação); a segurança alimentar (Saúde) e os direitos humanos (Assistência Social) tem-se bons índices de aprovação por parte dos beneficiários no município. Taquara-RS tem se mostrado operante na gestão do PBF, mas tem algumas falhas nas estratégias operacionais. Apurou-se que praticamente 30% das famílias já deveriam estar fora do PBF, por estarem com renda superior a R\$ 154,00 por pessoa.

Foi positiva a reação da Secretaria de Assistência Social do Município ao receber informações sobre inconformidades ocorridas no programa, ao tomar a medida de formar uma equipe composta por: uma assistente social, uma psicóloga e duas assistentes técnicas, para iniciar um trabalho de visitas e acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF.

Quanto ao Cadastro Único, é de suma importância que o instrumento não apenas identifique as famílias de baixa renda, beneficiários dos programas sociais, mas que seja o instrumento eficaz para tornar cada um elegível para os programas sociais focalizados, com confiança, eficaz no monitoramento das condições de vida, mapeamento e caracterização de um banco de dados efetivo, conforme presume o governo. No estado atual, necessita de

implementação de dados complementares que dê maior suporte à credibilidade da renda (auto declaratória).

Uma das ações para melhorar o instrumento de coleta de dados, sugere acrescentar itens que caracterizem a existência de bens patrimoniais, o que poderá tornar classificatória a inserção no PBF, já que o número de Bolsas destinadas aos municípios dá-se por estimativa.

De uma maneira geral, a análise realizada nos remete ao pressuposto de que há fragmentos a serem recompostos, o que permite inferir problemas, começando pela forma em que está estruturada a inserção do beneficiário no CadÚnico, que permite fraudes na inclusão de pessoas que não façam jus ao benefício.

Uma das ações para melhorar o instrumento de coleta de dados para inserção da família no Cadastro Único, sugere a apresentação do CPF como documento obrigatório para inscrição do Responsável Familiar no CadÚnico possibilitando o acompanhamento dos beneficiários, através do cruzamento de informações, necessário ao monitoramento de ascensão socioeconômica. A fragilidade da fonte, ao permitir como documento de identificação o Título de Eleitor, limita o alcance das informações, enfraquece a veracidade dos fatos e distorce resultados reais.

Reconhece-se a importância do Programa Bolsa Família no contexto de política pública relevante, bem como sobre a intencionalidade estrutural do Programa, mas não se pode negar que decorridos 10 anos de sua implementação, sua metodologia operacional deva ser revista. Este estudo identificou fragilidades no ordenamento das ações que podem ser melhoradas de forma a conceber maior confiabilidade.

Outra situação desagradável recai sobre a responsabilidade dos municípios em relação ao Índice de Gestão Descentralizada – Municipal (IGD-M), ao não receber os recursos do IGD-M integral, por falta de cumprimento integral das suas obrigações.

O município recebe o incentivo parcialmente e assim deixa de investir na estrutura local e de qualificar melhor a sua equipe e o trabalho das equipes do CadÚnico e do Programa BF, o que atesta visivelmente não ter feito “a sua parte” como ente federado. É necessário exigir maior rigor nas ações de responsabilidade da base administrativa do órgão gestor, bem como, verificar se as ações estão acontecendo na medida da necessidade.

Em relação a visitas domiciliares, a sugestão é que as mesmas sejam feitas logo após a entrevista, antes do registro no Cadastro Único e quando a família estiver em período próximo ao seu recadastramento (anual). Só assim

será possível monitorar a ocorrência para uma distribuição mais justa do benefício; fazer visitas às famílias, principalmente quando há dúvidas sobre a renda auto declaratória; isso requer um acompanhamento mais efetivo para não tornar o beneficiário um cliente.

Em julho de 2016 o governo federal aprovou novos valores para a tabela de benefícios do Programa Bolsa Família, ajustando os valores praticados até então, no percentual de 12,5%, passando a vigorar com os seguintes valores:

- Benefício básico: concedido às famílias que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, que contam com uma renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa.
- Benefício variável: oferecido às famílias que possuam em sua composição gestantes, mães que se encontram em fase de amamentação e/ou crianças e adolescentes, até os 15 anos de idade. O valor de cada um desses benefícios é de R\$ 39,00 e cada família pode obter até 5 dele por mês, chegando aos R\$ 195,00.
- Benefício variável do Jovem – benefício mensal pago a até 2 jovens inscritos por grupo familiar, no valor de R\$ 46,00 por jovem cadastrado.

Os resultados atribuídos ao Programa Bolsa Família, de modo geral, apontam para impactos positivos na sociedade e na economia. Observa-se que produtos e serviços movimentam o consumo e o mercado, que maior número de crianças frequentam as escolas e que diminuiu a evasão escolar. A saúde tem sido preservada, assim como gestantes encontram amparo no sistema público de saúde e quanto mais inclusiva a educação, maior a possibilidade de melhoria da renda.

No município pesquisado, observa-se a existência de equilíbrio nos dados encontrados em comparação aos índices nacionais, mas embora tenham sido os resultados positivos que tornaram o Programa Bolsa Família referência internacional no processo de transferência de renda condicionada, ele não é perfeito.

Avalia-se que muitas das críticas são procedentes: a visibilidade dada ao Programa apresenta certo viés de marketing político, o que faz com que as pessoas não o analisem como política pública social e econômica e sim “como um programa criado para aumentar a força política de apoio dentre a população pobre”.

De maneira geral, a análise realizada remete à conclusão de que há resultados positivos, mas também há situações a serem revistas, o que permi-

te inferir problemas, começando pela forma em que está estruturada a inserção dos beneficiários no CadÚnico, que permite fraudes na inclusão de pessoas que não façam jus ao benefício.

Partindo da premissa de que o Programa Bolsa Família viabiliza a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, o que o torna um programa adequado ao combate emergencial da pobreza e com evidente capacidade para reduzir a desigualdade, conclui-se que estudos como este, focalizado no local, podem auxiliar para a melhoria do programa, ao possibilitar reparo nas inconformidades como forma de fortalecer a administração, melhorar o desempenho e, conseqüentemente, pela boa gestão, fazer com que o município obtenha recursos para investimento local e possa alcançar indicadores positivos sobre o desempenho das ações implementadas para a redução da desigualdade e a emancipação das famílias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Confederativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

\_\_\_\_\_. **Dados dos Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2014**. Poder Executivo, Brasília. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**. Fundação Oswaldo Cruz: rio de Janeiro. 2007.

CRESPO, Antonio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração. São Paulo. RAE-Eletrônica, v.1, n.2, jul./dez.2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>>. Acesso em: 13 mai. 2015.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família: Impactos na Distribuição da Renda**. Tribunal de Contas da União. Brasília: Instituto Serzedelo Corrêa, 2008.

FONSECA, Ana Maria M. ROQUETE, Cláudio. **Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família**. (2005).

SILVA, Robson Roberto. **Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma análise do Programa Bolsa Família no Rio de Janeiro (dissertação de mestrado)**, 2007. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=159673](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=159673). Acesso em: 13 mai. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATTEI, Lauro. **Notas sobre Programas de Transferência de rendas na América Latina**. Florianópolis; Departamento de Economia da UFSC, 2010, n. 10.

SILVA, Robson Roberto da. **Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma análise do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense – Escola de Serviço Social. Niterói-RJ, ago. 2007.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**. São Paulo: Fundação Abramo, 2006.

# GESTÃO PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA

Gabriel Valim Silva<sup>1</sup>  
Carlos Fernando Jung<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A articulação entre saúde e desenvolvimento não é óbvia, menos ainda quando se refere a uma realidade tão complexa como a brasileira (COHN *et al.*, 2012). A humanidade tem experimentando rápidas e profundas transformações em todas as esferas da vida econômica, cultural, social e política, talvez como nunca em sua história (PAIM e ALMEIDA, 1998).

Nesse contexto, qualquer governo deve ter como sua responsabilidade a obrigação de oferecer um sistema de saúde para toda a população, com a responsabilidade de supervisionar o sistema de saúde. O Brasil assegura em sua Constituição de 1988, o direito universal a Saúde, a qual tem como a proposta nuclear o Sistema Único de Saúde (SUS), como princípios de equidade, da universalidade e da integralidade da atenção à saúde para todos os cidadãos brasileiros independente da sua condição no mercado.

Contudo, o sistema de saúde brasileiro vive um momento de intensos avanços, mas ainda de muitos desafios a serem superados (SOUZA e COSTA, 2010). Segundo Barrocal (2009), o Brasil é o único país do mundo que tem uma rede de saúde gratuita e aberta a toda a população e ao mesmo tempo vê o mercado (convênio, e consultas particulares) gastar mais dinheiro do que o estado, com 55% dos gastos privados e 45% públicos. Para Cardoso (2012) a saúde foi protagonista de inúmeras campanhas eleitorais, fazendo parte do discurso de vários candidatos nas três esferas do poder, tendo ficado somente no discurso, pois o que se vê é a saúde pública piorando e a angústia dos pacientes e de familiares materializada no dia a dia de muitas pessoas.

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: Gabriel.valim@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT; E-mail: carlosfernandojung@gmail.com

Neste contexto, Sano e Abrucio (2008) afirmam que é possível resumir a preocupação central da Nova Gestão Pública como a combinação entre flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública. A adoção de uma administração pública voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores e apoiada na transparência das ações governamentais, possibilita o controle maior dos cidadãos. Foram várias as estratégias de reforma adaptadas para mudar o funcionamento da gestão pública, desde cortes orçamentais, vendas de bens de Estado, privatização, contratação de serviços; introdução de medidas de desempenho, da gestão por resultados, e de técnicas de gestão do setor privado (ARAÚJO, 2004).

Para Abrucio (2007), o então ministro Bresser-Pereira, foi pioneiro em perceber que a Administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil, mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais transformações para as peculiaridades brasileiras.

Santos (2007) observa que os gestores municipais e estaduais do SUS, os trabalhadores de saúde e os prestadores de serviços encontram-se no sufoco e angústia de atender os sofrimentos e urgências de “hoje e ontem”, obrigados a reprimir demandas, sabendo penosamente que ações preventivas e de diagnósticos precoces impediram o surgimento da maior parte de casos graves e urgentes, mas obrigados a priorizar os casos de maiores sofrimentos e urgências devido à insuficiência de recursos.

Por sua parte, Reis (2009) aposta que, em princípio, a responsabilidade pela gestão do SUS é dos três níveis de governo e as normas operacionais vinham regulamentando as relações e responsabilidades dos diferentes níveis até 2006, momento em que se instituiu o Pacto pela Saúde, como um conjunto de reformas nas relações institucionais e fortalecimento da gestão do SUS. O Pacto introduziu mudanças nas relações entre os entes federados, inclusive nos mecanismos de financiamento – significando, portanto, um esforço de atualização e aprimoramento do SUS. Para a adesão dos gestores ao Pacto, é assinado um termo de compromisso, onde se estabelecem compromissos entre os gestores em três dimensões: Pacto pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão.

Pereira (2008) expõe que é perceptível na atualidade que a intenção do governo federal de implementar um novo processo de planejamento, com participação social, não conseguiu atingir seus propósitos de estimular a modernização da administração pública. Na medida em que essa modernização não se efetivou, e na tentativa de retirar o governo da inércia instalada no

governo federal, em grande parte provocada por inúmeras denúncias de corrupção, destaca-se a proposta de realizar uma reformulação de gestão na administração pública.

Este artigo tem como objetivo analisar e elucidar contribuições de artigos para discutir o papel e eficiência da Gestão Pública de Saúde no Brasil e apontar caminhos para o futuro. O restante, está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa, a seção 3 está a revisão de literatura, na seção 4 são apresentadas as discussões e os resultados obtidos a partir desta revisão, por sua vez a seção 5 conclui o estudo.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo de revisão sistemática foi baseado em pesquisa qualitativa; reúne contribuições de caráter teórico-conceitual que determina além das questões claras a serem estudadas, a caracterização de cada estudo selecionado. Apoiando na análise e elucidação e caminhos futuros para a Gestão Pública de Saúde, desta forma Jung (2004) estabelece que este tipo de pesquisa deva descrever, analisar e discutir os conhecimentos científicos ou tecnológicos já publicados. Neste sentido Hinggens e Green (2011) afirmam que é importante definir uma estratégia para selecionar os artigos a serem estudados, estabelecendo critérios de seleção, pois assim futuros pesquisadores poderão reutilizar estes critérios o que permitirá resultados semelhantes.

Nesta pesquisa foram utilizados três critérios de inclusão, sendo que para o artigo integrar esta revisão foi necessário: (i) conter a expressão “Gestão de Saúde Pública” no título; (ii) conter as expressões “*gestão pública*” e “*saúde pública*” em qualquer parte do trabalho; (iii) ter sido publicado em inglês, português ou espanhol e (iv) ser artigo científico. Esta pesquisa não ofereceu restrição quanto ao ano da publicação dos artigos.

Na segunda etapa os critérios de inclusão foram aplicados sobre as seguintes bases de dados: (i) Google acadêmico (ii) *Scielo Scientific Electronic Library Online* (iii) Periódicos da Capes. Isso permitiu a inclusão de 76 artigos que atenderam os critérios de busca. Durante a busca, os artigos foram novamente selecionados, descartando os trabalhos que não apresentassem conteúdo relacionado com a Gestão Pública de Saúde. Desta forma, foram identificados 33 artigos que não atendiam este critério, restando assim, 43 trabalhos para a realização deste estudo.

A partir da leitura dos artigos selecionados foi construída uma planilha eletrônica que facilitou a organização das seguintes informações: (i) título (ii) autores (iii) periódicos (iv) palavras-chaves (v) números de páginas (vi) entrevistas sobre gestão pública de saúde. Após a coleta de dados, foram classificadas as diferenças do processo de gestão pública de saúde. Também foram sintetizados dados atuais sobre os melhores sistemas de saúde do mundo.

Para a seleção dos conteúdos que compõem esta síntese, foram criados os seguintes critérios de inclusão: (i) ter artigos de gestão pública (ii) ter artigos de gestão da saúde (iii) discussão da saúde pública e seu futuro administrativo; (iv) informações sobre os melhores sistemas de saúde atualmente existentes no mundo.

Por ser uma pesquisa exploratória, que visa proporcionar uma visão geral de um fato, busca-se obter maior familiaridade com o problema de pesquisa objetivando o aprimoramento de ideias, ou a descoberta de intuições (GIL, 2010, p. 45). Diante disso, passa-se a seguir a uma breve explanação dos autores que nortearam o presente artigo.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Teixeira e Paim (2006) elucidam o que se entende como política de saúde a resposta social (ação ou emissão) de uma organização como o Estado diante das condições de saúde dos indivíduos e das populações e seus determinantes, bem como em relação à produção, distribuição, gestão e regulação de bens e serviços que afetam a saúde humana e o ambiente. No entendimento de Pereira (2008), as avaliações recentes sobre o desempenho da administração pública no Brasil indicam que o ponto de estrangulamento do governo federal encontra-se no campo operacional, visto que a administração pública, para obter sucesso nas suas políticas públicas, depende da competência de seus funcionários. Programas e projetos com deficiências de gestão tendem a dificultar o alcance dos objetivos das políticas públicas, além de propiciar a geração de corrupção.

Paim e Almeida (1998) afirmam que desde o movimento, chamado Reforma Sanitária Brasileira, originou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela constituição Federal de 1988, que tem como princípios a integralidade, a universalidade e a equidade. De acordo com Santorum e Cestaria (2011), questiona-se: De que forma é possível promover a apreensão e a internalização dos valores presentes na proposta do SUS? Como trabalhar pautando-se nas perspectivas de promoção de saúde, de integralidade da assistência e da participação popular no SUS?

Guizardi (2009) afirma que é preciso que sejam discutidas novas formas sobre a articulação de novos recursos e artifícios de participação que expressem a diversidade das experiências e posicionamentos implicados na produção das políticas públicas. Por sua parte, Abrucio (1998) observa que os governos estaduais passaram por várias modificações nas duas últimas décadas, primeiramente ganharam mais poder e autonomia com a redemocratização; em segundo lugar a gestão pública ganhou inovação e o terceiro ponto é o projeto de descentralização e participação popular na gestão pública. Entretanto, a redemocratização impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais, permanecendo ainda um quadro clientelista e de uma burocracia defasada na maioria dos casos.

Campos (2007) afirma que as duas primeiras décadas do SUS foram marcadas por significativos avanços, em que pese uma conjuntura política e econômica desfavorável à implementação de uma reforma setorial. No entanto ainda há importantes desafios para se caminhar no sentido de alcançar a “imagem objetivo” do SUS e entre esses se destaca a regionalização.

Já Mota (2002) argumenta que uma melhor definição dos rumos que deve tomar o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) no Brasil, é de fazer uma reflexão que suscita a desarticulação entre as iniciativas para a realização dos inquéritos populacionais sobre o estado de saúde e o desenvolvimento dos sistemas de informações dos serviços, que não possibilita a formação de uma base integrada de dados adequada ao conhecimento da situação e seu acompanhamento permanente e local.

Nesse sentido, Ibañez e Vecina Neto (2007) afirmam que numa análise de tendências das reformas do Estado no contexto internacional, caracterizam quatro modelos da nova administração: (i) *modelo de impulso para a eficiência*, que é aproximação entre serviços públicos e serviços privados, preconizando a transformação do setor público através da introdução de padrões de eficiência desenvolvidas pelo setor público; (ii) *maior controle financeiro*, é a introdução de sistemas de custos e auditorias, quanto aos aspectos financeiros e profissionais, poder outorgado à administração superior com estabelecimento de objetivos claros, com monitoramento do desempenho e desregulamentação do mercado de trabalho; (iii) *modelo downsizing e descentralizado*, que é separação entre o financiamento público e dotação do setor autônomo, mudanças de gestão hierárquica para a gestão hierárquica para a gestão por contrato, surgimento de organização separadas para a compra e para prestação de serviços e redução drástica da folha de pagamento das organizações públicas; (iv) *modelo de busca pela excelência*, é baseado na escola de rela-

ções humanas, com ênfase na cultura organizacional, modelo de orientação para o serviço público. Atualmente este tem sido o padrão menos desenvolvido, fruto da fusão entre os modelos definidos pelos serviços público e privado, conferindo ao primeiro, aspectos administrativos qualitativos, os quais também estão presentes no segundo, incluindo-se a responsabilidade dos serviços com os usuários e os cidadãos, não mais considerados como meros consumidores ou simples usuários.

Catelli (2003) afirma que a questão fundamental sobre como avaliar a gestão pública torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos. Estes estimulados a participar da vida sociopolítica, são continuamente informados, pelos meios de comunicação, sobre os impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos déficits e superávits dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade.

A Rede Interagencial de Informações para a Saúde - RIPSa (2002) considera que as abordagens metodológicas dirigidas ao conhecimento da situação da saúde e da qualidade dos serviços, não possibilitam a obtenção de dados para os indicadores do estado de saúde, e acrescentando as rápidas mudanças nas características sociodemográficas da população brasileira e no seu perfil epidemiológico apontam para a necessidade de combinar coerentemente as estratégias para a produção de informações. Enquanto isso, Machado (2007) observa que a regionalização é pensada como uma estratégia para facilitar e melhorar o acesso aos serviços de saúde, desde que respeitados os conceitos de economia de escala e da qualidade da atenção, buscando o desenvolvimento de sistemas eficientes e efetivos, criando bases territoriais para o desenvolvimento de redes de atenção à saúde.

Segundo Vilarins (2012) a regulação sobre o sistema de saúde tem como principais funções a definição de normas, monitoramento, fiscalização, controle e avaliação dos serviços de saúde. Andrade (2013) expõe que o modelo da vigilância da saúde é essencial; portanto, desenvolver ações que levem em conta as necessidades coletivas, que podem ser identificadas por diversos instrumentos, dentre os quais o inquérito populacional e os indicadores coerentes para a validação das informações (VIACAVA, 2012). Nesse sentido, com base em um modelo de indicadores de avaliação de desempenho dos sistemas de saúde canadense, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) convocou pesquisadores e elaborou um quadro de indicadores sobre a saúde no País.

Quadro 1 - Matriz de avaliação do Sistema de Saúde proposta

<b>DETERMINANTES DA SAÚDE</b>		
<b>Ambientais</b>	<b>Socioeconômicos e Demográficos</b>	<b>Comportamentais e Biológicos</b>
Fatores físicos, químicos e biológicos do ambiente que atuam como determinantes de agravo à saúde.	Características demográficas e socioeconômicas, contextuais e dos indivíduos, relacionados à produção de agravos à saúde.	Atitudes, práticas, crenças, comportamentos bem como fatores biológicos individuais, que condicionam/ predispõem/ influenciam a concorrência de agravos à saúde.

<b>CONDIÇÕES DE SAÚDE DA POPULAÇÃO</b>			
<b>Morbidade</b>	<b>Estado Funcional</b>	<b>Bem-estar</b>	<b>Mortalidade</b>
Ocorrência de sintomas, doenças, traumas e deficiências.	Ocorrências de limitação ou restrição na realização de atividades cotidianas típicas.	Qualidade de vida associada ao bem-estar físico, mental e social dos indivíduos.	Padrão e tendências da ocorrência de óbitos na população.

**SISTEMA DE SAÚDE**

**CONDUÇÃO**

<b>ESTRUTURA</b>	
<b>Financiamento</b>	<b>Recursos</b>
Montante de Recursos financeiros e modos pelos quais são captados e alocados.	Conjunto de pessoas, informações, instalações, equipamentos, insumos incorporados na operação do sistema de saúde.

<b>DESEMPENHO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE</b>			
<b>Efetividade</b>	<b>Acesso</b>	<b>Eficiência</b>	<b>Respeito aos direitos das pessoas</b>
Grau com que a assistência, serviços e ações atingem os resultados esperados.	Capacidade das pessoas em obter os serviços necessários no lugar e momento certo.	Relação entre o produto da intervenção de saúde e os recursos utilizados.	Capacidade do sistema de saúde de assegurar que os serviços respeitem o indivíduo e a comunidade, e estejam orientados, as pessoas.
<b>Aceitabilidade</b>	<b>Continuidade</b>	<b>Adequação</b>	<b>Segurança</b>
Grau com que os serviços de saúde ofertados estão de acordo com os valores e expectativas dos usuários e da população.	Capacidade do sistema de saúde prestar serviços de forma ininterrupta e coordenada entre diferentes níveis de atenção.	Grau com que os cuidados prestados às pessoas estão baseados no conhecimento técnico-científico existente.	Capacidade do Sistema de Saúde de identificar, evitar ou minimizar os riscos potenciais das intervenções em saúde ou ambientais.

Nota: Equidade é o eixo que corta transversalmente todas as dimensões.

Portanto, todas elas devem ser analisadas segundo essa perspectiva, utilizando variáveis e indicadores mais apropriados a cada um.

Fonte: Adaptado de Viacava (2003).

Tomblim (2003) relata que no plano internacional a existência de grande entusiasmo em relação à regionalização das políticas públicas, apesar da ausência de mudanças significativas decorrentes de experiências prévias. Esse movimento é associado, por um lado às iniciativas de reestruturação das instituições visando sua democratização, maior participação social e aumento da eficiência e a necessidade de se reduzir o papel do planejamento central.

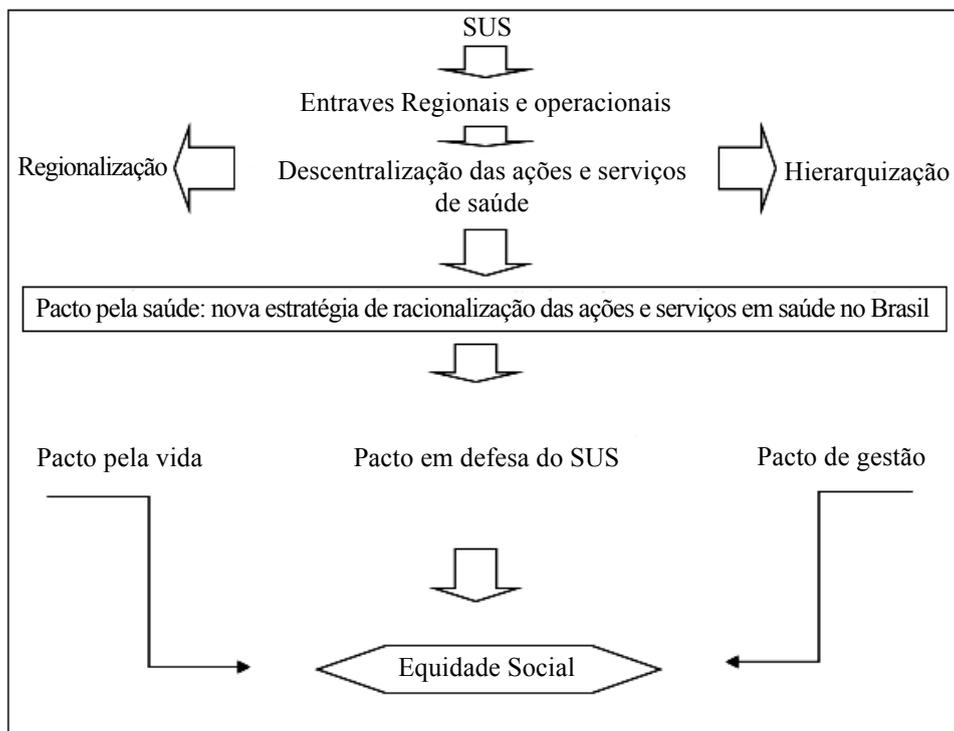
Por sua parte, Spedo (2009) aponta que a proposta regionalizada de sistemas de saúde surgiu inicialmente na antiga União Soviética, pós-Revolução, tendo sido posteriormente adaptada no ocidente por Dawson em 1920 (SILVA e MENDES, 2004). Desde então, essa estratégia vem sendo adotada na estruturação de sistemas nacionais de saúde por diversos países. Nessas experiências, o paradigma dominante tem sido o da regionalização autárquica, na qual existe uma instância mesorregional, com relativa autonomia, responsável pela gestão do sistema local de saúde. Nesse contexto, o papel dos municípios é secundário, algumas vezes responsável apenas por ações de saúde pública, ou inexistente. Esse é o modelo adotado pelo Reino Unido, pela Itália e pelo Canadá, países cujos sistemas são referência para o SUS.

O Brasil gasta cerca de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) na saúde, o que representa um gasto per capita de 909 dólares por habitante. Esse valor é menor que os 3 mil dólares que as nações listadas como as melhores do mundo na área gastam. O Canadá, gasta cerca de 8% do Produto Interno Bruto - PIB em saúde e a despesa *per capita* é de 4,3 mil dólares. Embora pagos pelo governo, os médicos não são funcionários públicos. A maioria dos atendimentos financiados pelo sistema é oferecida na iniciativa privada, o que provoca a inexistência de competição entre o sistema público e o privado. O Reino Unido, que gasta 8,2% do PIB em saúde, seu sistema de saúde foi criado depois da Segunda Guerra Mundial e lá há uma ligação maior entre médico e paciente, uma vez que ele tende a estar no mesmo bairro de residência do paciente. A Espanha também possui um dos melhores sistemas de saúde do mundo onde a garantia de que o cidadão será atendido envolve mensagens de celular e *e-mails*, por exemplo. Já a França gasta 9,3% do PIB na área da saúde e teve seu sistema eleito como o melhor do mundo em termos de saúde.

Bravo (2006) expõe que na saúde brasileira o objetivo é a luta pelo fortalecimento do Projeto de Reforma Sanitária. Nesta direção, é fundamental a defesa das propostas aprovadas no 8º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, ocorrido em Brasília, em junho de 2005. Para Fadel et al. (2009), o

Pacto pela Saúde surge no cenário brasileiro em um momento histórico da saúde pública no País. Após inúmeras tentativas de transposição dos entraves regionais e operacionais no setor da saúde, por meio da luta da descentralização e hierarquização das ações e serviços, o Brasil busca a equidade na saúde, tal como mostra o quadro a seguir.

Figura 1 - Pacto pela saúde: uma estratégia para viabilizar a equidade em saúde no Brasil.



Fonte: Adaptado de Reis (2007).

Pereira (2008) argumenta que uma drástica mudança na administração pública deve ter como propósito a modernização do Estado a fim de torná-lo menos burocrático e mais competitivo. Por meio da eficiência na administração dos recursos públicos, o governo pode então solucionar um maior número de demandas da sociedade, as quais devem estar traduzidas nas suas políticas públicas contidas no orçamento da União.

## 4 DISCUSSÕES E RESULTADOS

O quadro, a seguir, apresenta uma síntese das publicações, ordenada em ordem cronológica, utilizada durante a revisão da literatura. Este quadro vincula cada publicação aos autores e áreas de pesquisa. No entendimento de Viacara (2012), o Brasil tem um volume expressivo de informações sobre saúde, disperso em diferentes sistemas de informação e bases de dados que têm pouca comunicação entre elas, com acesso universal a qualquer cidadão brasileiro, através da *internet*.

Quadro 2 - Síntese das publicações no período de 1998 a 2013 no Brasil

Ano	Título	Autor	Área
1998	Saúde coletiva: uma nova saúde pública ou campo aberto a novos paradigmas?	Jairnilson S. Paim; et al.	Saúde Pública
2002	Informações em Saúde para a Gestão do SUS	Eduardo Mota; et al.	Saúde Pública
2003	Sistemas de Informação e Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde no Brasil	Francisco Viacava; et al.	Saúde Pública
2003	A reforma da Gestão pública: do mito a realidade	Joaquim Filipe Ferraz Esteves & Carmen Flores de Araújo; et al.	Gestão Pública
2003	Responsabilidades dos gestores públicos de serviços de saúde	Paulo Henrique Rodrigues; et al.	Saúde Pública
2003	Serviços de Saúde do Trabalhador: a co-gestão em universidade pública	Gilson Gehiring Júnior; et al.	Saúde Pública
2003	Equidade na Gestão Descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde	Patrícia T. R. Lucchese et al.	Saúde Pública

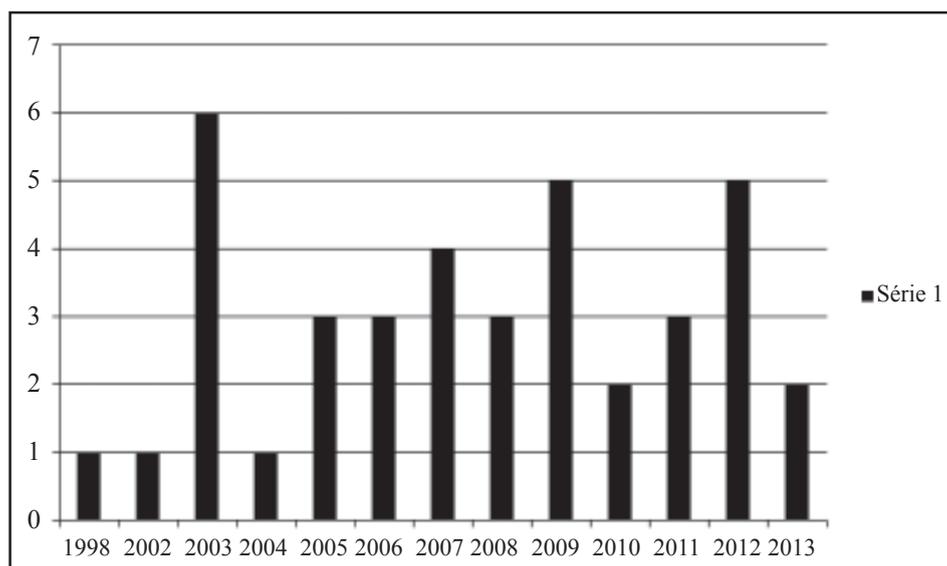
2003	Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social	Ana Paula Paes de Paula; et al.	Gestão Pública
2004	Mensurando a criação de valor na gestão pública	Armando Catelli et al.	Gestão Pública
2005	A nova Saúde Pública e a Promoção da Saúde via Educação: Entre a Tradição e a Inovação	Dora Lúcia de Oliveira; et al.	Saúde Pública
2005	Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão	Fernado Luiz Abrucio & Francisco Gaetami; et al.	Gestão Pública
2005	A regionalização Intermunicipal do Sistema Único de Saúde (SUS): um estudo de caso no município de São Paulo	Sandra Maria Spedo; et al.	Saúde Pública
2006	Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte	Jairnilson S. Paim; et al.	Saúde Pública
2006	Promoção do epoderamento com conselhos Gestores de um Pólo de Educação Permanente em Saúde	Maria Elisabeth Kleba; et al.	Saúde Pública
2006	Saúde Pública é...: permanência e modernidade nas representações de universitário	Marta Júlia Marques Lopes; et al.	Saúde Pública
2007	Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas	Fernando Luiz Abrucio; et al.	Gestão Pública
2007	Modelo de gestão e o SUS	Nelson Ibañez; et al.	Saúde Pública
2007	Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos	Nilton Santos; et al.	Saúde Pública

2007	Construindo o pacto de gestão no SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede.	Leonardo Nelmi Trevisan; et al.	Saúde Pública
2008	Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: O caso das organizações sociais de saúde em São Paulo	Hironobu Sano; et al.	Gestão Pública
2008	Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia.	José Matias Pereira; et al.	Gestão Pública
2008	Novas perspectivas na Gestão do sistema de Saúde na Espanha	Daniele Pompei Sacardo; et al.	Saúde Pública
2009	Regulação em saúde: Aplicabilidade para concretizaçãodo pacto de gestão do SUS	Adail Afrânio Marcelino do Nascimento; et al.	Saúde Pública
2009	Políticas de Saúde no Brasil: SUS e pactos pela Saúde	Denizi Oliveira Reis	Saúde Pública
2009	Do controle social à gestão participativa: Interrogações sobre a participação política no SUS.	Francini Lube Guizardi; et al	Saúde Pública
2009	Entrevista com Francisco Batista Júnior	Francisco Batista Júnior; et al.	Saúde Pública
2009	Admnistração pública: o pacto pela saúde como uma nova estratégia de racionalização das ações e serviços em saúde no Brasil	Cristina Berger Fadel; et al	Saúde Pública
2010	Inquéritos populacionais como instrumentos de gestão e os modelos de atenção à saúde	Nelson Ibañez; et al.	Saúde Pública

2010	O SUS nos seus 20 anos: reflexões num contexto de mudanças	Georgia Costa de Araújo Souza; et al.	Saúde Pública
2011	A gestão coletiva dos serviços de saúde Pública	Maristela Botelho França; et al.	Saúde Pública
2011	A educação popular na práxis da formação para o SUS.	Juliana Acosta Santorum; et al.	Saúde Pública
2011	Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde: um modelo de análise	Francisco Viacava; et al.	Saúde Pública
2012	Os países com melhor sistema de saúde do mundo	<a href="http://www.diagnostico-web.com.br/noticias/gestao/veja-quais-sao-os-paises-com-os-melhores-sistemas-de-saude-do-mundo.html">http://www.diagnostico-web.com.br/noticias/gestao/veja-quais-sao-os-paises-com-os-melhores-sistemas-de-saude-do-mundo.html</a>	Saúde Pública
2012	A regulação em saúde: aspectos conceituais e operacionais	Geisa Cristina Modesto; et al.	Saúde Pública
2012	Saúde, Cidadania e desenvolvimento	Amélia Cohn; et al.	Saúde Pública
2012	Entrevista com a Dr(a) Marcia Angell	Marcia Ange; et al.	Saúde Pública
2012	Só no Brasil há saúde grátis e universal mas gasto privado maior	André Barrocal amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia.asp?cod_noticia=19258&cod_canal=33	Saúde Pública
2013	Conselhos de Saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das secretarias Estaduais de Saúde	Rodrigo de Souza Gonçalves; et al.	Saúde Pública
2013	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	Francis Sodré; e. al.	Saúde Pública

O quadro 2, mostra que 18% das publicações trataram sobre gestão pública e 82% sobre saúde pública. Isto indica a que o tema Saúde Pública, está ativo e vem sendo muito discutido tanto no meio acadêmico como na sociedade em geral.

Figura 2 - Número de publicações sobre Saúde Pública realizada por ano no Brasil



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

A figura 2 mostra que existe um número muito maior de publicações a partir do ano de 2003, onde já em 2006 o Governo Federal assinou com os Estados, Municípios e Conselhos de gestão de saúde o Pacto pela Saúde, no qual a descentralização do SUS foi discutida e determinada. Nessa figura fica evidenciada a importância do estudo sobre a gestão pública brasileira no momento em que se evidencia os caminhos para uma nova forma de gestão de saúde pública. Ou seja, mais efetiva e dinâmica.

A saúde deixou de ser apenas um estado de ausência de doença para transformar-se em um conceito muito mais amplo, que vai desde a ausência da doença até o bem-estar completo e complexo de vida. Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental, social e não apenas de doença. Os países desenvolvidos, considerados como referência em saúde pública pela Organização das Nações Unidas

(ONU), isto é, Canadá, Reino Unido, Espanha, França e Suécia, gastam no mínimo 8% do seu PIB com saúde pública, sendo que o Brasil gasta cerca de 4% do seu PIB, com um gasto *per capita* de U\$\$ 909 dólares, sendo menor que a média de 3 mil dólares que estas nações listadas gastam.

Uma reforma administrativa, que modernize a Administração Pública com a finalidade de dar concretude às promessas de um Estado que garanta a dignidade humana, tem sido discutida desde meados dos anos 1990. Por isso, a efetividade do direito à saúde passa obrigatoriamente pela melhoria das condições executivas da Administração Pública, as quais não estão ocorrendo a contento até os dias atuais.

## 5 CONCLUSÃO

Este artigo apresentou uma revisão sistemática que reúne contribuições sobre os caminhos e soluções para a Gestão Pública de Saúde no Brasil. A busca dos artigos foi realizada nas plataformas *Scielo*, Google Acadêmico e Periódicos da Capes, sendo selecionados 40 estudos.

Percebeu-se que 40% das publicações estão concentradas em São Paulo e Rio de Janeiro (35%) e o restante nos demais Estados brasileiros. Desta forma, percebe-se que existe uma concentração de desenvolvimento maior de Gestão Pública de Saúde nesses dois Estados localizados no sudeste brasileiro, pois 75 % das publicações são oriundas dos mesmos.

Identificou-se ainda que o estudo da Gestão Pública de Saúde no Brasil não é recente, pois apenas 22% das publicações selecionadas ocorreram nos últimos três anos. Além disso, 90% dos artigos usavam dados baseados em outros artigos e teses. Verificou-se também que 82% dos artigos eram sobre Saúde Pública e 18% sobre Gestão Pública. Em linhas gerais, esta pesquisa permitiu uma discussão e visão de possibilidades pelas quais a Gestão Pública de Saúde no Brasil, pode percorrer caminhos que a tornem mais qualificada e eficaz.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas, **Rev. Adm. Pública** [online], v. 41, p. 67-86, 2007
- ABRUCIO, Fernando; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. In: CONSAD, Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados, Brasília: Consad, 2007.

- ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. **A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade**. In: Seminário Internacional Luso-Galaico: A reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso, 2004, Porto. Atas do Seminário Internacional Luso-Galaico: A reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso. Porto: IGAP, 2004. p. 31-41.
- BARROCAL, André. **Só no Brasil há saúde grátis e universal, mas gasto privado**. Disponível em: <[http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod\\_noticia=19258&cod\\_canal=3](http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=19258&cod_canal=3)>. Acesso em: Mai.2015
- BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2163/livros>. Acesso: Mai/2014.
- CAMPOS, G.W. S. Reforma política e sanitária: a sustentabilidade do SUS em questão. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n.2 p.307-317, 2007.
- CARDOSO, Florentino. **Tragédia anunciada na Saúde Pública**. Febrasgo, 2012. Disponível em: <http://www.febrasgo.org.br/site/?p=2307>. Acessado em Mai/2014.
- CATELLI, Armando. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, ago. 2004.
- COHN, Amélia: **Saúde, Cidadania e Desenvolvimento: Reformas da saúde e desenvolvimento: desafios para a articulação entre direito e cidadania**. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2012.
- FADEL, Cristina Berger et al. Administração pública: o pacto pela saúde como uma nova estratégia de racionalização das ações e serviços em saúde no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, Abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: mai. 2015.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.
- GUIZARDI, Francini Lube. **Do controle social à Gestão participativa: Interrogações sobre a participação política no SUS**. Trabalho educação Saúde p. 9-34. 2009
- IBANEZ, Nelson; VECINA NETO, Gonzalo. Modelos de gestão e o SUS. **Ciências da Saúde Coletiva** [online]. 2007, v.12, p.1831-1840.
- MOTA, Eduardo. **Informações em saúde para a gestão do SUS; Ciência e Saúde Coletiva**, 7 (4): 623-640, 2002.

PAIM, Jairnilson S.; ALMEIDA, Naomar, **Saúde coletiva**: uma “nova saúde pública” ou campo aberto a novos paradigmas? *Saúde Pública*, 32 (4): 299-316, 1998.

REIS, Denizi O. **Políticas de Saúde no Brasil**: SUS e pactos pela Saúde. Modelo Político Gestor, UNA-SUS-UNIFESP, 2009.

PEREIRA, José Matias. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Rev. Adm. Pública** [online], v.42, n.1, p.61-82, 2008.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE – Ripsa; Indicadores básicos de saúde no Brasil: conceitos e aplicações/Rede Interagencial de Informações para a Saúde - Ripsa. –Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 299 p., 2002

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil**: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Rev. Adm. Empres.** [online], v. 48, 2008.

SANTOS, N. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. **Ciências da Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.2, p.429-435, abr.2007.

SANTORUM, Juliana Acosta; CESTARI, Maria Elisabeth. A Educação Popular na Práxis da formação para o SUS. v.9, n.2, p. 223-240, 2011.

SOUZA, Georgia Costa de Araújo; COSTA, Íris do Céu Clara, O SUS nos seus 20 anos: reflexões num contexto de mudanças. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.19, n.3, p. 509-517, 2010.

TEIXEIRA, Carmem Fontes; PAIM; Jairnilson Silva. **Política, planejamento e gestão em saúde**: balanço do estado da arte. *Saúde Pública*: 2006; 40.

VIACAVA, Francisco et al. Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde: um modelo de análise. **Ciênc. Saúde Coletiva**. v.17, n.4, Rio de Janeiro, Abr.2012.

VILARINS, Geisa Cristina Modesto. A Regulação em Saúde: aspectos conceituais e operacionais. **Saúde em Debate**. v.36 n. 95 p 640-647. Disponível em: <<http://www.diagnosticoweb.com.br/noticias/gestao/veja-quais-sao-os-paises-com-os-melhores-sistemas-de-saude-do-mundo.html>>. Acesso em: mai. 2015.

# ENERGIA EÓLICA: FONTE COMPLEMENTAR COMO PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO PARA O ATENDIMENTO DA DEMANDA POR ENERGIA ELÉTRICA NO RIO GRANDE DO SUL

Rosane Maria Kaspar<sup>1</sup>

Dirce Maria Antunes Suertegaray<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da energia eólica surge como um importante suporte na continuidade do progresso e na sustentabilidade, sendo motivado por duas grandes preocupações da atualidade, as mudanças climáticas e os efeitos do aquecimento global; e a necessidade de redução na dependência por combustíveis fósseis, garantindo o abastecimento energético (MONTEZANO, 2012).

A obtenção de energia renovável e/ou sua comercialização está inserida no contexto das potencialidades de uma região, visando o desenvolvimento sustentável sem comprometer o meio ambiente. Portanto, o objetivo deste artigo é apresentar o potencial de geração de energia eólica no Rio Grande do Sul, evidenciando algumas particularidades dessa atividade. Como os aspectos econômicos na geração de empregos, melhorias na infraestrutura dos municípios ou regiões, onde os parques foram instalados ou estão em implantação, incremento no turismo e investimentos em todos os elos da energia, desde a geração até o consumidor final. Além do potencial e suas particularidades, o estudo também pretende apresentar a percepção e as alterações ambientais a partir da instalação dos Parques Eólicos.

Ao se considerar o fato da geração de energia eólica ser renovável e ainda que pode ser produzida em regiões próximas ao consumo, esta vem sendo apontada como uma das fontes mais limpas e com outras vantagens: a

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: rmkaspar@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: dircesuerte@gmail.com

rapidez na instalação, o baixo impacto ambiental e ainda o custo zero na produção, considerando o combustível, o vento, disponível na natureza.

Inserindo as energias renováveis no desenvolvimento regional, pode-se verificar os benefícios, além dos associados à limpeza da matriz energética e a complementaridade de outras fontes renováveis. A geração de energia por fontes renováveis também está relacionada ao desenvolvimento de tecnologias mais eficientes – programas de pesquisa e desenvolvimento – e ainda, a mercados de comercialização de energias limpas. Como é o caso da bolsa do clima de Chicago, onde ocorre a compra e venda de certificados de carbono. Assim sendo, os investimentos em tecnologias mais eficientes atraem grandes empreendimentos, inserindo estas empresas em atividades sustentáveis, apoiando ações em prol do meio ambiente, criando um marketing para a empresa ambientalmente correta, contribuindo com isto para a redução dos impactos ambientais, dada a preocupação global com as condições climáticas (SILVA, WEISS E FREITAS, 2011).

No contexto do Desenvolvimento Regional com foco na produção de energia renovável, esta pesquisa tem o objetivo de analisar a potencialidade da Energia Eólica como fonte complementar propulsora do desenvolvimento, visando o atendimento da demanda por energia elétrica no Rio Grande do Sul, bem como a oportunidade de crescimento econômico a partir desta fonte. Isto acaba promovendo o desenvolvimento regional sustentável através das demais atividades relacionadas à geração de energia eólica. Lembrando que a produção de energia através de turbinas eólicas pode interferir na comunidade local onde o parque é instalado.

A interferência na produção pode ocorrer no impacto visual dos aerogeradores, no uso da área para a construção da base para as torres, no sistema utilizado para a transmissão da energia gerada, como redes e demais componentes, além de mudanças na comunidade local. Essas mudanças podem ocorrer de forma exógena, pela projeção do município ou região onde o Parque Eólico é instalado, ou de forma endógena, pela participação da comunidade nas atividades relacionadas ao parque, ou pelas oportunidades que se formam a partir da atividade de produção energética. Na maioria dos casos, a interferência da atividade é positiva, em função dos incrementos socioeconômicos à comunidade local e regional.

## 2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo para o levantamento das informações e dados, visando atender aos objetivos principais da pesquisa do arti-

go, foi a técnica de Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (1977) a Análise de Conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos que se aperfeiçoa constantemente e que se aplica a discursos diversificados, principalmente na área das ciências sociais, com objetivos bem definidos, considerando que nesse método pode-se utilizar tanto as pesquisas quantitativas quanto em pesquisas qualitativas. (BARDIN, 1977).

O levantamento das informações sobre a energia e suas particularidades foi realizado a partir de textos produzidos em pesquisas científicas e também textos de jornais e/ou outros materiais, enquanto para a interpretação dos conteúdos analisados foi utilizada a análise qualitativa, visando uma abordagem mais ampla para o estudo. As etapas para este método seguem um roteiro específico, iniciando com a pré-análise, onde foram selecionados os documentos a partir das hipóteses e dos objetivos para a pesquisa.

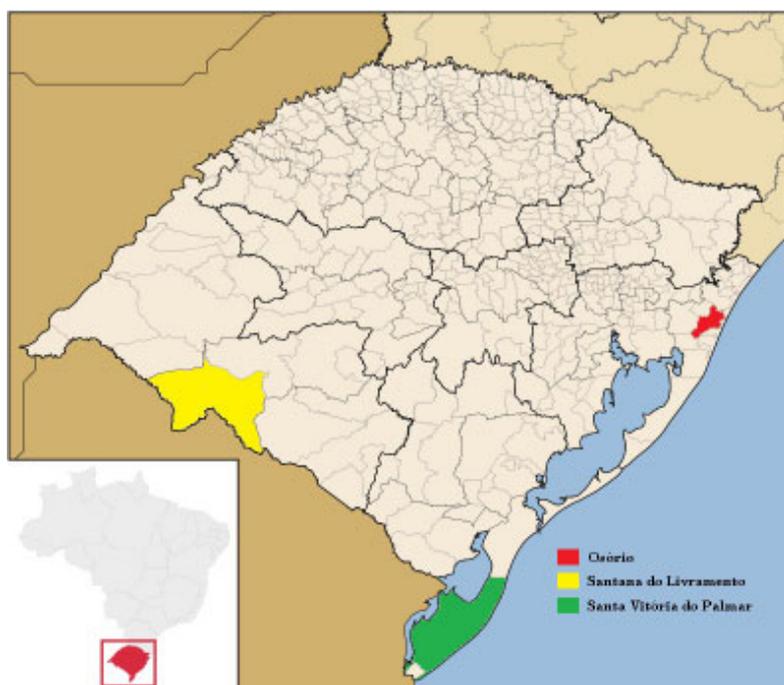
A segunda etapa da metodologia contemplou a exploração do material onde foram aplicadas as técnicas específicas, segundo os objetivos. Nesta etapa os materiais deveriam conter informações que: (i) demonstrassem as vantagens e desvantagens das instalações de turbinas eólicas para geração de energia; (ii) ter informações sobre novas tecnologias; (iii) estudos de casos de viabilidade para novas instalações; (iv) prováveis impactos ambientais que tenham relação direta com a geração desta fonte de energia; (v) ter informações sobre sustentabilidade ou desenvolvimento; (vi) ter informações sobre as legislações que envolvem o setor; (vii) análise da situação atual e possibilidade de ampliação ou novas instalações; (viii) análise de percepção ambiental e (ix) análise de percepção econômica e de desenvolvimento a partir da produção de energia através dos Parques Eólicos. O objetivo desta metodologia visa a descobrir respostas para algumas questões, mediante a aplicação de métodos científicos, enquanto que, para outros pesquisadores, a finalidade deste método busca a acumulação e a compreensão dos fatos que foram levantados.

Na preparação dos roteiros para as entrevistas consideraram-se na escolha dos entrevistados os seguintes critérios: familiaridade com as atividades do setor, disponibilidade de tempo para entrevista, conhecimento técnico e experiência na implantação de aerogeradores. As entrevistas foram previamente agendadas e da mesma forma, informado o seu formato, ou seja, o tema e as questões a serem abordadas. A análise das entrevistas preserva a identidade dos entrevistados (LAKATOS e MARCONI, 1996).

Nesse processo foram consultados especialistas (Engenheiros, analista e técnico) que atuam no setor em diferentes áreas. A escolha dos entrevista-

dos foi fundamentada no conhecimento teórico e prático em implantação de projetos eólicos no Rio Grande do Sul. Os aspectos relacionados às percepções analisados neste artigo estão delimitados aos principais municípios do Rio Grande do Sul na geração de energia eólica, que são os municípios de Osório, Santana do Livramento e Santa Vitória do Palmar. A Figura 01 apresenta o mapa do Rio Grande do Sul com destaque aos municípios de análise, bem como a capital do Estado como referência de localização.

Figura 01 - Mapa do Rio Grande do Sul - Destaque aos municípios analisados.



Fonte: IBGE.CIDADES, 2015

### 3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O consumo de energia elétrica é gerado em decorrência do desenvolvimento humano e é através deste que se pode identificar o perfil econômico de uma região ou do país. Pode-se ainda identificar o estilo de vida da popu-

lação, as aglomerações, entre outros. O crescimento econômico e populacional também é verificado a partir do histórico de consumo. Neste sentido, para melhor compreender e identificar as questões relacionadas à energia, na sequência se apresentam os dados referentes ao consumo de energia no Brasil, tendo como período, os últimos 10 anos.

Os dados foram coletados da Empresa de Pesquisa Energética<sup>3</sup> que, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, presta serviços na área de pesquisa no setor energético. Aqueles referentes ao consumo total de energia elétrica apresentam um aumento acumulado de 38%, no período de 10 anos, sendo a média anual de 4%. O consumo total em 2005 foi de 344.283.675 MegaWatts, enquanto que em 2014 foi de 475.336.597 MW (dados EPE, 2015), sendo as regiões Sul e Sudeste com o maior consumo, ou seja, com mais de 70% do total, considerando o ano de 2014.

No consumo total o aumento acumulado foi de 38%, sendo a média anual de 4%. O consumo total em 2005 foi de 344.283.675 MW, enquanto que em 2014 foi de 475.336.597 MW (dados EPE, 2015). Sendo as regiões Sul e Sudeste com o maior consumo, mais de 70% do total, considerando o ano de 2014.

Analisando o consumo por Unidade Federativa (UF), no ano de 2014 o estado de São Paulo foi o maior consumidor, o correspondente a 29% do total (neste total inclui-se todos os setores), seguido por Minas Gerais, com 11%. O Rio Grande do Sul aparece como o 4º estado com um percentual de 6% do total consumido no Brasil, os demais estados que não aparecem no gráfico consomem juntos aproximadamente 13% do total.

Apesar de nos últimos anos o crescimento econômico do Brasil estar na contramão da média mundial com relação ao aumento no consumo de energia pela sua baixa eficiência energética, o país ainda está em uma situação bastante favorável na produção de energia. Isto porque, deve-se considerar a matriz energética do Brasil para a geração de energia elétrica diversificada e com predominância de produção através de grandes usinas hidrelétricas e ainda a introdução de outras fontes renováveis.

O desafio do Rio Grande do Sul é aumentar a produção de energia, principalmente na produção por energia eólica pelo grande potencial já consolidado. Porém, segundo Custódio (2015), uma das carências do Rio Grande do Sul para este desafio ainda é a interligação com o Sistema Nacional de Energia. O mesmo ocorre pela falta de linhas de transmissão que atendam às novas instalações de geração de energia, independente da fonte geradora. Contudo, existe uma preocupação maior para a energia eólica em

função das novas instalações situarem-se distantes da rede convencional. (CUSTÓDIO, 2015).

Os dados mais atuais, segundo Custódio (2015), apresentam um aumento na produção de energia eólica, onde a capacidade de geração em operação conforme dados da ANEEL (2015) é de 1.325 MW, o que representa 20% do total produzido no Brasil. Ainda, segundo Custódio (2015), a capacidade instalada de energia eólica no Rio Grande do Sul deve crescer nos próximos anos, em função dos dados apresentados no novo Atlas Eólico e dos resultados positivos obtidos com os parques instalados nas diferentes regiões do Estado. O novo Atlas apresenta dados mais detalhados, com 70 torres anemométricas espalhadas em todas as regiões do Rio Grande do Sul, com alturas que variam de 80 a 120 metros. Com estes detalhes, os dados apresentados são mais precisos, considerando ainda demais medições meteorológicas das estações e o período mais longo de estudos. Nesta nova configuração, o Rio Grande do Sul apresenta um potencial eólico de 103 GW a 100 metros de altura e 245 GW a 150 metros de altura, lembrando que este potencial é para torres instaladas *onshore*, ou seja, em solo firme.

Para o caso específico do Rio Grande do Sul (RS), os ventos possuem características bem diferentes do Nordeste, por exemplo. Lá os ventos têm velocidades mais constantes, com máximas de 25 m/s, são ventos laminares e a direção predominante é nordeste. Enquanto no RS, os ventos são sazonais, com variação de até 45 m/s, ventos nem sempre laminares, podendo ser turbulentos e a direção varia conforme a região. No litoral, a predominância é o vento nordeste, porém no sul do Estado a rosa dos ventos é bem variada, dependendo da estação do ano. Essas características diferenciadas exigem equipamentos de medições distintos, pois, no caso do RS, estes precisam ser mais resistentes, sendo que para esta atividade já existem normas específicas de equipamentos de medição. O funcionamento das turbinas eólicas com relação à velocidade dos ventos, onde estas geram energia com ventos a partir de 3m/s, porém com uma eficiência muito baixa. A produção ocorre até 25 m/s com a eficiência máxima a partir de 10 m/s. Ventos acima de 25 m/s podem estar num processo de turbulência, onde não há produção de energia.

O relevo também é um forte aspecto a ser analisado para o planejamento de um parque eólico. Em razão disso, é possível a instalação de parques eólicos em regiões com relevo irregular, inclusive em regiões montanhosas, como a Serra Gaúcha, porém nestes locais, os aerogeradores devem ser instalados na parte superior do relevo, distante da margem, evitando o

vento Barlavento, pois este terá um efeito ascendente, quando deveria ser laminar (paralelo ao solo) para a produção de energia. Na instalação do aerogerador próximo à base da parte superior ao morro ou elevação, este efeito de deslocamento não ocorre, pois a alteração da direção do vento ocorre na parte posterior do mesmo, quando este já realizou o trabalho necessário. Deste modo, a produção de energia através dos sistemas convencionais de turbinas horizontais de três pás ocorre com o vento laminar sendo sugado pelas pás (efeito semelhante ao de uma turbina de avião), por este motivo, o sistema é mais eficiente com vento laminar, pois o vento turbulento não causa este efeito de sucção na turbina. Neste sentido, também é fundamental respeitar o distanciamento entre as torres considerando o tamanho das pás, o ideal é 10 vezes o diâmetro das pás, medindo em direção à parte de trás da torre eólica.

Desta forma, o distanciamento entre as torres também é um fator importante para a máxima eficiência de cada aerogerador, respeitando a rosa dos ventos, como no caso do parque eólico de Osório, a direção principal do vento é nordeste, conseqüentemente as torres eólicas podem ser dispostas em linha. No entanto, nos parques eólicos do sul do Estado, tanto nos Campos Neutrais em Santa Vitória do Palmar como no Cerro Chato em Santana do Livramento, as torres foram instaladas de forma mais dispersa, em função da variação da rosa dos ventos, evitando a formação em linha, pois as torres poderiam provocar turbulência a partir da segunda, com a mudança na direção do vento. Com isto, o parque sempre terá o layout considerando o relevo da unidade, em regiões com uma topografia irregular é fundamental analisar possíveis turbulências, principalmente quando a região é formada por grandes morros.

Normalmente as torres são instaladas em áreas pouco ou não habitadas, em campos abertos, áreas com agricultura baixa (soja, feijão, arroz, etc.), em áreas desérticas, incluindo as dunas. Terrenos mais complexos, em função de relevo e rugosidade, exigem uma área disponível maior para garantir a eficiência do sistema. Este arranjo mais disperso não impede a instalação de parques eólicos em regiões montanhosas, estes necessitam de uma extensão maior, podendo afetar o custo de instalação.

A energia gerada numa torre eólica é conduzida por cabos subterrâneos aterrados, assim como a própria torre. Na primeira unidade instalada em Santana do Livramento, este cabeamento foi realizado acima do solo, com cabeamento e postes normais, porém este padrão contaminou a paisagem do local, sendo que, nas unidades construídas posteriormente, os cabos

foram dispostos no subsolo em forma de árvore, ligando todas as torres a uma estação central. Esta energia é então filtrada por uma estação apropriada, ainda dentro dos limites do parque, e então é transmitida através de torres de transmissão convencionais, algumas já existentes desde antes do parque, outras novas, assim como as subestações.

Um dos pontos negativos ou que podem interferir no custo da produção de energia eólica é a exposição dos equipamentos às intempéries, pois tanto as torres de medição e controle, como as turbinas eólicas, podem ser afetadas por raios, causando danos desde a troca de partes dos equipamentos como de troca total, no caso de queima ou queda. A preocupação com a estrutura é constante, pois os fortes ventos em caso de temporais também podem derrubar as torres, apesar da forte estrutura na base para suportar estes fenômenos. No parque eólico de Cerro Chato em Santana do Livramento, por exemplo, foram danificadas oito torres durante um temporal que atingiu o município em dezembro de 2014. Também devem ser considerados nos projetos eólicos, os fenômenos meteorológicos que podem influenciar na geração de energia em um determinado período, como os fenômenos “*El Niño*”, “*La Niña*”, que podem provocar muito ou nenhum vento.

Outra informação relacionada à instalação dos parques, diz respeito à fiscalização, onde uma unidade com 15 aerogeradores num total de até 30 MW (2 MW cada) de capacidade nominal instalada corresponde a um parque. Esta condicionante se dá em função da tributação, acima desta capacidade o pagamento de tributos é maior, alterando assim a Taxa de Retorno e, conseqüentemente, dificultando o empreendimento. Neste sentido, um Parque é composto por várias unidades, no caso de Osório, são três, nos parques do sul do Estado, a quantidade de unidades por parque é maior. Com a inclusão de novas tecnologias no sistema, principalmente no que diz respeito aos aerogeradores, a tendência é de aumentar a potência por torre instalada, porém com o formato de tributação de até 30 MW de capacidade instalada, a previsão é reduzir o número de equipamentos por unidade.

Concluídas as análises técnicas preliminares, incluindo as condições do terreno e análises ambientais, com resultados satisfatórios para a instalação de um parque eólico, inicia-se uma nova etapa, que é o arrendamento das áreas onde as torres serão instaladas, bem como das áreas onde passarão os cabos subterrâneos e ainda o local das subestações, incluindo as torres de transmissão. Esta é uma etapa bastante sensível do empreendimento, pois é necessário transmitir corretamente a importância do parque, bem como a forma de funcionamento, garantindo a propriedade dos moradores

locais, a preservação ambiental e as atividades executadas pelos proprietários, assegurando a sua continuidade paralelamente às atividades de produção de energia no local. Considerando que algumas etapas podem ser concomitantes, pois as análises técnicas não cessam, assim também as análises ambientais e arqueológicas, que são permanentes durante o planejamento, a implantação e durante o funcionamento do parque. Estas atividades são realizadas por pessoal especializado (principalmente ambientalistas e arqueólogos), visando à preservação da área, respeitando sítios arqueológicos, flora, fauna, vestígios indígenas, etc.

Neste sentido, é importante o registro, bem como os cuidados das análises arqueológicas e ambientais, considerando que foram encontradas pegadas de dinossauros na região de Santana do Livramento. Na área do Parque Cerro Chato em Santana do Livramento foram catalogadas espécies de cactos únicas e que estão recebendo tratamento especial para a sua preservação, o mesmo ocorre com sítios arqueológicos e vestígios históricos. O planejamento estrutural do projeto também pode seguir em paralelo, porque assim que todos os trâmites legais estiverem aprovados, pode-se iniciar a preparação para a instalação das torres. Para o caso de Santana do Livramento, foram realizadas parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE e outras instituições de ensino para prover a qualificação necessária da mão de obra local, principalmente na etapa de projeto civil e de segurança.

Uma das características de um empreendimento como dos Parques Eólicos é justamente a necessidade de mão de obra especializada. Apesar de boa parte do empreendimento corresponder à engenharia civil, esta deve suportar todo o sistema, tanto para as torres, como demais componentes (instalações subterrâneas para cabos energizados, base para subestações, etc.), em função disto, a mão de obra e todas as técnicas são diferenciadas com relação às demais obras civis tradicionais. O sistema também envolve um número menor de mão de obra, utilizando um número mais expressivo de equipamentos pesados como gigantes guindastes para elevar as torres e demais componentes das turbinas, os blocos na montagem das torres, equipamentos na fabricação de concretos para a base, equipamentos para a produção das malhas de aço utilizadas no concreto de base, entre outros. Com este perfil a região recebe pouca mão de obra externa, apenas especialidades que não são encontradas localmente, na maioria dos casos, são especialistas que atuam especificamente em empreendimentos deste porte, e com o término da etapa de implantação, seguem para trabalhar em novo empreendimento

em outras regiões ou estados. Esta característica não altera a configuração do município ou da região, como ocorre em obras como nas construções de grandes usinas hidrelétricas, que demandam de muita mão de obra sem qualificação, interferindo na configuração social local.

Com relação às questões ambientais, a partir das medições preliminares deve-se solicitar o licenciamento ambiental junto aos órgãos estaduais competentes. A Fundação Estadual de Preservação Ambiental – FEPAM, disponibiliza a Portaria 118/2014, que dispõe de regulamentação, critérios, exigências e estudos prévios para o licenciamento dos empreendimentos eólicos no Rio Grande do Sul.

Durante a fase de implantação, a maioria dos impactos à fauna estão associados à possível morte de animais por atropelamento, intervenção em áreas de ocorrência ou aprisionamento em cavas utilizadas para fundações e cabos subterrâneos. Para minimizar ou evitar estes impactos são adotadas ações educativas e preventivas, como trânsito de veículos respeitando o limite de velocidade e atividades de proteção e resgate da fauna. Em alguns casos, os animais são removidos temporariamente do local até a finalização das obras civis. Quanto à flora, para os Parques implantados e em implantação, não houve necessidade de supressão vegetal. Nos locais de campos nativos há intervenção relacionada às obras civis, como abertura de acessos, plataforma de aerogeradores, canteiro de obras, entre outras, consideradas pouco significativas, pois são respeitadas as áreas relevantes para a fauna, áreas de patrimônio histórico e cultural, áreas de proteção permanente (APP), entre outras exigências dos órgãos ambientais e intervenientes.

Os possíveis impactos ao solo podem ser associados ao vazamento de óleo de veículos ou equipamentos, poluição pela incorreta disposição e destinação de resíduos sólidos, indevido tratamento e disposição de efluentes, entre outros. Para evitar esses impactos, são previstas nos Programas Ambientais ações a serem executadas por todos os envolvidos com a atividade. Além disso, as atividades são fiscalizadas e supervisionadas por técnicos da área ambiental. O mesmo tratamento é considerado para possíveis impactos nos cursos hídricos, em resumo, as áreas de preservação ambiental são criteriosamente respeitadas. No caso de travessias de cursos de água para a implantação de acessos, são instaladas estruturas para permitir o fluxo da água, sem comprometer o empreendimento, mantendo as propriedades originais da água.

O ruído também é um aspecto ambiental que gera discussões entre os fatores envolvidos nas atividades de geração de energia. As torres

eólicas mais antigas podem gerar ruídos em função do sistema de engrenagens das turbinas, porém, este fator foi considerado no desenvolvimento dos equipamentos de última geração, no entanto, mesmo nas instalações mais modernas é possível perceber o ruído como um silvo durante o giro da hélice, este silvo é provocado pelo próprio vento quando movimenta a pá. Os demais ruídos foram reduzidos com o uso de fluidos hidráulicos específicos para as engrenagens dos componentes que provocavam o ruído, ainda assim este impacto deve ser mais bem analisado.

A produção de energia eólica sofre intermitência em função da variação dos ventos, que pode ser acima ou abaixo da camada limite de geração. Para as manutenções preventivas, devem-se observar as condições meteorológicas, evitando a parada de equipamentos quando o tempo está favorável para a produção. Neste caso, a manutenção preventiva é realizada quando a previsão meteorológica prevê dias com ventos muito fracos ou sem vento. Com esta informação, o sistema é comunicado da manutenção que somente pode ser executada com autorização prévia. A manutenção é realizada por pessoal qualificado e contratado pela empresa que forneceu o equipamento, no caso a torre eólica, com todos os controles para o funcionamento. Ou seja, somente a empresa fornecedora do equipamento possui permissão para realizar as manutenções tanto dos componentes físicos como do sistema (softwares). Assim, as paradas por ocorrências devem ser registradas para o funcionamento do sistema e o atendimento da demanda contratada. Já a falta de produção por inatividade das turbinas em função de ausência de vento, é contemplada em contrato, porém segundo o entrevistado, esta ocorrência é rara, visto que, mesmo em períodos de baixa intensidade de ventos, existe geração de energia. Mendes e Reis (2015) ainda descrevem as três situações em que o sistema pode parar: “(i) *pela ausência de vento (o que é raro de ocorrer)*; (ii) *para manutenções preventivas* e (iii) *para a substituição de peças danificadas em função de intempéries ou desgaste*”.

A Energia Eólica interfere na localidade onde é produzida, não apenas pelo seu aspecto econômico, na geração de energia elétrica, mas principalmente pelas transformações socioambientais que a atividade produz. Neste sentido, é fundamental analisar, além das questões técnicas, as percepções ambientais, principalmente por parte da comunidade local e diretamente relacionada à atividade. Portanto, este artigo aporta também estas questões, no entanto, antes é necessário o entendimento sobre paisagem e percepção.

A análise das percepções ambientais, observadas a partir de pesquisas realizadas nos municípios de Osório, Santa Vitória do Palmar e Santana do

Livramento não se limitaram às alterações visuais; os estudos descrevem uma percepção social, de forma que os Parques estão inseridos na paisagem como parte do ambiente e da rotina da comunidade. Cardoso (2015) descreve o município de Santa Vitória do Palmar com uma nova identidade, percebida através da população residente. Esta nova dinâmica é positiva, pois projetou o município para o mundo, como símbolo de desenvolvimento limpo e responsável.

Com relação à infraestrutura dos acessos ao município de Santa Vitória do Palmar, Cardoso (2015) destaca que foi necessária a intervenção da comunidade local para que a empresa responsável pela implantação do parque fizesse as melhorias necessárias. Quanto à percepção econômica, a pesquisa destaca o fomento na área comercial e imobiliária, inclusive com aumento no custo de vida para a população residente, porém, nem todos confirmam o aumento na renda familiar.

De maneira geral, segundo a pesquisa analisada, o Parque Eólico de Santa Vitória do Palmar “retirou o município do anonimato”. Trouxe um desenvolvimento limpo, alterou a relação da comunidade com a atividade de geração de energia e principalmente, apresenta uma nova paisagem, não apenas pelo aspecto visual que já é gracioso por si só, mas também por tudo o que representa este novo estilo, esta produção socioambiental da qual os moradores têm muito orgulho de compor.

O estudo realizado por Barcella e Brambilla (2012), no município de Osório, apresenta uma análise com percepções mais técnicas, inclusive o aporte visual, que detalha uma percepção da paisagem diferente do olhar geográfico como visto no estudo de Santa Vitória do Palmar. Na análise socioambiental, os autores descrevem os aspectos positivos da atividade, comparando com as usinas hidrelétricas, onde na geração de energia por sistema eólico, não há necessidade de formação de grandes lagos, assim como também não são necessárias as desapropriações. Na área de instalação do parque eólico do município de Osório, a população residente não sofreu nenhum impacto, pois, além de manter as residências, puderam manter suas atividades, principalmente a criação de gado e agricultura. Também foram mencionadas as medidas compensatórias que a empresa responsável pelo parque em conjunto com a gestão municipal realizaram, destacando as melhorias em saneamento, reciclagem, revitalização de lagoas e outros cursos d’água, biblioteca ambiental e o mirante no morro da Borússia (morro local onde se contempla a vista do município e principalmente do Parque Eólico).

O aspecto visual positivo é percebido a partir do crescimento econômico local, a percepção visual é um atrativo turístico, pela paisagem dos aeroge-

radores alinhados como se observa no morro da Borússia, e pela perspectiva de sustentabilidade. Barcella e Brambilla (2012) acrescentam que no momento da implantação do parque houve muita desconfiança por parte da comunidade local, pois havia o receio de mudanças negativas quanto ao caráter visual e sonoro da paisagem local, em função da magnitude do empreendimento. Porém, com a conclusão das obras e a projeção econômica do município, a comunidade local teve uma percepção positiva do parque eólico como “algo bonito onde antes não havia nada”. O autor descreve ainda o fato de agora as torres estarem incorporadas à paisagem.

Segundo os entrevistados, em Osório a implantação do parque é considerada como positiva, pois além do crescimento econômico, o empreendimento no local despertou a população para as questões ambientais, aproximando este tema à comunidade, que se sente parte da questão, que discute os problemas e sente orgulho por apoiar a produção de energia limpa. Barcella e Brambilla (2012) destacam ainda as perspectivas econômicas por parte dos entrevistados, que consideram o empreendimento um negócio atrativo e rentável, vislumbrando a competitividade futura, inclusive considerando a ampliação dos parques em função da localização geográfica favorecida, pelo relevo plano e pelos bons ventos. O desenvolvimento local também foi observado na pesquisa, em especial pela geração de empregos, aumento na renda, desenvolvimento do turismo, aumento na arrecadação de impostos e as medidas para a preservação ambiental.

Em outro estudo no Parque Eólico de Osório, Daitx (2012) apresenta uma análise também realizada a partir de entrevistas com a comunidade local, tendo como recorte a população residente no município, focando as percepções ambientais relacionadas às transformações da paisagem. Os entrevistados possuem uma identificação diferenciada com a paisagem local, referindo-se à vegetação e demais componentes do território em questão, porém foram unânimes ao referenciar as turbinas eólicas, os “cata-ventos”, como parte da paisagem, destacando uma nova beleza ao visual da localidade.

A pesquisa no município de Osório apresenta uma informação semelhante à percepção de Santa Vitória do Palmar, quando a comunidade descreve a iluminação noturna, destacando o quanto as luzes vermelhas no alto das torres tornam a paisagem mais bonita e diferente, e novamente, citam a mudança nas noites calmas da região. Neste sentido, o estudo revelou o quanto a comunidade observou as mudanças visuais ocorridas a partir da implantação do empreendimento. Os entrevistados também descreveram o aumento no fluxo de carros e pessoas como um aspecto de transformação, além do

fomento na área comercial e imobiliária. O aumento na arrecadação de impostos no município foi mencionado na pesquisa, com reclamações por parte dos moradores, pois a gestão municipal ainda não cumpriu todas as promessas de melhorias na infraestrutura local, mas destacaram algumas ações já realizadas. (DAITX, 2012). Com relação ao ruído, a percepção foi positiva, no sentido de não haver nenhuma reclamação de caráter sonoro, até mesmo para os moradores mais próximos, no entanto, esta característica ainda é objeto de estudo relacionado à impacto ambiental.

A análise da percepção ambiental no município de Osório por Daitx (2012) apresentou principalmente os aspectos positivos relacionados à atividade de geração de energia eólica. Os dados apresentados nas pesquisas comprovam uma forte interação da comunidade com o empreendimento, sobretudo com todas as particularidades envolvidas na atividade, sejam elas econômicas, sociais, culturais e ambientais. Destacam-se as observações sobre uma nova identidade ao município, à projeção do local para a região e para o mundo, o simbolismo de um desenvolvimento sustentável à localidade e principalmente a relação das pessoas interagindo com o novo, mantendo as tradições do velho, reconfigurando a paisagem do ambiente.

A pesquisa realizada no Parque Eólico de Santana do Livramento apresentou novas percepções sobre um empreendimento eólico, além das transformações analisadas até o momento. Uma das principais percepções observadas no município foi o resgate da autoestima da população, não apenas pelo caráter econômico que este empreendimento proporciona, mas pelo conjunto de ações envolvidas na atividade e pela projeção do município, que passa de uma simples localidade de fronteira para um polo gerador de energia sustentável. A pesquisa apresenta ainda a nova identidade do município a partir do contexto histórico de região fronteira e das particularidades da comunidade local.

No Parque Eólico de Cerro Chato, atualmente (2015) estão instalados 108 aerogeradores dispostos de forma irregular, ou seja, não estão alinhados como ocorre em muitos parques no Brasil. Esta disposição contribui para um maior aproveitamento do vento em todas as direções sem que uma provoque o sombreamento na outra. O aproveitamento da área também é mais um motivo para esta dispersão, pois as propriedades familiares recebem quase o mesmo número de torres em suas terras, e este arrendamento proporcionou mudanças positivas. Alguns reformaram suas casas, outros construíram novas e também puderam aumentar sua produção, que é principalmente pecuária (gado leiteiro e de corte). A segurança na região do parque é

outro aspecto positivo, pois favoreceu aos proprietários que sofrem com os furtos da pecuária, muito comuns na região, principalmente em função da grande extensão de fronteira seca com o Uruguai.

Segundo Mendes e Reis (2015), as obras no Parque iniciaram em junho de 2010 e apesar das dificuldades pelo terreno ser inóspito, pelos fortes ventos prejudicando o içamento dos equipamentos, e outras intempéries, o parque ficou pronto em 2011, dezoito meses após o início das obras e começou sua produção total em 2012. Os autores também destacam que a maior incidência de ventos ocorre no inverno, neste sentido, algumas obras do parque são planejadas em períodos de baixa intensidade de vento para otimizar o custo da produção e também evitar acidentes com as pessoas envolvidas nas atividades. A segurança do trabalho foi outro fator importante na implantação do empreendimento.

Sobre o desenvolvimento do turismo no município a partir da implantação do Parque Eólico de Cerro Chato, Mendes e Reis (2015) comentam que a atividade ainda não foi 100% explorada. Atualmente, a empresa Eletrósul recebe visitantes de várias regiões do Brasil, principalmente de regiões próximas, inclusive do país vizinho, o Uruguai. Desde o início das atividades de produção de energia, o parque já recebeu mais de 20 mil visitantes, sendo a maioria estudantes do ensino médio e de cursos de graduação, principalmente da engenharia. Parte destes visitantes do parque (aproximadamente 80%) aproveita para fazer compras em Rivera, cidade vizinha, onde existem diversos *Freeshops*, porém, as atividades ainda não foram estruturadas para um turismo ampliado, com aumento da permanência na região. Marquette, Ferreira e Riedl (2012) destacam que, apesar do potencial turístico que o município possui, a infraestrutura hoteleira já estava carente em função do comércio a partir da abertura dos *Freeshops* na cidade gêmea. Esta atividade precisa ser reorganizada quando o planejamento turístico for reestruturado.

A estrutura no parque para o atendimento às visitas está sendo ampliada; inicialmente os visitantes eram recebidos em um contêiner. Atualmente, já existe uma casa específica no local com materiais audiovisuais para apresentação da empresa, das atividades do setor, do empreendimento e sobre questões ambientais, incluindo educação ambiental, preservação e a história da região.

De acordo com Mendes e Reis (2015), outro fator importante relacionado ao setor, o resgate da autoestima dos moradores locais. Pois, com o fechamento dos frigoríficos na década de 1980, parte da população economicamente ativa precisou deixar a cidade em busca de empregos, apesar das

tentativas de novos empreendimentos desde o início deste século, gerando uma redução de 10% na população total entre 2000 e 2010, que também sofreu com o aumento da pobreza. Enquanto para outra parte da população, houve a necessidade de reorganização, de alteração na dinâmica econômica do município, especializando-se nas atividades de serviços e comércio, alterando a estrutura básica dos costumes tradicionais locais (MARQUETTO, FERREIRA e RIEDL, 2012).

De acordo com Mendes e Reis (2015), os impactos sociais, econômicos, políticos e culturais foram imediatamente percebidos pela comunidade, modificando-a profundamente, alterando o fluxo de pessoas, surgindo novos investimentos, inclusive de capital estrangeiro, mudando a configuração da cidade, principalmente pela ocupação de pessoal local para as obras do empreendimento. Na visita ao parque, podem-se verificar as melhorias no acesso às propriedades, que, conseqüentemente, dão acesso aos aerogeradores e demais componentes do parque, como as subestações, as torres de transmissão, entre outros. As melhorias na infraestrutura das propriedades também foram constatadas, muitas com novas residências e grande quantidade de animais como ovelhas, gado, cavalos e avestruzes. Mendes e Reis (2015) descrevem a economia do município, cuja principal produção é de gado de corte, seguido de ovinos, gado leiteiro e a produção de arroz. Com relação ao gado de corte, a produção abastece diversas regiões no Estado e também é enviado para outros estados. O gado é comercializado vivo, o que gera pouco valor agregado à atividade, pois o município “perdeu” seus frigoríficos na década de 1980. Da mesma forma o leite é enviado *in natura* para ser processado em empresas da região.

O formato do Parque Eólico Cerro Chato, de Santana do Livramento, impressiona pela imponência das torres, pelos diferentes desenhos e tamanhos das pás, e pela transformação dos pampas do Cerro Chato. Esta nova paisagem configura o casamento de um bioma pacato aos olhos da sociedade, porém repleto de vida, de uma biologia diversificada e única, com uma tecnologia avançada, artificial e ao mesmo tempo natural. A fusão do velho com o novo, do tradicional com o arrojado, pode mudar a vida de quem vive na localidade. Esta mudança ocorre em um período de abandono e inércia da região, mudando a vida de quem está a milhares de quilômetros dali pela energia que recebem e da região pela energia que fornecem. Esta via de mão dupla é necessária na promoção do desenvolvimento regional, pois todos precisam de energia e todos precisam de vida.

Com exceção da grande estação para a rede de transmissão, construída no local, e dos cabos de rede utilizados para a distribuição da energia gerada,

as torres formam uma paisagem agradável, como se fizesse parte do bioma local. Além do potencial energético, a região pode explorar o potencial turístico, pois a transformação da paisagem associada à tecnologia pode ser um ótimo atrativo para os mais diversos públicos. Isto acaba promovendo além da energia limpa e barata, o desenvolvimento regional com o incremento econômico e social da atividade.

#### 4 CONCLUSÃO

Observou-se nesta pesquisa, o aumento na dependência da energia por parte da população de maneira geral, porém, com uma dependência ainda maior pela atividade industrial, que, apesar de seu fraco crescimento em comparação às demais atividades nos últimos 10 anos, ainda é a atividade de maior consumo energético. Comparando o desenvolvimento econômico e energético no Brasil e no mundo, pode-se observar que esse ocorreu por diversos fatores (econômicos, sociais, ambientais, culturais, políticos, etc.) e existe uma forte relação entre os mesmos, ou seja, existe uma dependência mútua entre os fatores envolvidos.

O mundo de maneira geral evoluiu, se diversificou, criou novas tecnologias, aumentou o consumo de bens, duráveis ou não, produziu mais alimentos, enfim, se globalizou. O Rio Grande do Sul, apesar de não ter sido pioneiro na geração de energia por turbinas eólicas, foi pioneiro no Brasil na geração, a partir de grandes parques eólicos e pela comercialização nos leilões de energia. Após a implantação do primeiro parque eólico no Estado, se intensificaram as pesquisas relacionadas à atividade, tanto para verificar o potencial técnico a partir dos ventos e demais variáveis necessárias para a produção da energia eólica, como os demais aspectos envolvidos, principalmente os econômicos. A importância das questões ambientais também deve ser considerada e comemorada, pois o Parque Eólico de Osório só foi viável em função dos estudos ambientais e pelo licenciamento ambiental concedido pela FEPAM, órgão ambiental do Estado.

A interação com estes aspectos envolveu de forma direta a comunidade, principalmente a comunidade local, pois esta percebeu todos os impactos desta nova atividade. A começar pela mudança na paisagem com a instalação das imponentes torres eólicas, as linhas de transmissão, as subestações para o direcionamento da energia gerada, a movimentação de mão de obra e ainda pelas vias de acesso, construídas ou ampliadas para a implantação do parque. Esta transformação da paisagem local mudou também as pessoas, ou seja, as

questões relacionadas à energia vão muito além dos fatores econômicos, são transformadores das relações sociais.

Na análise realizada nos municípios de Osório, Santa Vitória do Palmar e Santana do Livramento, em função dos grandes parques eólicos instalados a partir de 2006, podem-se observar os impactos positivos que esta atividade produz, além da geração de eletricidade, considerando os resultados a partir da percepção da comunidade local de cada município. Com relação aos fatores econômicos, a população local destaca o incremento do comércio, bem como no setor imobiliário. Também observaram as melhorias na infraestrutura, principalmente nas vias de acesso (estradas, rodovias, pontes, etc.). Os entrevistados lembraram ainda do retorno financeiro que o município recebe, através dos impostos na comercialização da energia gerada no local e aguardam por mais melhorias na infraestrutura do município (escolas, estabelecimentos públicos, etc.).

As atividades diretas do parque, desde o projeto até a operação, demandam mão de obra, tanto local como também externa. O atendimento desta demanda por pessoal local trouxe uma nova economia, pois, apesar do sistema necessitar basicamente mão de obra para a engenharia civil, esta necessita de pessoal com capacitação específica e treinamento de segurança. Com isso, as instituições educacionais também precisaram se adaptar para oferecer a capacitação necessária para a atividade. O atendimento da demanda por pessoal especializado, normalmente é externo, estes, por sua vez, necessitam de outros serviços locais, principalmente restaurantes e hospedagem. Sendo que parte deste incremento nos serviços é mantida após a implantação do parque, o que mantém a economia ativa deste setor.

O incremento no turismo também foi destacado pela percepção da comunidade em todos os municípios de análise, apesar de não haver em nenhuma das cidades, uma estrutura com roteiro específico para o atendimento ao turismo. No entanto, os municípios de Osório e Santana do Livramento possuem, dentro do Parque, uma estrutura para atender visitantes, com técnicos e instrutores capacitados para apresentar todo o sistema para a geração de energia eólica, as particularidades da atividade, inclusive com visitação às torres eólicas. Em ambos os parques, o atendimento é personalizado, existe um roteiro para informar ao visitante sobre a importância das questões ambientais, com foco na educação ambiental, visando à preservação do meio ambiente, não apenas na área do Parque, mas em todas as nossas atividades, incluindo gestão de resíduos, consumo eficiente, entre outros.

A percepção da comunidade com relação à instalação dos parques foi além do que eles imaginavam inicialmente, pois perceberam as questões

ambientais, conheceram a importância desta relação, puderam se projetar para o mundo como atores de ações sustentáveis. Assim como também puderam apresentar ao mundo a sua própria relação com a antiga paisagem local e, mais ainda, com a nova paisagem, sem que fosse necessária sua saída, ou a mudança da sua rotina diária, seja na agricultura, pecuária, ou outra atividade diária. Os entrevistados, que inicialmente estavam receosos com as gigantescas torres e cabos de energia, hoje se orgulham de ver no quintal de suas casas o futuro, o desenvolvimento tão simples e ao mesmo tempo tão tecnológico. Estas transformações criaram uma nova essência nas localidades dos parques eólicos, que hoje vive em uma nova região, em um novo território, sem a necessidade de mudança geográfica, ocorre uma mudança essencialmente social nas comunidades.

Contudo, o principal objetivo deste estudo foi analisar a Energia Eólica como fonte complementar propulsora do desenvolvimento, atendendo assim a demanda por energia elétrica no Rio Grande do Sul, bem como oportunizar o crescimento econômico a partir desta fonte. Os resultados desta análise foram evidenciados através de pesquisas bibliográficas, seminários, entrevistas e visita aos Parques Eólicos. A partir dos resultados apresentados no tópico anterior, pode-se afirmar o potencial da Energia Eólica como propulsora do desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Este potencial foi considerado a partir dos aspectos técnicos relacionados de forma direta na produção de energia, pela sua estrutura física e tecnológica, que abrange várias atividades paralelas para o seu funcionamento pleno. Considerando também as percepções pelo envolvimento da comunidade com o setor, com as novas demandas e principalmente pela mudança de paradigma absorvida e aceita pela comunidade.

Apesar dos resultados positivos que este artigo apresenta, ainda existem muitos estudos a serem realizados na área de energia, considerando sua importância, não apenas para as comunidades locais ou regionais, mas para o mundo todo. Esta urgência em atender à demanda energética é fundamental para o desenvolvimento econômico, mas mais ainda para atender à demanda sustentável, pois sem os recursos naturais de nada adianta o crescimento econômico. Da mesma forma, os estudos relacionados aos interesses da comunidade local também são fundamentais, considerando que a inclusão de uma nova economia ocorre pela sua participação e aceitação.

Neste sentido, inclui-se nas particularidades da energia eólica, uma das principais questões discutidas no mundo todo, o desenvolvimento sustentável, que, apesar das várias definições, é um aspecto importante a ser analisa-

do em qualquer atividade, neste caso em particular, a geração e consumo da energia elétrica. Assim, observa-se também a vulnerabilidade da questão, considerando os fatores econômicos e sociais, além dos ambientais. Entretanto, a geração de energia por turbinas eólicas é um forte aliado para o desenvolvimento sustentável, pois os países desenvolvidos investem em ações que visam a redução da emissão de gases do efeito estufa nos países em desenvolvimento, neste caso, a implantação de parques eólicos no Brasil.

No entanto, conforme analisado neste trabalho, para o real desenvolvimento sustentável, é preciso um conjunto de ações, entre as relações econômicas, ambientais e sociais, onde a percepção da comunidade local também deve ser considerada. Estas percepções visam acima de tudo o bem-estar social das pessoas que vivem no local onde os parques são instalados, independentemente de qualquer fator ou aspecto externo. Desta forma, insere-se um novo aspecto na análise do desenvolvimento sustentável, o cultural, considerando a identidade da comunidade local com esta nova tecnologia, ou melhor, a alteração da identidade da comunidade a partir da implantação dos parques eólicos.

## REFERÊNCIAS

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. Brasília: ANEEL, 2005. 236p.

\_\_\_\_\_, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório Geração Energia Eólica**. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidade-brasil/OperacaoGeracaoTipo.asp?tipo=7&ger=Outros&principal=E%F3lica>, Acesso em Set. 2015.

BARCELLA, M. S.; BRAMBILLA, F. R. Energia eólica e os impactos socioambientais: estudo de Caso em parque eólico do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Ciências Ambientais**, Canoas, v.6, n.2, p. 5-18, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

CUSTÓDIO, R. S. **Seminário Crise Energética e Desenvolvimento – Desafios Técnicos e Socioeconômicos da Oferta de Energia**. SENGE/RS, PUC - Maio/2015. Disponível em: <http://www.sengers.org.br/site/noticias/1859/crise-energetica-e-desenvolvimento-seminario-celebra-com-exito-os-73-anos-do-senge>. Acesso: 14 out. 2016.

CUSTÓDIO, R.S. **Energia eólica para produção de energia elétrica**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 2009.

DAITX, J. Impacto na paisagem gerado pelo parque eólico de Osório, sob a visão dos moradores: análise de resultados e metodologia utilizada. In: VER-

DUM, R. (Org.); VIEIRA, L. F.; Bruno Fleck Pinto (Org.); SILVA, L. A. P. **Paisagem - leituras, significados, transformações**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

EPE. Empresa de Pesquisas Energéticas. **Nota Técnica DEA 13/14. Estudos de Demanda de Energia – 2050**. Rio de Janeiro, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 3. edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MARQUETTO, R. F.; FERREIRA, M.A.; RIEDL, M. A dinâmica entre a tradição e a modernidade no contexto de Sant’Ana do Livramento – RS e suas inflexões sobre a sociedade e o desenvolvimento local e regional. **COLÓQUIO, Revista Científica da FACCAT**, v.9, n.2, jul./dez. 2012.

MENDES, N. R.; REIS, V. **Usina Eólica Cerro Chato: Sant’Ana do Livramento/RS**. Santana do Livramento: Sfera, 2015.

MONTEZANO, B. E. M. **Estratégias para identificação de sítios eólicos promissores usando Sistema de Informação Geográfica e Algoritmos Evolutivos** – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2012. xix, 196 p.

SILVA, G. T. F; WEISS, M. A; FREITAS, A. Energias renováveis e potenciais efeitos para o desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Cadernos de Economia**, v. 15, n. 28. p. 32-48, 2011. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rce/article/view/1185/624>

# ENTRE SABERES E AFAZERES: A DINÂMICA DAS ATIVIDADES RURAIS DAS MULHERES AGRICULTORAS FAMILIARES NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (ROLANTE/RS)

Aline Nandi<sup>1</sup>  
Daniel Luciano Gevehr<sup>2</sup>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A crescente diversidade de estudos relacionados à temática das mulheres tem impulsionado novas abordagens sobre mulheres rurais, relações de trabalho e gênero que alavancam a visibilidade das mulheres – em um ambiente ainda visto como masculino, como o rural. As desigualdades de gênero nas áreas rurais têm se inserido por muitos anos em uma conjuntura de desigualdades sociais que, quando comparadas com as áreas urbanas, tomam dimensões ainda maiores. Assim, é importante levar em consideração nos estudos do rural, as desigualdades existentes no que tange a temática e as percepções sobre o feminino rural, no acesso à renda, divisão sexual do trabalho, acesso à terra, entre outras questões de fundamental importância para a problematização do tema em questão.

Brumer (2004) aponta que as invisibilidades, as quais mulheres estão submetidas na agricultura familiar, fazem com que seu trabalho não seja visto e/ou reconhecido. As mudanças na organização das atividades desempenhadas na Agricultura Familiar vêm passando por um problema emblemático centrado na expansão das unidades familiares com múltiplas atividades. Neste ambiente, uma parte dos membros das famílias residentes no meio rural passa a dedicar-se a atividades não agrícolas, praticadas dentro ou fora das propriedades (SCHNEIDER, 2006).

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: alinen\_sintraf@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT; E-mail: danielgevehr@hotmail.com

Emerge nesta investigação, o questionamento acerca *da dinâmica de funcionamento das atividades rurais desempenhadas pelas agricultoras familiares de Rolante (RS)* e o papel das mulheres nesse desenvolvimento. Assim, este estudo se propôs a caracterizar e analisar a dinâmica de funcionamento das atividades rurais desempenhadas pelas agricultoras familiares em Rolante/RS e seu papel no contexto do desenvolvimento, buscando aprofundar a problemática das agricultoras familiares, este estudo está alicerçado em discussões teóricas sobre *gênero, agricultura e desenvolvimento*. A pesquisa teve por objetivo aprofundar a discussão acerca da dinâmica de funcionamento das atividades rurais desempenhadas pelas agricultoras familiares, bem como analisar o perfil econômico das trabalhadoras na agricultura familiar, identificar as atividades de trabalho realizadas pelas agricultoras familiares e descrever o papel desempenhado pelas agricultoras familiares nas propriedades rurais de base agrícola familiar.

Faz-se necessário atentar ainda para a discussão acerca da dinâmica de empoderamento das agricultoras familiares a fim de identificar as possíveis relações entre o desenvolvimento endógeno de Rolante e as atividades agrícolas familiares desempenhadas pelas mulheres, além de investigar as representações sociais – *que produzem uma representação de si* – construídas pelas próprias mulheres agricultoras em relação as suas funções no meio social em que estão inseridas.

O aspecto qualitativo da pesquisa – que se revela através das fontes selecionadas e da leitura que realizamos ao longo da investigação. Neste caso, de modo especial, as narrativas sobre seu cotidiano, relações, atitudes e opiniões merecem especial atenção. Tal estudo propõe uma análise sobre a dinâmica de funcionamento do trabalho desempenhado pelas mulheres no meio rural de Rolante/RS, tendo como recorte espacial as pequenas propriedades de base agrícola familiar, bem como conhecer as participação das mulheres agricultoras familiares e suas contribuições para o desenvolvimento nesse contexto local e regional.

O trabalho tem como cenário o espaço rural do município de Rolante. Localizado à aproximadamente 90 km de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. O município conta atualmente com 2.035 estabelecimentos agrícolas, sendo que destes, 1.100 são considerados estabelecimentos rurais produtivos.

Da realidade populacional estabelecida no campo, de acordo com o IBGE, no ano de 2010, Rolante era composto por uma população rural de 2.183 homens e 1.992 mulheres, num total de 19.495 habitantes (BRASIL,

2014). Destaca-se o fato de que a pesquisa está pautada em um estudo exploratório desenvolvido no período de setembro de 2014 a julho de 2015 – período em que se realizaram a coleta das fontes necessárias para a execução da pesquisa.

Ao longo deste período foram realizadas onze entrevistas com mulheres agricultoras familiares. Isso permitiu o conhecimento sobre as características das propriedades e das atividades desempenhadas pelas agricultoras e gerou um melhor entendimento acerca da organização social nas comunidades onde estas mulheres estão inseridas, as condições socioeconômicas das localidades, as atividades agrícolas praticadas nas propriedades do entorno e ainda as transformações sofridas pelo rural.

O corpus documental da pesquisa se valeu 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 e dos diários de campo.

O trabalho de campo permitiu uma série de experiências – inclusive pessoais e subjetivas – bem como a observação da realidade de uma forma diferenciada e, de forma indireta, a participação em atividades cotidianas desempenhadas pelas mulheres, o que possibilitou conhecer a realidade das agricultoras familiares.

Além disso, foi possível acompanhar e registrar seus saberes, origens, formas de produção, entre outros aspectos que permitam construir confiança, abertura para o diálogo, vivência sobre a realidade em torno das *relações de poder* que se estabelecem nestes espaços. Enfim, este estudo permitirá um processo de reconstrução de conceitos e um novo olhar, para aquelas que, muitas vezes, estão esquecidas neste universo rural – *cuja espacialidade, que vai muito além do lugar físico, não permite sua visibilidade.*

## 2 CONCEITOS E DISCUSSÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO

Para Schumpeter (1998) o desenvolvimento ocorre quando há inovações. Estas inovações são consolidadas como o motor do processo de mudança que caracteriza o desenvolvimento capitalista e são resultados da iniciativa dos agentes econômicos. Tais ações proporcionam a ruptura com o processo anterior e geram um novo modelo ou ciclo.

O crescimento está relacionado às mudanças. Tais mudanças podem ser originárias de transformações de coisas já existentes em novas, com a adequação de métodos ou de materiais. As novas combinações possibilitam,

na linha do crescimento, uma descontinuidade que é caracterizada como desenvolvimento.

Percebe-se que o desenvolvimento não se dá de igual forma em todas as regiões e assim podemos dizer em todos os setores da economia. Assim como os modelos não conseguem ser implantados de forma igualitária em todos os espaços. Esta proposta do desenvolvimento desigual é seguida por Paiva (2014), que trabalha com a afirmação de que os modelos de desenvolvimento não podem ser aplicados em igual forma em todas as regiões, assim como seus resultados não serão os mesmos nas diferentes regiões.

A agricultura não permite grandes desdobramentos produtivos ou amplas mudanças a longo prazo por inúmeros fatores. Porém, cabe destacar que Smith (1978) aponta que as subdivisões do trabalho não são realizadas de forma tão acentuada como ocorre na indústria, sendo que devem ser observadas a sua natureza. Afinal, “o mesmo homem que lavra a terra, que trabalha com a grade, que semeia o que, mais tarde, faz a colheita” (SMITH *apud* PAIVA, 2014, p 34).

Schneider (2010), por sua vez, aponta com estas tratativas que o ambiente que cerca o agricultor também é essencial no desenvolvimento. A capacidade de promover através de agrupamentos, análise do ambiente e das oportunidades dadas pelo espaço rural, mostra que o desenvolvimento vai além do que é dado pelo espaço natural.

No âmbito do desenvolvimento, as mulheres possuem importante contribuição para minimização das situações de pobreza e ampliação dos espaços de igualdade nas relações sociais e de trabalho que buscam promover a redução de sua invisibilidade. Sendo as *relações desiguais e determinadas culturalmente* (NASCIMENTO, 2013; MESQUITA, 2014; HENRIQUES & NARCISO, 2008), o território se apresenta como um espaço de construção das *dinâmicas de produção*.

### 3 MULHERES AGRICULTORAS FAMILIARES: QUESTÕES DE GÊNERO E TRABALHO

Ao se considerar o Rio Grande do Sul um dos maiores produtores agrícolas do Brasil, o reconhecimento aos geradores de recursos através das atividades agrícolas, está centrado nos grandes proprietários de terra, a aqui surge outro fator de invisibilidade ao trabalho e a renda feminina no campo.

Segundo Schott (1995) *as diferenciações das normatizações de comportamento*, as separações de ocupação dos espaços públicos e privados destinados

a cada sexo, assim como as relações de trabalho – são todos elementos que se apoiam na diferença biológica como pressuposto para a reprodução e legitimação das práticas e das teorias da divisão sexual – o que impossibilita a quebra de paradigmas e comportamentos atribuídos a este ou aquele.

Se as *relações de gênero*, ancoradas nos conceitos biológicos ainda direcionam fortemente as relações sociais, percebemos que os comportamentos no seio familiar também implicam nas *determinações simbólicas do fazer*. De acordo com Perrot (2005, p 11) “as mulheres agricultoras ou de artesãos, cujo papel econômico era considerável, não são recenseadas, e seu trabalho, confundido com as tarefas domésticas e auxiliares. Torna-se, assim, invisível”. Tal pensamento nos leva a observar que o trabalho desempenhado pelas mulheres, não sendo visibilizado, coloca as mulheres em um espaço marginal.

Cabe relacionarmos *gênero e trabalho*, em especial neste estudo, ligados à *agricultura familiar*, sendo que as *relações de gênero e trabalho* são socialmente construídas – e no que tange às discussões sobre a divisão sexual do trabalho, que está intrinsecamente ligada à dinâmica familiar, em especial no ambiente rural – estão alicerçadas no gênero masculino, não seria possível realizarmos estas discussões sem que estes temas estivessem na centralidade.

Segundo Tedeschi (2010), que se vale da concepção foucaultiana, o *poder* é algo complexo e difuso, sendo este imposto de cima para baixo. No que se relaciona às relações de gênero e poder, em especial no meio rural, se faz necessário observar a sua capacidade de afetar exercício do poder, e sua capacidade de ser afetado, provocando resistência. Assim, a resistência e relações de poder estão interligadas em uma relação dialética, ou seja, existem inter-relações, ou, dependência de um para o outro. Segundo o autor, para Foucault, a resistência é a força superior às demais, já que são os seus efeitos que provocam mudanças nas relações de poder.

A partir da perspectiva de compreendermos melhor qual é o papel das agricultoras familiares no desenvolvimento, este estudo aborda as conexões entre a agricultura familiar e o desenvolvimento regional. Busca-se evidenciar as relações destes temas com o trabalho feminino no campo, suas implicações e potencialidades.

### **Caracterização das agricultoras familiares de Rolante/RS**

Tratando-se da caracterização das mulheres agricultoras integrantes desta pesquisa, busca-se analisar o perfil dessas agricultoras familiares. A idade das entrevistadas varia de 28 a 79 anos; seis delas integrantes da faixa etária que

varia entre 60 e 79 anos; três entre 28 e 40 anos e uma entre 40 e 50 anos. Das entrevistadas, dez são casadas e uma está viúva. O número total de filhos varia entre 07 e nenhum, sendo que o número médio fica em 2,6 filhos por pessoa.

No que se refere aos tipos de renda das propriedades, as quais estas mulheres estão inseridas, seis delas possuem renda advinda da produção rural somada à aposentadoria, sendo que quatro possuem duas aposentadorias rurais e uma delas, além da aposentadoria, recebe pensão por morte. Em umas das propriedades, a aposentadoria está relacionada à atividade não agrícola.

Além disso, identificou-se que uma das propriedades possuía pelo menos uma renda que não era oriunda de atividades agrícolas e em outra, somava-se às atividades agrícolas desempenhadas da propriedade dos pais. As demais, não apresentam nenhum tipo de renda que não fosse advinda da propriedade rural.

Quanto à escolaridade das agricultoras familiares, seis delas possuem o Ensino Fundamental completo e uma, incompleto. Uma delas possui Ensino Médio completo, outra, curso Técnico, uma delas com o Curso Superior concluído e outra, incompleto. Das que possuem técnico e superior completo, em uma delas a formação está relacionada diretamente a atividades rurais enquanto outra não.

No universo do processo de *sucessão familiar*, do total das dez agricultoras com um ou mais filhos, do total de treze mulheres e dezesseis homens, apenas onze encontram-se nas propriedades, sendo que destes, sete estão em idade produtiva, ou seja, com idade acima de dezesseis anos. Além disso, observa-se que dos sete em idade produtiva, apenas uma delas é mulher. Percebe-se ainda que, quanto menor a idade das mulheres do grupo entrevistado, menor é o número de filhos por unidade familiar.

No cenário desta amostra, em que os filhos homens permanecem nas propriedades e se encontram em idade produtiva, a idade média fica entre 20 e 50 anos. Outro fator importante para observarmos neste grupo é que os filhos homens com idade entre 40 e 50 anos três deles são solteiros. O tamanho médio das propriedades varia entre 7,5 e 50 hectares, sendo uma média geral de 21 hectares por família.

Das agricultoras entrevistadas, uma delas trabalha com produção de mudas e comercialização, quatro delas com uva, tendo como principais produtos o vinho e o suco. Além de três propriedades com base na atividade leiteira, sendo que em uma destas, a produção do carvão também está entre as atividades com maior geração de renda. Uma delas desenvolve atividades

relacionadas à produção e comercialização de panificados e bolachas, e outra, ao plantio de mudas de laranjeiras e o cultivo e venda de laranjas. Neste cenário, temos ainda uma propriedade em que a base principal está ligada a piscicultura.

A composição da família é predominantemente pela *estrutura familiar nuclear*, sendo composta pelo pai, mãe e filhos. Dos núcleos familiares das mulheres entrevistadas esta é a formação tradicional, havendo um rompimento apenas no caso de três dos grupos, pelo fato de haver em uma deles a viuvez, num segundo a não permanência dos filhos na propriedade, e em outro o fato de que a mulher ainda não é mãe, porém como as atividades que a mesma desempenha se dá na propriedade de seus pais, a formação do núcleo também é característico.

## AS MULHERES E O ACESSO À TERRA

Num universo de mais de 1.100 propriedades rurais, com base agrícola familiar no município de Rolante, a forma de acesso às propriedades se dá de diferentes maneiras. Observando o processo de colonização para definição da destinação dos lotes e uso do solo, o primeiro acesso se deu por meio das concessões do governo para capitães ou para integrantes de tropas. Em seguida, com o processo de venda das terras pelas companhias colonizadoras, os núcleos familiares se estabelecem em pequenas quantias de terra e ali precisam organizar sua família e tirar o sustento das atividades agrícolas.

As mulheres se inserem neste contexto de primeiro acesso a terra, por meio da participação no grupo familiar. Pelas características do patriarcado, as mulheres, em sua maioria, estão excluídas do processo de sucessão das terras, e quando isso acontece por meio das divisões de heranças, muitas vezes o patrimônio adquirido não é suficiente para a permanência do novo grupo familiar ao qual ela está compondo – quando já casada – de forma a assegurar qualidade de vida e renda por meio de atividades produtivas relacionadas ao trabalho rural.

O casamento era para as mulheres uma das principais formas de mudança no cotidiano. Segundo Cambruzzi & Gevehr (2009, p. 94), “Se as mulheres, ao casarem, permanecessem morando com os pais de seu marido, deveriam assumir a nova casa, sobretudo, quando um familiar se encontrava doente”.

Nesse contexto de análise, observamos que a agricultora 09, embora relate morar em casas separadas, ainda divide na atualidade a propriedade e

as atividades com a sogra. A mesma fala como adquiriu a propriedade. “Era do meu sogro a propriedade [...] eu, já tô casada há 18 anos. [...]. Eles vendiam a uva [...] daí, depois com o [...] a gente começou a fabricar vinhos. [...] a gente tem casa separada. Aí, com o tempo, ele passou a propriedade para meu esposo” (AGRICULTORA, 09).

Já, a agricultora 03 fez o processo diferente, hoje mora em um espaço adaptado e é responsável pelo cuidado da mãe idosa. A agricultora conta que tem mais dois irmãos e que o fato de ter retornado para a propriedade aconteceu de uma forma que a mesma não esperava. E hoje divide estes cuidados da mãe idosa, com seu esposo, que sempre seguiu desempenhando atividades na propriedade junto com o sogro. A única que voltou e caiu de paraquedas fui eu. E daí tem a mãe, [...]. Claro, a mãe tem 74 anos, vira e mexe, tem que levar no médico tem que fazer checkape. Tem que leva no centro pra recebe, pra fazer as compra dela. Tudo isso é serviço do Cesar. Ele é que faz a parte [...] (Agricultora 03).

Seguindo a investigação, nota-se que a agricultora 04 comprou de seu pai as terras onde hoje mora e produz. “Eu comprei do meu pai. [...] o pai precisava alguém perto e os outro irmão foram pro estudo aí optei por fica do lado deles, eu e o meu marido junto” (AGRICULTORA 04). Neste caso, o cuidado com o pai, foi fator motivador para que a mesma ficasse no meio rural e adquirisse a propriedade.

Cabe destacar aqui que o ato de cuidar, *culturalmente atribuído à mulher, parece estar implícito neste processo*. Os demais irmãos, sendo três homens e cinco mulheres, não permaneceram na propriedade, sendo assim, a agricultora ficou com a propriedade da terra, porém, sobre forma de compra e venda.

## MULHERES AGRICULTORAS FAMILIARES: DOS AFAZERES À REAFIRMAÇÃO COMO TRABALHADORA

Buscamos compreender quais as percepções das mulheres sobre seu trabalho e o ambiente em que estão inseridas. Ao serem questionadas sobre seu reconhecimento pessoal, algumas das entrevistadas afirmam que o seu reconhecimento se dá pelo fato de ela estar inserida no meio rural sobre o regime de trabalho adotado na propriedade, e pela *forma* em que ela se insere nas práticas de trabalho, como expõe a entrevistada 06, “Eu me considero. A gente chega nisso aí com muito trabalho, muito esforço e muita persistência, né? Porque não é fácil a gente mesmo tá aqui [...] O filho e o esposo e agora a

nora também e daí, então, a gente, eu, me considero uma agricultora familiar [...] (AGRICULTORA 06).

Cabe destacar ainda, que seu modelo de trabalho está referenciado no trabalho dos demais membros da família. Somente o trabalho desempenhado por ela, com apoio da família, aponta-se como um dos principais fatores que fazem com que esta mulher se considere agricultora familiar.

Esse mesmo modelo aparece na entrevista 03 conforme podemos acompanhar: “Ah, eu acredito que sim né? Nós trabalhamos aqui de três né? Praticamente. O [...] trabalha fora, mas nas folgas dele e em fim de semana ele tá aqui. De noite ele tá em casa. Acredito que sim” (AGRICULTORA, 03).

Nos relatos trazidos anteriormente, assim como nas demais entrevistas, percebeu-se certa surpresa, ou até mesmo uma falta de reflexão anterior pelas agricultoras sobre o reconhecer-se como agricultoras familiares. Pareceu que elas nunca haviam se questionado sobre pertencer a esta categoria.

A resposta das agricultoras a esta pergunta, muitas vezes pareceu vir como um questionamento. Parecia que elas careciam de uma *legitimação* (Bourdieu, 2001) em relação às suas práticas, ou seja, que elas queriam que eu dissesse que efetivamente elas estão na condição de agricultoras familiares.

Apenas a agricultora 05, que pareceu estar menos surpresa com a pergunta e pareceu ainda que ela fizera esta reflexão após o agendamento da entrevista. Enfatizando, que até então ela não se reconhecia como agricultora familiar.

É isso que eu queria te colocar a pouco, acho que eu fujo muito desse, realmente dessa questão de agricultura familiar, eu acho que não, pela minha origem, por eu não ser de origem. Vamos dizer assim, o que eu hoje que eu tô investindo. O que a gente construiu não foi de origem daqui, né. Dessa forma eu realmente não me enquadrado. (AGRICULTORA 05).

A agricultora 10 relaciona a condição de ser agricultora familiar com suas práticas de trabalho e relata algumas destas práticas. “Me considero, porque nós trabalhamos assim, igual agora. [...] Nós colhemos, tiramos da roça, lavamos, selecionamos e colocamos em caixa. [...] Até cem caixas por dia. [...]”. (ENTREVISTA 10)

A relação de ajuda, apresentada anteriormente para reconhecer-se como agricultora familiar, aparece mais uma vez na fala da agricultora 01. “Pois tem que considerar, né. Porque trabalha junto com a família. Com o tempo eu ia parelho para a roça, junto. [...] Agora não funciona mais. Eu ajudo ainda no galpão, tiro leite. Ajudo a tirar o leite” (AGRICULTORA, 01).

Neste caso, a agricultora sente que o fato de não poder mais contribuir de forma tão direta com as atividades relacionadas às culturas produtivas da propriedade, fazem com que a mesma não esteja no mesmo *nível* dos demais membros da família.

Procurou-se também identificar e analisar *quais as atividades* desempenhadas pelas mulheres nas propriedades rurais e *de que forma* elas reconhecem estas atividades. Buscou-se relacionar *quais as formas de organização e divisão do trabalho* a partir da percepção e vivências destas mulheres nas propriedades rurais integrantes da pesquisa.

Sobre os espaços ocupados pelas mulheres em Rolante, cabe mencionar que sua participação estava intimamente ligada à esfera privada, com as atividades relacionadas ao cuidado com a família, a produção de alimentos, o fazer da horta, entre outros.

Cambruzzi & Gevehr (2009) destacam que fora do lar a participação das mulheres estava ligada à religiosidade. Desde a colonização do município até os dias atuais, tais práticas ainda são comuns em algumas famílias agricultoras.

Estes fatores implicam a divisão sexual do trabalho, ou seja, nas atividades que estas desempenham. Quando questionadas sobre quais atividades elas desempenhavam, algumas delas trouxeram a relação do termo trabalho com ajuda: “A minha responsabilidade é limpar a casa, fazer comida e se for preciso, ajudo a cortar pasto, trato os porco de manhã o J [...] trata de tarde, de noite sou eu que trato” (AGRICULTORA,11). Essa mesma relação de ajuda é trazida ainda no relato da agricultora 07:

Ah a gente se ajuda bastante. A gente divide bastante. Que é claro que tem trabalhos que são mais pesados né, que eles acabam entrando com uma parte maior, mais já na rotulagem que é um trabalho mais simples, mais manual que geralmente as mulheres que fazem mais[...] (AGRICULTORA 07).

O conceito das agricultoras de que o trabalho é uma simples ajuda, é trazido por elas durante as entrevistas, de forma muito natural. Não se constatou, exceto na entrevista 06, um desconforto com a situação vivida por elas, de terem o trabalho como ajuda, ou de não serem elas diretamente as envolvidas nos processos de tomada de decisões.

A situação apontada anteriormente também está presente na fala das agricultora 02, ao discorrer um pouco mais sobre as atividades que desempenha em seu cotidiano: “Eu levanto, ajudo no leite, eu ajudo não é nada pesa-

do, eu ajudo a colocar as ordenha, eu ajudo a mudar porque ali é só, lavar os teto e colocar as ordenha, tu não precisa tá carregando peso nenhum. Ajudo o que posso” (AGRICULTORA, 02).

Porém, há também uma relação de parceria para realização de atividades na propriedade. Como evidenciamos na fala da Agricultora 08:

Na verdade, tudo mundo faz de tudo né, não tem assim uma divisão, eu faço isso e tu faz aquilo. Nós faz tudo junto. Se precisa ajuda ele, fazer alguma coisa, se pedir para arrumar a roça eu vou, ou se ele me ajudar aqui nas coisa da casa, ele me ajuda enfim, é bem parceria mesmo, a gente faz tudo em conjunto. Não tem divisão (AGRICULTORA, 08).

No contexto geral da comunidade e, em especial da propriedade, o trabalho está ligado ainda às práticas rurais e ao cuidado com a terra para produção de alimentos e a domesticação de animais. Embora exista uma expressiva divisão sexual do trabalho, *as agricultoras familiares em Rolante* contribuem significativamente para a *organização do espaço rural* com base na agricultura.

Se somadas, as atividades de trabalho, desempenhadas pelas agricultoras familiares, que compõem esta amostra, seria possível elencarmos cerca de trinta atividades de trabalho diferentes. Sendo que entre as atividades, está o trabalho com produção de uva, a poda das parreiras, a colheita da uva, a produção do vinho e do suco, o engarrafamento, a rotulagem, a embalagem nas caixas, a venda direta nas propriedades, a colheita de frutas e produção de doces e geleias; o cuidado com os animais, com a horta e a produção dos alimentos para a família; o cuidado com os filhos e as diferentes atividades domésticas.

Ainda, no caso das agricultoras que trabalham com gado de leite, temos o processo do cuidado com os animais, a ordenha, a limpeza dos animais para o processo de *tirar o leite*, o resfriamento do leite, o cuidado com o produto, a recolocação dos animais no espaço de pastagem, a limpeza do espaço onde ficaram os animais durante o processo de coleta do leite.

No intuito de conhecer e elencar, de forma mais minuciosa, quais são estas atividades, passamos a evidenciar um pouco *destas práticas* por meio das falas das agricultoras.

A agricultora 04, que tem a propriedade voltada para o cultivo de mudas de flores para comercialização, relaciona uma parte de suas funções a esta cultura produtiva.

De manhã, como é que vou dizer? A gente levanta, vou tirar o leite. Leite só mais pro nosso gasto. Ai eu trago requeijão de duas vaca, né? E a gente tira. A maioria deixa mamá, deixa o gado que tem. E daí crio criação de galinha e colho umas vinte e duas dúzias de ovos por semana e vendo tudo aqui na feira e assim também [...] os frango, [...] engordo frango, carneio pra quem [...] a gente aceita pedido a doze real o quilo carneado[...] e assim a gente vai levando a vida. Eu me envolvo com a casa durante o dia. Tem que molhar as flor, ao menos uma duas vez por dia. Depende o dia [...] o calor, tem a irrigação [...] e depois retorno e vo junta ovos, trata as galinha, tira leite [...] tem porco também, tudo pro gasto (AGRICULTORA 04).

Percebe-se que as mulheres não possuem uma dimensão total das atividades que desempenham, nem o tempo demandado por tais atividades domésticas. E mais ainda, que não dividem, em nenhum momento, as atividades realizadas por elas.

Verifica-se ainda, que o ambiente rural, através das tecnologias, mudou a forma de trabalho ao longo das últimas décadas, *o trabalho rural passa a ser visto como algo fácil de ser feito*, como nos relata ainda a agricultora 02:

Na roça a gente não tem serviço mais. Antes a gente tinha que planta, capina e hoje em dia não se limpa mais. Inchada a gente não tem mais, só se tem inchada pra horta e [...] pra rapar os esterco na estrebaria (AGRICULTORA 02).

Sobre o volume de atividades realizadas e a intensidade das mesmas, a agricultora 01 apresenta um olhar um pouco diferenciado da agricultora 02. Embora a fala esteja fragmentada, ela aponta uma percepção sobre a dinamicidade do rural e suas práticas de trabalho: “De domingo a domingo. Todos os dias têm atividades pra fazer” (AGRICULTORA 01).

Não conseguimos trabalhar de forma separada. As atividades desenvolvidas e o tempo que as agricultoras levavam para realizar as atividades na propriedade. Tal divisão, não aparece em forma numérica, o que nos possibilita evidenciar que as agricultoras não contabilizam o tempo investido nas atividades da propriedade, sendo que em todas as propriedades pode-se perceber que, sem exceção, todas desenvolvem atividades domésticas.

O processo de divisão sexual do trabalho vai sendo descortinado à medida que as agricultoras vão falando um pouco mais de suas rotinas. Em algumas entrevistas, quando questionadas de forma direta, quanto à existência de trabalhos destinados a homens e mulheres na propriedade, elas nos traziam a resposta de forma negativa.

No entanto, ao relatarem as atividades e suas rotinas de trabalho, suas respostas passam a ser contraditórias, ficando fortemente visível que existem

diferentes formas de divisão do trabalho, que implicam no gênero e na idade. A agricultora 08 aponta que não contabiliza o tempo de trabalho diário na propriedade, uma vez que, segundo ela:

Olha, isso não sei nem te responder certo, porque a gente levanta de manhã e vai trabalhar. Tem dias que entro para dentro de casa cedo, assim umas 06, 07 horas, mas tem dia que a gente entra 09, 10 horas da noite né. As vezes a gente entra e tem trabalho dentro de casa (AGRICULTORA 08).

Já na propriedade 07, percebe-se que como há uma divisão das atividades da propriedade e um regime diferenciado de gestão da propriedade, a agricultora consegue elencar aproximadamente a quantidade de horas trabalhadas:

Ah dá umas 4 horas mais ou menos pras atividades da casa né [...] mãe, assim entre almoço e outras funções, mais aí, o restante é [...] assim bem dividido. Assim, dia mais pra agroindústria mesmo e pra empresas de fora eu faço, eu já procuro fazer mais [...] no final da semana[...] aqui o pai sabe, que eu ajudo bastante ele aqui, então eu procuro fazer sábado e domingo fora, pra não [...] prejudica aqui o rendimento aqui (AGRICULTORA 07).

Como existe uma relação de pagamento pelas horas trabalhadas, há uma preocupação da agricultora com as horas de trabalho empenhadas. Abrindo aqui novamente um olhar para a quebra dos pressupostos, nos chama atenção, às transformações que vêm ocorrendo no rural, na busca de alternativas para a permanência dos filhos nas propriedades.

A agricultora 01, por sua vez, afirma que homens e mulheres têm as mesmas responsabilidades e tarefas na propriedade. “Eu acho que todos os dois poderiam fazer, mas eu penso assim. Eu venho de lá, eu venho pra casa[...] Eles não é só aquele tirar leite, eles tem que ir pra roça, [...] e aí como eles vão fazer lá e aqui. Não tem como” (AGRICULTORA, 01).

Cabe chamar atenção para o processo de divisão do trabalho incutido em seus dizeres, quando a agricultora fala “eles tem o serviço deles”. Neste mesmo contexto, nos cabe um olhar para as formas como esta agricultora vê o seu próprio trabalho, nas demais atividades da propriedade, limitando de certa forma o trabalho por ela desenvolvido.

O cuidado com a *segurança alimentar* está presente na agricultura familiar desde sua origem, e, segundo Stropassolas (2004), é a mulher quem assume este trabalho no rural e por conta disso, é uma sabedora das práticas de

segurança alimentar, fazendo com que suas práticas e saberes sejam repassados de geração em geração.

As agricultoras, ao serem questionadas sobre quais mudanças as mesmas percebem em relação ao processo de desempenho das atividades no meio rural, em especial na agricultura familiar, apontam para as transformações do modo de produção, a renda e redução do trabalho manual, além de uma quantidade maior de tarefas realizadas.

Hoje na verdade [...] mais oportunidade. [...] Poder aquisitivo ficou melhor, né. Dentro da propriedade rural, né. Faz bastante diferença, porque a gente conseguiu se equipando com o tempo [...] Para diminuir o trabalho, facilitar os trabalhos que a gente tem. É só nós, né, então fica. Os serviço são bem bastante. A gente sempre precau- ra uma coisa que possa fazer com algum equipamento, coisa assim, para que aqui a gente consiga a ter atendimento de trabalho e para que fique menos trabalho né (AGRICULTORA 08).

A agricultora 07 aponta que com as novas tecnologias foi possível formas de otimizar o trabalho, garantir maior qualidade ao produto, reduzir o trabalho manual e pesado. Além disso, a agricultora aponta para a importância do planejamento dos investimentos para que não haja endividamento, visto que os rendimentos rurais não são fixos e, dependendo da atividade desempenhada, a família não tem mensalmente valores recebíveis:

Não, a gente tinha equipamentos antes só que eram equipamentos antigos, mais a como menos rentabilidade sabe as panelas de suco [...] é caro te envolve dinheiro ou as vezes mesmo financiamentos. Mesmo mais tu tem que tê consciência do que tá fazendo pra também não se afunda né porque da mesma forma que é fácil tu conse- gui um financiamento a agroindústria é como é pequena é fácil de tu consigui ti afunda também né sabe ou perder o controle por que tu não tem uma renda fixa um valor fixo mensal e as vendas são bem variáveis também né? (AGRICULTORA, 07).

A agricultora 09 destaca a redução da mão de obra para realização das atividades e ainda a possibilidade de manter os filhos na propriedade. “Dimi- nuí na mão de obra também. Quando precisava de uma 8 pessoas, hoje com 3 pessoa a gente trabalha ali. I se não fosse também a gente não conse- guiria ter os filhos aqui né. Teria ter que sair [...]” (AGRICULTORA 09).

Ainda, tratando das mudanças no meio rural, as agricultoras foram questionadas se consideravam importante o acesso aos eletrodomésticos, para o desempenho de atividades rurais e o que estes proporcionaram:

Mais lógico que mudou. Quando a gente casou a gente não tinha geladeira. Não tinha fogão a gás era só fogão a lenha. Não tinha máquina de lavar roupa. Máquina de lavar roupa eu levei anos para comprar. [...] E era difícil geladeira, quando nós casamos era um ou outro que tinha geladeira. [...] Hoje em dia tu tem geladeira tu pode conservar teus alimentos, é lógico que é muito mais fácil hoje (AGRICULTORA 01).

A agricultora 04 aponta para a facilidade que os eletrodomésticos trouxeram para realização das atividades do dia a dia. E reflete sobre a forma como era o trabalho no período em que a sua mãe não tinha acesso a estes equipamentos.

Ah nisso aí o conforto entrou né a máquina de lava roupa tem que ter conforto junto senão. [...] A máquina fais, por exemplo ela lava a roupa enquanto eu posso fazer minhas outra atividade. Se fosse que nem o tempo da minha mãe que tinha que fazer tudo a mão eu acho que não sei que ia fazer um terço das coisa[...] (AGRICULTORA 04).

As agricultoras foram questionadas ainda sobre a importância das mulheres no meio rural e suas percepções. A agricultora 01, ao falar sobre como ela se sentia no meio rural, olhou para ela mesma, para suas vestimentas, suas unhas, passou a mão nos cabelos, olhou em sua volta, falou com mais ênfase: “Eu me acho bem, sou assim como eu sou”. Parecendo querer nos mostrar que o que importa não é como as pessoas olham para quem está no meio rural, mas sim, como quem está ali se sente. E de forma mais expressiva, afirmava que gosta de estar ali. Aquele é o seu lugar. É assim que ela quer ser. Parecendo não se importar com a forma como ela possivelmente precisaria estar. Trazendo um misto de julgamento com sua própria personalidade.

A agricultora 04 evidencia a importância da alimentação no meio rural e suas relações com o trabalho feminino. A motivação para o trabalho do homem e das pessoas que estão no rural. O preparo do alimento diário acontece de forma diferenciada, cuidadosa, quando é feito pela mulher. Trazendo aqui, as discussões a respeito da segurança alimentar e ainda do trabalho feminino ligado aos fazeres tradicionais. “Não, propriedade, vamos dizer familiar que não tenha mulher, se o home chega a casa não tem um almoço, não tem nada, ele perde o interesse, perde a graça né, no trabalho. A alimentação é essencial pra mim. Sempre foi [...]” (AGRICULTORA 04).

Já, no que diz respeito à importância dada às atividades no meio rural em sua maioria pelas mulheres implica primeiramente em geração de renda. Assim, abordamos as percepções das mulheres sobre as atividades que elas desenvolvem e quais elas atribuem que são geradoras de renda.

Ao ser questionada, se considerava que tais atividades geravam renda, a Agricultora 02 fez relação com o que ela não paga e o que ela paga. Sendo que a agricultora apontou considerar que todas as atividades que ela desempenha são geradoras de renda: “Gera renda, porque eu não preciso gastar, não preciso pagar ninguém pra fazer, eu faço. Faxina eu já gasto, já não é renda. E demais, eu faço tudo” (AGRICULTORA 02).

A agricultora 04 afirma: “Renda, renda, acho que é plantação de flor e criação de galinha, das vaca, eu também tento o que sobrou de leite faço a ricota ne não vai nada fora e o soro do leite ainda vai pros pão tudo é aproveitado” (AGRICULTORA 04).

Quando questionada sobre as atividades domésticas, a agricultora 06 afirma categoricamente que: “A horta sim. Mais no mais, assim o trabalho da mulher na casa. Ali é só um. Tu faz eu faço desmancho faço e [...]é aquilo né toda dona de casa sabe que é isso ali. Não vai te trazer renda nada mais [...]” (AGRICULTORA, 06).

No que se refere à renda e ao processo de tomada de decisão sobre seus usos, cabe destacar sua importância para as mulheres agricultoras. A Agricultora 11 aponta as mudanças em relação a quem pertence o dinheiro na propriedade e quem faz a gestão, e, diz considerar importante o acesso da mulher a recursos financeiros para que tenha autonomia nas tomadas de decisões: “Ele ganha um dinheiro bom (*o marido – grifo nosso*). Assim, como veterinário e eu só com aposentadoria [...] Aqui o dinheiro é do meu marido, às vezes ele me dá o dinheiro [...] Mais o meu dinheiro, o dinheiro da aposentadoria é meu [...]” (AGRICULTORA, 06).

O processo de tomada de decisão na propriedade e de investimentos a Agricultora 03 aponta que em algumas coisas a decisão é única e exclusivamente tomada por ela, e em outras, eles reúnem o conselho. “Quem manda nas minhas coisas sou eu! [...] se eu for fazer uma coisa grande sozinha e dá errado, todo mundo paga junto comigo, né, eu não vou assumir as consequência sozinha, que vai respingar em tudo entende [...]” (AGRICULTORA 03).

O acesso das mulheres à renda, embora tenha mostrado algumas evoluções e contribuições para o processo de autonomia feminina, não é garantidor desta. Visto que, embora a mulher contribua para a geração de renda nas propriedades, tenha atividades geradoras de renda direta a partir do tra-

balho desempenhado por ela, ou ainda que sua renda também esteja sustentada na aposentadoria. Quando esses itens são relacionados com o processo de tomada de decisões sobre investimentos, compras e outros temas relacionados à renda na propriedade, a palavra final está na figura, ou nas figuras masculinas da propriedade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa buscou-se colocar em evidência a dinâmica de funcionamento das atividades rurais desempenhadas pelas mulheres agricultoras familiares em Rolante, destacando nesse processo a análise do papel dessas mulheres no desenvolvimento local. Pode-se perceber que é recorrente na história, assim como observado no cotidiano das mulheres que compõem esta amostra, a subestimação do trabalho feminino. Tal subestimação acrescida do processo de inviabilidade ou não valoração do trabalho feminino no rural e no espaço familiar, tem entre outras consequências a falta de autonomia e de empoderamento econômico.

No que tange à visibilidade da mulher no rural bem como o trabalho por ela desempenhado, estando atrelados a este trabalho diversos outros fatores. Como ao processo de segurança alimentar, manutenção dos saberes tradicionais, garantia de preservação das sementes crioulas, bem como ervas e outros itens relacionados à saúde e alimentação, estando estes historicamente sendo realizados pelas mulheres e depositado nestas o processo de preservação e manutenção.

Embora tenham ocorrido tais transformações, ainda estão enraizadas diversas práticas não legitimadoras do trabalho feminino e que fortalecem os espaços de inviabilidade dos saberes e dos afazeres das agricultoras familiares. Tais práticas estão ligadas ao patriarcado, que infere no processo de sucessão e uso da terra. A centralidade masculina do processo de tomada de decisões.

No que se refere ao trabalho no meio rural e as formas como as agricultoras se reconhecem pode-se perceber que não há, por parte das mulheres, o reconhecimento de suas atividades e de sua condição de agricultora familiar. Sendo que o trabalho desempenhado por elas é visto e/ou tido como ajuda, não caracterizando assim, para elas próprias, como sendo sua profissão, suas práticas e fazeres.

Outro fator a ser observado está relacionado ao trabalho desempenhado, ao tempo empregado e aos seus resultados. Em sua maioria as agricultoras não tangibilizam o trabalho por elas desempenhado e pareceram num

primeiro momento não terem, em qualquer de suas rotinas. Sua carga de trabalho chega a 16 ou 18 horas por dia, sendo que tais práticas acontecem nos sete dias da semana. Quando elencadas, as atividades que estas mulheres desempenham, mesmo algumas mulheres não considerem como trabalho várias atividades de seu dia a dia, ultrapassariam em alguns casos a quantidade de 30 ou até 50 atividades diárias.

Pode se concluir ainda que os estudos sobre as mulheres, em especial as que estão no contexto da agricultura familiar, contribuem para uma maior visibilidade não apenas das mulheres agricultoras familiares, mas também do rural como um todo, que muitas vezes é posto em segundo plano nas agendas políticas e, por sua vez, nos demais espaços da sociedade.

O ambiente rural e o trabalho das mulheres apresentam-se como sendo indispensável para a compreensão e a promoção do desenvolvimento, não podendo deixar de relacionar os saberes tradicionais, a segurança alimentar e as suas amarrações.

## REFERÊNCIAS

- BRUMER, Anita. **Gênero e Agricultura:** a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, jan./abril, 2004.
- CAMBRUZZI, M.R.G.; GEVEHR, D.L. **Práticas femininas:** percepções e significados. Mulheres em Boa Esperança, RolNate, 2008. Universo Acadêmico. Faculdades Integradas de Taquara – v. 2, n.1 (jan./dez.2009). Taquara: FACCAT, 2009, P.79-112.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: ago. de 2014.
- MESQUITA, L. A. P. Relações de gênero na Comunidade Rancharia: o trabalho das mulheres na agricultura familiar. **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero**, v. 5, p. 98-113, 2014.
- NARCISO.N.; HENRIQUES, P.D. **Desenvolvimento rural, mulheres e terra-** Um olhar sobre Timor- Leste. In: XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco – Acre, 20 a 23 de julho de 2008, p. 21.
- NASCIMENTO, S. M. V. **Agricultura familiar, agronegócio e a produção das trabalhadoras rurais:** processos de expropriação, dominação e resistência na zona rural do Maranhão. 2013.
- PAIVA, C. A. **Fundamentos da Análise e do Planejamento de Economias Regionais.** Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2014.

- PERROT, M. **As mulheres ou os silêncios da história**. Bauru: EDUSC, 2005.
- SCHNEIDER, S. Agricultura Familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. In: FROEHLICH, J. M.; DIESEL, Vivien (org.). **Desenvolvimento Rural** – Tendências e debates contemporâneos. Ijuí: Unijui, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate. Rev. Econ. Polit. v.30, n.3, São Paulo, jul./set. 2010.
- SCHOTT, Robin. **Eros e os processos cognitivos**: uma crítica da objetividade em filosofia. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SMITH, A. ([1776] 1982). A Divisão do Trabalho limitada pela extensão do Mercado. In: **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Abril Cultural, p. 77 e segs. (Os Economistas). Livro 1.
- STROPASOLAS, V. L. O VALOR (DO) CASAMENTO NA AGRICULTURA FAMILIAR. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1): 360, jan./abri, 2004.
- TEDESCHI, A.L. **O USO DA CATEGORIA GÊNERO NA HISTÓRIA DAS MULHERES CAMPONESAS NO BRASIL: UMA FERRAMENTA NECESSÁRIA**. Anuario de Hojas de Warmi, n.15, 2010.

# FATORES QUE ESTIMULAM E BLOQUEIAM A CRIATIVIDADE APLICADA À INOVAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES DA REGIÃO DO PARANHANA/RS

Daniele dos Santos Guidotti Pereira<sup>1</sup>  
Carlos Fernando Jung<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em que pesem nossas heranças culturais e a tendência à manutenção de antigas práticas, vivemos na “era do conhecimento”, num mundo em constante transformação; a globalização, a tecnologia e os avanços científicos modificaram nossas certezas e trouxeram implicações para a economia, para a sociedade, para as relações de consumo, etc. Nesse contexto, os desafios colocam os indivíduos numa condição de insegurança, exigindo adaptação, recriação e reconstrução, de si mesmos, de suas crenças e de suas práticas (SANTOS, 2009). O *modus operandi* tradicional é cada vez mais substituído pela necessidade de uma resposta inovadora diante das novas demandas e dos desafios do ambiente laboral, por isso a inovação passou a ser percebida como fator fundamental para o êxito das organizações (UDWADIA, 1990).

Por essa razão, a criatividade e a inovação são pontos centrais no estudo de muitos pesquisadores da área organizacional. Segundo Amabile (1997), o ser criativo é capaz de desenvolver ideias novas e úteis, sendo a inovação a exitosa implementação dessas ideias e, em um contexto organizacional, ambas baseiam-se nos recursos disponíveis, nas práticas gerenciais adotadas, na *expertise*, nas habilidades criativas e na motivação. As organizações que dispõem de recursos suficientes, que conhecem como os processos criativos e inovadores se desenvolvem e encorajam as inovações podem aumentar a criatividade de seus colaboradores.

Apesar disso, segundo dados do IBGE (2013), ao longo dos últimos anos, a inovação não tem apresentado crescimento, de 2009 a 2011, de um universo de 128.699 empresas, apenas 35,6% inovaram. Nos anos anteriores, de 2006 a 2008, 38,1% foram inovadoras, evidenciando uma redução

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: daniguiddotti@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT; E-mail: carlosfernandojung@gmail.com

nos índices de atividades inovativas. Dados da revista PINTEC - Pesquisa de Inovação Tecnológica 2011 (FEE, 2014), informam que das 10.955 empresas gaúchas identificadas, 53, 20% não realizaram qualquer tipo de inovação, tão pouco implementaram qualquer tipo de projeto, durante o período de 2009 a 2011. Essa taxa é, inclusive, superior à da PINTEC - 2008 (FEE, 2014), que foi de 52,68%. Dentre os fatores impeditivos à inovação está a falta de pessoal qualificado, com um percentual de 10,65% em 2008 e 29,69% em 2011, evidenciando a crescente escassez de pessoas qualificadas para inovar nas empresas gaúchas.

Para Dreu et al., (2011), a capacidade de ser inovador é a chave para o êxito das organizações, principalmente a partir da globalização, quando a necessidade de inovar tornou-se crescente diante da competitividade do mercado, a qual diminuiu o ciclo de vida dos produtos.

Este artigo tem como objetivo analisar os fatores que influenciam o processo de desenvolvimento da criatividade aplicado a inovações em organizações da região do Paranhana, RS, bem como verificar se os municípios, as organizações e as entidades representativas desta região cooperam entre si para a promoção de inovações, para tanto está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta o cenário e os procedimentos metodológicos, a seção 3 apresenta a revisão da literatura, na seção 4 são apresentadas as discussões e os resultados e a seção 5 conclui o estudo.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os estudos limitaram-se a três grupos de indivíduos e foram realizados na Região do Paranhana/RS, composto pelos municípios de Taquara, Parobé, Igrejinha, Três Coroas, Rolante e Riozinho, que somam 185.475 habitantes, dos quais 162.700, a maioria, encontra-se na área urbana (FEE, 2010).

O primeiro estudo foi realizado com acadêmicos de um Curso de Engenharia de Produção de uma Instituição de Ensino Superior de Vale do Paranhana, RS. O método utilizado para a elaboração do instrumento para levantamento e análise dos dados foi baseado no trabalho de Jung et al. (2010), que utilizaram os princípios da macroergonomia. Para o levantamento de dados junto aos entrevistados utilizou-se a abordagem quantitativa. Na elaboração do instrumento de pesquisa e análise empregou-se a abordagem qualitativa, a qual pode descrever a complexidade do contexto em exame, assim como possibilita a compreensão das particularidades envolvidas (SILVA et al., 2005). O universo da pesquisa é composto por 93 indivíduos, que representam 100% dos alunos que trabalham em indústrias de transformação no Vale do Paranhana, RS.

Como instrumento de pesquisa foi utilizado um questionário estruturado, composto por vinte e oito questões, com escala do tipo *Likert* de cinco pontos, referentes aos quatro subsistemas: (i) social, (ii) organizacional, (iii) técnico e (iv) ambiente externo e suas respectivas subcategorias, as quais foram definidas conforme estudo de Jung et al. (2010). Cada um desses quatro subsistemas foi considerado como uma categoria, a qual foi dividida em sete subcategorias. Estas foram consideradas como Fatores de Bloqueio à Criatividade, com base nos estudos de Jung et al (2010), Bruno-Faria e Alencar (1996), Quinn et al. (1996) e Alencar e Fleith (2003). A elaboração do instrumento e na análise dos dados baseou-se nos princípios do método de análise de conteúdo de Bardin (2002), os quais preveem a formulação de categorias e subcategorias.

O segundo estudo foi realizado com 25 gestores de 25 indústrias de transformação do Vale do Paranhana, RS, participantes do Projeto Extensão Produtiva e Inovação, da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção de Investimento (AGDI) do Estado realizado junto às Faculdades Integradas de Taquara, RS, nos anos de 2013 e 2014. Como instrumento de pesquisa utilizou-se um roteiro de entrevista, semi-estruturado, composto por perguntas abertas, desenvolvidas com base nos fatores já identificados no estudo de Pereira e Jung (2014). Os questionamentos foram feitos durante entrevistas semipadronizadas (FLICK, 2014), realizadas nas dependências das próprias empresas, foram gravadas e transcritas. A análise dos dados foi realizada com base nos princípios metodológicos de Bardin (2002).

O terceiro estudo foi realizado com 47 gestores de empresas cujos funcionários foram acadêmicos da disciplina de Desenvolvimento Regional de um curso de Engenharia de Produção de uma Instituição de Ensino Superior do Vale do Paranhana, no primeiro semestre de 2014. Na coleta e análise dos dados utilizou-se a abordagem qualitativa. Elaborou-se um questionário estruturado, com dez questões abertas a respeito do desenvolvimento industrial, das associações e entidades empresariais, da integração entre empresas e municípios e das ações governamentais, todas no âmbito regional; o questionário foi aplicado pelos acadêmicos da disciplina em seus próprios gestores, em virtude da parceria firmada entre a autora e a graduação. Procedeu-se à análise dos dados mediante a análise de conteúdo de Bardin (2002) e na apresentação dos mesmos empregou-se a abordagem quantitativa.

## 3 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.1 Criatividade e Inovação

Há muito a criatividade e a inovação são vistas como fundamentais para o sucesso das organizações (AMABILE et al., 1996; BARRON; HARRINGTON, 1981; UDWADIA, 1990; DUL e CEYLAN, 2014). Embora haja maior convergência quanto ao conceito de inovação, a criatividade não conta com uma definição única. Sternberg (2008) afirma que existem tantas definições de criatividade quanto pessoas que pensam a esse respeito. Durante muito tempo a criatividade foi relacionada à ordem divina e sobrenatural, depois foi associada às medidas de inteligência (TORRANCE, 1966; GUILFORD, 1959) e valorizada no âmbito educacional, até ser reconhecida no contexto organizacional, tornando-se condição do êxito empresarial e da geração de inovações, sendo compreendida a partir de um caráter multidimensional (ALENCAR, 1988), considerando a interação entre elementos afetivos, habilidades cognitivas, características de personalidade e aspectos ambientais (WECHSLER, 1998).

Çekmecelioglu e Günsel (2013) mencionam vários estudos sobre as condições necessárias ao desenvolvimento da criatividade individual (SHALLEY et al., 2004), sugerindo a existência de três condições principais, quais sejam: (1) a *expertise*, (2) as habilidades de pensar criativo, e (3) tarefas motivadoras (AMABILE, 1997).

A personalidade é considerada um aspecto importante da criatividade, tendo um forte impacto nas organizações, especialmente quanto aos gestores (TORRANCE, SAFTER, 1999; TORRE, VIOLANT, 2006; WECHSLER et al., 2010). Para Amabile et al. (1996) e Barron e Harrington (1981) são características da pessoa criativa: perseverança, curiosidade, autonomia, independência de aprovação social.

Hennessey e Amabile (1988) ressaltaram a influência de fatores sociais, culturais e históricos no desenvolvimento da criatividade, principalmente quando o ambiente passou a ser visto como relevante, podendo determinar as potencialidades criativas dos sujeitos. Udwadia (1990) propôs um modelo com três perspectivas independentes e interativas: individual, técnica e organizacional. A primeira foca as características individuais, enfatizando habilidades cognitivas e personalidade; a segunda, os recursos técnicos, materiais e humanos, bem como a necessidade de criatividade e se a mesma é impactada por esses recursos; a terceira, as práticas organizacionais e as ações gerenciais que afetam a criatividade.

A inovação, para Schumpeter (1982), se refere a um conjunto de funções evolutivas que modificam métodos de produção, formas de organização do trabalho e produzem novas mercadorias que geram, por sua vez, novos mercados. Para Yesil e Sozbilir (2013), inovação é um fator determinante para as empresas alcançarem sucesso e aumentarem a competitividade. Paramitha e Indarti (2014) observaram que o êxito de uma organização em termos de produto, processos e inovação em serviços depende do desenvolvimento das ideias criativas dos empregados.

A capacidade de aprendizado da organização, o balanceamento dos riscos e a ousadia vinculam-se à criatividade organizacional (PATTERSON, 2001; AMABILE et al., 1996), e a liderança um papel fundamental na administração dessas características (UDWADIA, 1990), devendo ser participativa e estimuladora, promovendo o reconhecimento do funcionário, pois recursos, práticas gerenciais e motivação organizacional têm um efeito positivo sobre a inovação, e a *expertise*, as habilidades criativas e a motivação intrínseca afetam a criatividade da mesma forma (ZHOU, HIRST, SHIPTON, 2012; WANG E TSAI, 2013).

### 3.2 A Abordagem Macroergonômica

De acordo com Paramitha e Inhardi (2014), muitos estudos empíricos têm sido conduzidos para compreender os fatores que contribuem para a criatividade dos funcionários; este estudo utilizou a abordagem Macroergonômica, a qual procura entender as organizações como um sistema sociotécnico, que inclui quatro subsistemas: (i) tecnológico, formado pela infraestrutura física, máquinas, equipamentos, informação científica e tecnológica, recursos e insumos existentes, etc.; (ii) o social, integrando grupos formais e informais que estabelecem conexões entre o indivíduo e a organização; (iii) o ambiente externo, que inclui todos os elementos externos aos limites da organização; e (iv) o trabalho/organizacional, definido pela interação com os outros subsistemas, considerando a natureza do trabalho, a forma do processo de gestão, a variedade de atividades e tarefas e sua relevância (TRIST, 1978; PASMORE, 1988; HENDRICK; KLEINER, 2000).

A macroergonomia refere-se a um contexto ampliado, com foco no ser humano, no processo de trabalho e na organização (BROWN JR., 1990; HENDRICK; KLEINER, 2000), compreendendo a relação do homem com o meio ambiente. Esses aspectos, dentre outros, podem bloquear a criatividade, segundo Bruno-Faria e Alencar (1996); Quinn, Anderson e Flikelstein (1996) e Alencar e Fleith (2003).

Além dos fatores presentes nos subsistemas, Emery (1964, 1976) e Trist (1978), afirmam que o trabalho deve apresentar determinadas características: variedade e desafio; a aprendizagem contínua; uma margem de liberdade e autonomia; reconhecimento e apoio; uma contribuição social que faz sentido; e, um futuro desejável. Além desses aspectos, existem fatores relacionados às condições de trabalho que merecem atenção igualmente, tais como salários justos e aceitáveis; segurança no trabalho; vantagens adequadas; segurança; saúde; e processos adequados (EMERY, 1976; TRIST, 1978).

Dessa forma, o trabalho e a forma como ele é proposto e desenvolvido pode impactar o desempenho dos trabalhadores e, conseqüentemente, os resultados e o futuro da organização.

### **3.3 As entidades representativas e o Desenvolvimento Regional**

A partir da globalização verificou-se uma expansão permanente e abrangente do sistema capitalista, promovendo a intensificação da concorrência internacional, pela concentração de capital e por uma centralização do poder político e econômico inédita (CARDOSO, 2004; OLIVEIRA, 2010). Este processo exerce uma influência direta nos meios utilizados pelos países na promoção do seu desenvolvimento e na forma como as regiões geram o desenvolvimento econômico local, que pode ser “exógeno”, envolvendo a atuação de atores externos ao território ou “endógeno”, quando a esfera local se articula para originar o próprio desenvolvimento.

Desde os anos 2000 o desenvolvimento regional desponta como importante ferramenta de diminuição das desigualdades sociais e promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento (Art. 1, Decreto N. 6.047/2007), mediante a articulação de seus próprios meios e atores em prol das potencialidades locais. Para Boisier (1996), o desenvolvimento regional é um processo de modificação social sustentada e tem por objetivo principal o progresso permanente da região e de cada sujeito nela residente. Para Vasconcellos e Garcia (1998), o desenvolvimento regional pressupõe o esforço das sociedades locais na formulação de políticas territoriais, envolvendo a alocação de recursos e assegurando o alcance aos serviços prestacionais básicos e de qualidade, como saúde e educação.

Nesse sentido, a atuação das associações, sindicatos e demais entidades empresariais merece atenção, pelo caráter representativo dos interesses locais, e ganha mais relevância nos casos de desenvolvimento endógeno, o qual, para Siedenberg et al. (2005) requer a existência de três elementos que se interligam, quais sejam a capacidade de inovar, a capacidade político-administrativa de articular e executar decisões regionais e a capacidade de produzir e assegurar a ampliação da produção local. Assim, é possível conduzir o

próprio desenvolvimento através das lideranças locais, da mobilização das suas potencialidades, de acordo com os fatores produtivos disponíveis (SACHS, 1963). Para Dorigon (2004), o desafio é a criação e oferta de oportunidades de trabalho e a cooperação entre os atores locais, aproveitando os recursos disponíveis, papel articulador a ser exercido pelas associações e entidades representativas, pelos associados, empresas e pelo poder público.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1. Primeiro Estudo

Inicialmente apresentam-se os resultados obtidos com os acadêmicos de um curso de Engenharia de Produção de uma Instituição de Ensino Superior do Vale do Paranhana, RS, a respeito dos fatores que influenciam a criatividade e a inovação (ver Tabela 1), de forma gráfica. Na sequência é realizada a análise das informações obtidas junto ao acadêmicos.

Tabela 1 - Médias dos fatores de acordo com os acadêmicos



De acordo com a média de cada fator, percebe-se que o Subsistema Técnico obteve as médias mais altas, especialmente no que diz respeito à relevância do apoio organizacional à busca de informações sobre novas tecnologias e equipamentos para pesquisa, aspecto mais destacado. Entretanto, como se pode considerar que o Subsistema Técnico é fortemente relacionado ao Organizacional, infere-se que o subsistema Organizacional é o que mais afeta a criatividade dos acadêmicos, resultado corroborado por Jung et al; (2010).

Os resultados evidenciam que os principais fatores de bloqueio à criatividade encontram-se nos subsistemas Técnico e Organizacional, especialmente no Apoio Organizacional à Busca de Informações, no Clima Organizacional, no Estímulo à Inovação e ao Empreendedorismo e na Carga Horária para Pensar em Inovações. Pode-se dizer que a organização possui as ferramentas que mais influenciam a criatividade e a inovação dos seus colaboradores, pois esses fatores são intrínsecos ao ambiente organizacional e devem ser controlados pelos gestores, para que se convertam em fatores de estímulo dos processos criativos e inovadores.

Bruno-Faria e Alencar (1996) referem o ambiente organizacional como orquestrador de aspectos que impactam a criatividade, como a estrutura organizacional; o suporte da chefia, do grupo e da organização; o estilo de trabalho e de participação; os recursos tecnológicos e materiais; e o treinamento e o sistema de comunicação empresarial, etc. Amabile (1997) menciona dois estímulos importantes ao ambiente criativo e que aparecem com as maiores médias, tanto nos resultados dos pesquisadores quanto dos alunos: (i) suporte organizacional, envolvendo mecanismos para o desenvolvimento de novas ideias, planejamento e definição das metas de trabalho, etc., e (ii) desafios. Para Alves et al., (2007), a criatividade demanda a incorporação explícita da inovação nas metas e objetivos organizacionais.

Os fatores com as médias mais baixas relacionam-se aos subsistemas Social e Ambiente Externo, à exceção das Condições de Deslocamento, integrante da categoria Organizacional.

Merece atenção o fato de que embora existam diferenças entre a relevância dos fatores analisados, os resultados apresentam uma amplitude significativa, demonstrando que os acadêmicos percebem os fatores relacionados de forma intensa.

#### **4.2 Segundo Estudo**

O segundo estudo foi realizado com 25 gestores de 25 indústrias de transformação da região do Paranhana, participantes do Projeto Extensão

Produtiva e Inovação, da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção de Investimento (AGDI), nos anos de 2013 e 2014. A partir da síntese da percepção dos gestores, propõe-se a análise de cada um dos fatores, conforme o sistema do qual fazem parte.

#### *4.2.1 Subsistema Social*

No subsistema social foram avaliados os fatores comunicação interpessoal e ideias preconcebidas/preconceito. Questionados a respeito do espaço de comunicação existente nas empresas, todos os gestores afirmaram que as diferenças hierárquicas não obstam o diálogo e a troca de informações, favorecendo os processos criativos e inovadores, compreensão respaldada por Zhang et al. (2011), para os quais a flexibilidade e a abertura são uma forma de liderança positiva e predispõem o processo criativo e inovador. A cultura de inovação necessita de mecanismos de coordenação e interação que abranjam trocas de informações e conhecimentos (BRUNO-FARIA; FONSECA, 2014). Quanto às ideias preconcebidas/preconceito, apenas 12% reconhecem sua existência no ambiente organizacional, de forma restrita e graves implicações.

#### *4.2.2 Subsistema Organizacional*

Nesse subsistema foram avaliados os fatores carga horária específica para pensar em inovações, acesso à infraestrutura da empresa, estímulo à inovação, deslocamento, perfil proativo, criativo e inovador e clima organizacional.

Para 100% dos gestores inexistente carga horária específica para pensar sobre inovação, a prática se dá naturalmente, quando necessário. Contudo, esse fator se reveste de importância quando, a partir dos resultados, percebe-se uma atuação organizacional preocupada em atender às demandas apresentadas pelos clientes e a resolver os problemas trazidos por estes, ou seja, concentrada em executar o modelo de negócio atual, esquecendo, porém, de que ele é perecível, pois a sobrevivência dos produtos está cada vez mais reduzida. Essa postura acaba por barrar o desenvolvimento de inovações, pois ainda que a satisfação das necessidades mediatas de sua clientela seja fundamental, criar alternativas para demandas ainda não reclamadas confere à organização um significativo diferencial de mercado.

Estudo de Jung et al. (2010) concluiu a relevância desse fator. Para Govindarajan e Trimble (2002) e seu conceito das três “caixas”, é preciso pensar a inovação, de modo que a primeira representa a administração do

presente, a segunda propõe o esquecimento seletivo do passado e a terceira a criação do futuro. Da orquestração das três surge um perfil organizacional inovador, adiantado às tendências do mercado, gerador de demandas e não apenas sujeito a elas.

Sobre o acesso à informação na organização, 96% dos gestores afirmam que os colaboradores são estimulados a buscar informação e conhecimento e que a infraestrutura da organização está disponível para tanto, contudo, ressaltam que não há interesse. Dos gestores entrevistados, 4% admitem que a busca de informações é restrita aos setores de chefia. Buscar informação é fundamental para as organizações conhecerem o mercado, a *expertise* está dentre as condições necessárias à criatividade, e quanto maior o nível de proficiência dos colaboradores, maior o nível de geração de inovações (ÇEKMECELIOGLU; GÜNSEL, 2013).

O estímulo à inovação foi considerado por 100% dos gestores como presente, mediante a oferta de cursos e treinamentos, possibilidade de realizar pesquisas, oferta de premiação aos criadores de inovação, diálogo e participação nas decisões. Programas de premiação de ideias existem em 12% das empresas e uma delas (8%) fez pedido de depósito de patente junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), de inovação proposta por funcionários. Para Çekmecelioglu e Günsel (2013), o encorajamento faz diferença no clima organizacional, tornando-o criativo através do apoio às novas ideias e de um sistema de premiação organizacional que reconheça a criatividade do colaborador.

O deslocamento ao trabalho foi considerado por todos sem relevância na criatividade e na inovação, corroborado por Jung et al. (2010) e Pereira e Jung (2014). Segundo 84% dos entrevistados, funcionários com um perfil proativo, criativo e inovador são a prioridade, mas 16% admitem que esse perfil é secundário, pois o foco são os colaboradores com conhecimento técnico e sem muita experiência. Porém, para Çekmecelioglu e Günsel (2013), as organizações precisam de colaboradores ativamente envolvidos com trabalho e com a geração de novos e apropriados produtos e processos, e isso exige um perfil diferenciado de indivíduos (CUMMINGS; OLDHAM, 1996). Estudos sugerem que a criatividade individual forma as bases para a criatividade e para as inovações organizacionais, motivo pelo qual deve integrar um tipo de perfil de colaborador a ser priorizado pelas organizações que visem crescimento, desenvolvimento e lucratividade (AMABILE et al., 1996; SHALLEY; GILSON, 2000).

O clima organizacional impacta positivamente a criatividade e a inovação para 84% dos gestores, principalmente pelo diálogo, comunicação inter-

pessoal e estímulo à inovação, contudo, para 12% é uma influência negativa, por se tratar de empresa familiar e outro por ser a empresa pequena, motivo pelo qual a criatividade não seria importante. Para 4%, o clima não se mantém um impacto positivo constante. Sobre criatividade e tamanho da empresa, Gimenez (1993) ponderou a necessidade do planejamento estratégico e da promoção da criatividade desde pequenas empresas. Para Somech e Drach-Zahavy (2013), criatividade e clima organizacionais devem estar lado a lado para que o processo inovativo seja implementado, de modo que o clima organizacional atua como um moderador das relações entre a criatividade e a implementação de inovações.

A respeito da presença de aspectos de estímulo e de bloqueio, 100% dos gestores consideram que estimulam a criatividade e a inovação de alguma forma. O clima organizacional, a cultura voltada à inovação, participação nas vendas, cursos de treinamento/atualização, participação nos processos produtivos e decisórios e a comunicação interpessoal foram apontados como os principais estímulos. Acerca dos fatores de bloqueio, 44% manifestaram-se pela existência e 56% pela ausência. A falta de recursos financeiros para inovar foi considerado um óbice significativo.

#### 4.2.3 *Subsistema Ambiente Externo*

O Subsistema Ambiente Externo integra os seguintes fatores: interação com a natureza, legislação aplicada à pesquisa, restrições econômicas do mercado; contexto produtivo regional, cenário econômico mundial e restrições tecnológicas.

Sobre a interação com a natureza, 32% dos entrevistados referiram que dispõem de um espaço externo, no qual os funcionários realizam intervalos e 68% referiram que não possuem um espaço com essas características. Com relação à legislação, para 80% dos entrevistados este fator impacta negativamente a criatividade e a inovação, por dificultar o acesso a financiamentos e a realização de pesquisas de ponta. A burocracia, as leis trabalhistas e tributárias e os impostos foram considerados as maiores dificuldades. Para 20% esse fator não gera impacto. Apenas 4% apontam a legislação como um grande entrave, únicos que realizam pesquisas de forma rigorosa.

As restrições econômicas do mercado foram consideradas influentes para 96% dos gestores e o cenário econômico mundial por 92% deles. As maiores implicações são o preço dos produtos e da matéria-prima, as taxas de câmbio, a concorrência externa e a falta de agilidade governamental diante das crises econômicas. Para alguns, as crises econômicas estimulam a criativi-

dade, apresentam novos desafios à organização, que precisa inovar para se manter no mercado. Para Schumpeter (1982), os tempos de crise são tempos de inovações, pois é através delas que as organizações dão início a um novo ciclo econômico. Quanto às exigências do mercado externo, para um gestor, o padrão e o controle de qualidade internacionais são mais rigorosos, assim, os produtos vendidos no Brasil possuem qualidade inferior aos exportados. Isso pode indicar certa desconsideração com as exigências dos consumidores locais e esforços precários em prol da criatividade e da inovação no âmbito nacional.

O contexto produtivo regional influencia a criatividade e a inovação para 80% dos gestores, pois têm sua clientela no Vale do Paranhana. E 40% das organizações dependem diretamente do setor calçadista, detentor da maior concentração de indústrias na região. As restrições tecnológicas, segundo 72% dos gestores, impactam os processos criativos e de inovação e se referem à falta de recursos financeiros para acessar tecnologias de ponta e ao alto custo das mesmas. Siegel et al. (2003) ressaltam a importância do fomento direto de investimentos e isenções fiscais e a promoção de acordos entre governo, universidades e empresas para a geração de inovações.

#### *4.2.4 Subsistema Técnico*

O subsistema técnico inclui os fatores acesso a novos equipamentos e instrumentos, apoio organizacional à busca de informações, recursos para a atualização, conservação da estrutura da empresa, conhecimento da estrutura da empresa e utilização da estrutura da empresa.

Segundo 76% dos gestores, há instrumentos e maquinários novos, o que potencializa a criatividade e a inovação, além de melhorar os processos, os produtos e a qualidade de vida no trabalho. Para 8% há equipamentos e instrumentos de ponta e 8% referem a terceirização de serviços quando os produtos demandam tecnologia mais avançada. Os dados mostram que o acesso às novas tecnológicas não é isonômico. Todos os gestores afirmaram apoiar a busca por informação e por conhecimento, mediante a realização de cursos e treinamentos. Sobre auxílio à formação continuada, 36% oferecem cursos na própria organização e possibilitam a realização de cursos externos, 88% financiam esses estudos, integral ou parcialmente. Dois gestores, 8%, não custeiam a qualificação, mas cedem o tempo necessário para tanto, sem abatimentos salariais. Para 20%, apesar da possibilidade da busca por conhecimento viabilizada pela organização, os funcionários não manifestam interesse.

A afirmativa de que os funcionários não têm interesse em aperfeiçoar-se pode sugerir ou que o perfil contratado não é proativo ou que a organiza-

ção não estimula a inovação e o empreendedorismo; podem existir fatores de bloqueio se sobrepondo aos de estímulo e embora todos os gestores ratifiquem o apoio à busca de informações, talvez nem todos proporcionem meios para tanto. Sobre os funcionários arcarem com sua qualificação, alguns gestores admitiram que funcionários “da produção” não teriam condições de suportar esses custos, no entanto, conforme os próprios gestores, ideias criativas e inovadoras surgem, igualmente, no “chão de fábrica”.

Para 100% dos gestores, as empresas dispõem de estrutura conservada e os funcionários conhecem e podem dispor da mesma, com exceção à operação de máquinas que demandem treino específico e atenção à carga horária.

Segundo os gestores, a comunicação interpessoal, o estímulo à inovação e ao empreendedorismo, o apoio organizacional à busca de informações, o estado de conservação, o conhecimento e a utilização da estrutura e infraestrutura estão entre os fatores considerados mais relevantes, presentes nas 25 organizações. O fator carga horária para pensar em inovações foi o único inexistente em todas as empresas pesquisadas. Entretanto, estudos ressaltam o forte impacto deste fator na criatividade e na inovação (DEWES et al.; 2012; PEREIRA E JUNG, 2014). Evidencia-se que, embora todos os subsistemas exerçam influência, o Técnico e o Organizacional contam com as maiores médias, estudos anteriores corroboram esse resultado (DEWES et al, 2012; PEREIRA; JUNG, 2014).

Por fim, merece relevo a contradição de alguns gestores, já que, num primeiro momento, 44% afirmaram a inexistência de fatores de bloqueio em suas empresas, mas, posteriormente, 96% e 92% declararam a influência dos mercados nacional e mundial, respectivamente; 72% da tecnologia; e 80% do contexto produtivo regional. Essa constatação reforça a evidência de que conceitos como criatividade e inovação, assim como os fatores intervenientes não são claros para alguns. O problema que se insurge é a dificuldade em perceber o próprio ambiente organizacional e administrar os fatores influentes na criatividade e na inovação. Não por acaso, embora muitas empresas possuam aspectos que impactam positivamente, no geral, nem sempre são organizações cujo clima favorece que os indivíduos sejam criativos e inovadores.

### **4.3 Terceiro Estudo**

Os gestores responderam a dez questões sobre o desenvolvimento empresarial, a participação e a atuação de entidades representativas, a integração entre empresas e entre municípios, bem como a respeito das ações governamentais, no âmbito regional. A análise foi subdividida de acordo com o tema da questão.

#### 4.3.1 *Desenvolvimento empresarial*

A maioria dos gestores, 52%, percebe o desenvolvimento empresarial como ou fraco ou estagnado, reclamando a pouca diversificação de atividades. Segundo 26%, o desenvolvimento empresarial é entendido de forma otimista, qualificado como bom e crescente, mas 22% apontam as carências e dificuldades da região, embora reconheçam algumas potencialidades que podem e deveriam ser desenvolvidas.

O acesso a novas tecnologias e o desenvolvimento de inovações foram considerados essenciais ao desenvolvimento da região. Para Dreu et al., (2011), ser inovador é considerada a chave para o êxito organizacional, especialmente diante globalização e da rivalidade do mercado, responsável pela diminuição do ciclo de vida dos produtos. O acesso a novas tecnologias é relevante para Hossain (2013), que ligou inovação e tecnologia e identificou a necessidade de inovação e criatividade. Siegel et al. (2003) ressaltam a importância do fomento direto de investimentos e isenções fiscais e a promoção de acordos para a geração de inovações tecnológicas.

#### 4.3.2 *Associações e entidades empresariais*

A maioria dos gestores, 64%, não participa de associações e entidades representativas, principalmente, pela descrença quanto à eficiência, 36% participam. Para Arnstein (1969), a existência de mecanismos participativos, por si só, não garante a qualidade da participação, pois, mais que de mecanismos de participação, o engajamento ativo e duradouro no debate sobre o desenvolvimento regional depende do acesso permanente dos sujeitos à informação qualificadas (BROSE, 2013).

Para 42,55%, as entidades e associações empresariais da região não são adequadamente representativas, por acreditarem que apenas as empresas de maior porte têm seus interesses atendidos, além disso, acrescentam que as ações são isoladas, que há pouca organização e que as práticas adotadas não refletem os compromissos assumidos. Mas para 29,78% seus interesses são adequadamente representados, pois as entidades passam informações, negociam salários e realizam cursos e feiras. O desconhecimento a respeito da atuação das associações e entidades empresariais foi apontado por 23,40% dos gestores.

Sobre ações efetivas que essas associações ou entidades empresariais realizam em prol do desenvolvimento dos associados, 11% responderam que não há ações efetivas; para 15%, elas são poucas e insuficientes; e, 26% elencaram algum tipo de ação, tais como cursos e feiras. Contudo, 48% gestores

não souberam informar ações efetivas. Cursos com vistas à qualificação da mão de obra foi a ação mais citada, com uma média de 39%. Em seguida, com 19%, está a integração entre empresas e entre empresas e comunidade, bem como a parceria com instituições de ensino e governamentais. A busca de apoio governamental e cuidados ambientais obtiveram uma média de 8% e a qualificação das próprias entidades alcançou a média de 3%.

Tanto as participações em entidades quanto a sua atuação são fundamentais, especialmente no desenvolvimento endógeno. Assim, o conhecimento, os vínculos, as relações e a força de trabalho são aspectos relevantes, pois estão intrinsecamente relacionados ao êxito de uma região (BORBA et al., 2009; CAMARGO, 2003). Até por força de sua natureza jurídica, as associações e as entidades empresariais, assim como os sindicatos, devem promover os interesses comuns, estabelecendo estratégias para o alcance dos objetivos e firmando parcerias com outras entidades e com o poder público, favorecendo o fortalecimento e o desenvolvimento socioeconômico.

#### 4.3.3 *Integração entre empresas e municípios*

Para 57% dos gestores, inexistente integração entre as empresas da região, para 26% a integração existe de forma muito incipiente, percebida como restrita aos grandes empresários, ou presente entre empresas que possuem algum vínculo. Para 13% a integração existe de forma plena e satisfatória, em virtude da convergência de interesses e 4% dos gestores não responderam. Os dados mostram que a maioria dos gestores não reconhece um perfil integrativo, eles acreditam que as condições seriam mais prósperas se as empresas se unissem.

Para Dyer e Singh (2000), o estabelecimento de alianças entre empresas amplia a eficácia do processo de inovação em que há elevada incerteza e altos custos para o acesso e desenvolvimento de tecnologias, caso de 72% dos gestores do segundo estudo, pois oferecem uma alternativa no compartilhamento dos recursos e na divisão dos riscos. Para Tidd et al. (2001), explorando recursos externos, a empresa pode reduzir os custos de desenvolvimento tecnológico, de entrada no mercado e o tempo de desenvolvimento de um novo produto. Através de um modelo de inovação aberta, o processo tende a ser mais colaborativo, com o acesso ao conhecimento proveniente de fontes externas e com a troca de experiências e de *expertise*. Esses esforços podem resultar em um novo produto ou um produto para ser integrado ao portfólio de outra empresa por meio do licenciamento de patentes (BUENO; BALESTRIN, 2013).

Para 43% dos gestores, a integração das empresas tem como maior obstáculo a competitividade/concorrência/rivalidade. O individualismo foi citado por 14,28%, a falta de informação por 9,52%, assim como o comodismo/falta de iniciativa. Medo e falta de empreendedorismo/profissionalismo foram referidos por 7,14%, a cultura foi considerada como entrave por 4,80%, a falta de confiança no concorrente e a ambição foram mencionadas por 3,30% deles e 4,25% não se manifestaram.

Chama a atenção na relação de dificuldades, que a conjuntura socioeconômica do país não surge como entrave. A competitividade e a concorrência são os óbices à integração com as médias mais altas, e despontam fatores relacionados a carências que não são de ordem material e de recursos financeiros, mas ligados à cultura e à personalidade. Essa compreensão evidencia que a superação das dificuldades demanda muito mais um esforço local do que externo.

Segundo 74% dos gestores, não há qualquer integração entre os municípios da região, 11% afirmaram que há, 11% dizem que ela ou só existe de forma restrita ou em razão de interesses políticos e, 4% não responderam. As queixas relativas à falta de integração chamam atenção ao fato de se tratar de uma região predominantemente calçadista, ao mesmo tempo em que essa circunstância pode acirrar a concorrência, poderia ensejar trocas de experiências, parcerias e o desenvolvimento conjunto. Os dados são ainda mais relevantes sob a perspectiva do desenvolvimento endógeno, segundo o qual a formação de aglomerados baseados em um mesmo setor, como o calçadista, localizados em uma mesma área geográfica, tal como a região do Paranhana, pode promover as potencialidades locais e gerar ganhos de competitividade para a região, gerando empregos (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2001).

#### 4.3.4 Ações Governamentais

Com relação às ações das Prefeituras que favoreçam o desenvolvimento das empresas, para 36% dos gestores, as prefeituras apresentam ações: apoio em feiras e exposições, doações de terrenos, isenção de impostos, concessão de licenças ambientais, realização de terraplanagem, abatimento de aluguéis, auxílio com infraestrutura e ruas de acesso às empresas. Contudo, 34% disseram que ações inexistem em razão da burocracia, da politicagem e da falta de integração; para 30%, as ações são mínimas e favorecem apenas em parte, pois ajudam empresas “de fora” e auxiliam apenas a instalação e não o desenvolvimento das empresas.

A respeito da existência de ações do Governo do Estado em prol do desenvolvimento empresarial na região, 53% afirmam que essas ações inexis-

tem, para 24% existem ações e iniciativas do governo do Estado, sendo citadas: Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção de Investimentos (AGDI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), financiamentos e fornecimento de recursos através do BADESUL e Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES). Para um gestor, as ações são escassas e 21% desconhecem ações do governo estadual com esse fim. A falta de ações do governo do Estado é explicada, segundo os participantes, pela falta de integração entre os municípios e empresas da região. Segundo Gil (2002), os governos regionais, mais que os agentes individuais, dispõem de melhores condições e estão mais aparelhados para devolver as informações processadas aos usuários, reduzindo incertezas decisórias, custos operacionais e desenvolvendo o fluxo de decisões emanadas de um projeto estratégico.

Os dados mostraram que a maioria dos entrevistados é pessimista quanto ao desenvolvimento empresarial da região. O estudo evidenciou uma adesão reduzida às associações e entidades representativas, ante a descrença quanto à eficácia das mesmas. Ficou demonstrado o desconhecimento acerca da atuação das associações e entidades representativas, inclusive pelos seus próprios integrantes, os quais manifestaram o apelo e a necessidade premente pela qualificação da mão de obra local, o que poderia ser promovido, também, com o auxílio destes entes. A análise mostra que a maior parte dos gestores alega a inexistência de ações e práticas de promoção das potencialidades locais e de integração entre os diversos atores, bem como de integração entre as empresas da região e entre os municípios. Além disso, foi possível perceber que o envolvimento empresarial apresenta foco em aspectos de interesse mais individual do que coletivo, o que foi constatado como um dos possíveis empecilhos à integração e ao desenvolvimento regional.

## 5 CONCLUSÃO

A partir da análise dos dados coletados com os acadêmicos de um curso de Engenharia de Produção de uma Instituição de Ensino Superior do Vale do Paranhana, RS e com gestores de indústrias de transformação atendidas pela AGDI/FACCAT, evidencia-se que a percepção desses sujeitos a respeito dos fatores que influenciam a criatividade e a inovação é, em alguns momentos, semelhante e noutros é contraditória. Os resultados exprimem que para ambos os subsistemas Técnico e o Organizacional são os mais influentes.

O estudo realizado com 47 gestores de empresas cujos funcionários foram acadêmicos da disciplina de Desenvolvimento Regional de um curso de Engenharia de Produção de uma Instituição de Ensino Superior do Vale do Paranhana demonstrou que as associações e entidades representativas da região não promovem ações efetivas em prol do desenvolvimento dos associados, sendo que, dentre as ações consideradas necessárias, estão a qualificação da mão de obra e a busca de apoio governamental, as quais auxiliariam a promoção dos fatores considerados influentes na criatividade e na inovação. O apoio governamental favoreceria o acesso às novas tecnologias, pois as restrições tecnológicas e as oscilações dos mercados impactam a criatividade e a inovação, segundo acadêmicos e gestores. É importante lembrar que, segundo dados da PINTEC - 2011, a falta de pessoal qualificado é apontada como entrave à inovação, justificando a reclamação de ações de aperfeiçoamento da mão de obra.

O presente artigo oferece subsídios para que o conhecimento acerca da criatividade e da inovação seja ampliado, bem como para que sejam melhor compreendidos os fatores que, interagindo no ambiente organizacional, são estímulos a esses processos. Além disso, contribui para que organizações, governos e entidades representativas atuem de forma proativa na adoção de medidas que promovam a inovação, que ofereçam meios de acesso às novas tecnologias e que articulem a integração de empresas e municípios, com vistas ao desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E.M.L.S., FLEITH, D. **Criatividade: Múltiplas perspectivas**. Brasília: Editora UnB, 2003.
- ALVES, J.; MARQUES, M.J.; SAUR, I.; MARQUES, P. Creativity and Innovation Management. **V16, ISSUE 1, 27 – 34, 2007**
- AMABILE, T.M. Motivating creativity in organizations: On doing what you love and loving what you do. **California Management Review, 40, 39-58. 1997.**
- AMABILE, T.M., CONTI, R., COON, H., LAZENBY, J., HERRON, M. Assessing The Work Environment For Creativity. **Academey of Management Journal, 5, 1154-1184, 1996.**
- ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, Chicago: American Planning Association, v. 35, n. 4, p. 216-224, July. 1969
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

- BARRON, F. M.; HARRINGTON, D. M.; **Creativity Intelligence and Personality**, Annual Review of Biopsychology 32, MR. Rosenzwei, L. W. Porter, eds., annual Reviews, inc. Palo Alto, California, 439-46, 1981.
- BELFORT, R.M.; SANTOS, E. F. M. S; TADENCCI, M. S. R. Gestão por competências: um novo modelo de gerenciamento. **Revista UNI imperatriz (MA)**, ano 2, n 2, p. 39-53, jan/jul. 2012.
- BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13/jun/96, p. 111-143.
- BORBA, M. S. F., et al. **Desenvolvimento endógeno como estratégia para a sustentabilidade de áreas marginais**. Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP). Disponível em: <www.itcp.usp.br>. *Acessado em maio de 2015*.
- BRASIL. **Decreto** Nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007.
- BROSE, Markus Erwin. Quando a Participação no Desenvolvimento Regional não Prioriza só Empregos: Reflexão sobre a Califórnia/EUA. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 34, n. 125, p. 237-258, jul/dez 2013.
- BROWN Jr., O. Macroergonomics: a review. **Human Factors in Organizational Design and Management III**. K. Noro and O. Brown Jr. (ed.), North Holland: Elsevier Science Publishers, 1990
- BRUNO-FARIA, M.F.; FONSECA, M. V. A. Cultura de Inovação: Conceitos e Modelos Teóricos. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, art. 1, p. 372-396, Jul/Ago. 2014
- \_\_\_\_\_; ALENCAR, E. M. L. S. Estímulos e barreiras à criatividade no ambiente de trabalho. **Revista de Administração da USP**, 31 (2), 50-61, 1996.
- BUENO, J. M. BALESTRIN, P. Análise das habilidades avaliadas pelo ENEM por meio da Teoria CHC: um estudo de validade. 2013. 68p. **Dissertação** (Mestrado em Psicologia). Universidade de São Francisco, Itaiba, 2013.
- CARDOSO, J. Á. L. **Reestruturação Produtiva e Mudanças no Mundo do Trabalho: Um Olhar sobre os Setores Têxtil e Alimentício em Santa Catarina**. Tubarão: Editora Stadium, 2004.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável: Dimensões e Desafios**. Campinas: Papyrus, 2003.
- CUMMINGS, A., OLDHAM, G.R. Enhancing Creativity: Managing Work Contexts For The High Potential Employee. **California Management Review**, 1, 22-37, 1996.
- ÇEKMECELIOGLU, H. G., GÜNSEL, A. The Effects Of Individual Creati-

vity And Organizational Climate On Firm Innovativeness. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, 99, 257 - 264, 2013.

DEWES, F., et al. Ambiente e Estímulos Favoráveis à Criatividade Aplicada a Processos de Inovação de Produtos. **Revista (Espacios)** v. 38, n. 1. 2012.

DORIGON, Clovis. Agroindústrias familiares rurais e desenvolvimento regional: o caso do oeste catarinense. **Anais. II SEMINÁRIO INTERNACIONAL EMPREENDEDORISMO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL**, ago. 2004, Rio de Janeiro.

DREU, C. K. W.; NIJSTAD, B. A.; BECHTOLDT, M. N; BASS, MATTHIJS. **Psychology of Aesthetics, Creativity and the Arts**, v. 5 (1), Feb, 81-89, 2011.

DUL, J., CEYLAN, C. The impact of a creativity supporting work environment on a firm's product innovation performance. **Journal of Product Innovation Management**, 2014.

DYER, J. H.; SINGH, H. Using alliances to build competitive advantage in emerging technologies. In: DAY, G. S.; SCHOEMAKER, P. J. H.; GUNTHER, R. E., 2000. **Wharton on managing emerging technologies**. New York: John Wiley & Sons, p. 358-375.

EMERY, F. **Future we are in**. Leiden: Martinus Nijhoff, 1976.

\_\_\_\_\_. **Report on the Hunsfoss Project**. London: Tavistock, 1964. Tavistock Document Series.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Diretoria de Pesquisa. Coordenação de Indústria. **Pesquisa de Inovação 2011**. 2013. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br/downloads/pintec2011%20publicacao%20completa.pdf>>. Acessado em maio de 2015.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - FEE, Porto Alegre. **Dados demográficos**. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de emprego e desemprego da Região Metropolitana de Porto Alegre PED-RMPA informe Mulher e Trabalho**. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIMENEZ, F. A. P. Estratégia e criatividade em pequenas empresas. **Revista de Administração**, 2, 28, 72-82, 1993.

GOVINDARAJAN, V.; TRIMBLE, C. Reverse Innovation: create far from home, win everywhere. USA: **Harvard Business Review Press**, 2002.

GUILFORD, J.P. Traits of creativity. **Creativity and its Cultivation**. In Anderson Harold H. (Ed.) pp. 142-161. New York: Harper and Row, 1959.

HENDRICK, H.W; KLEINER, B.M. Macroergonomics: an introduction to work system design. Santa Monica, CA: **Human Factors and Ergonomics Society**, 2000.

HENNESSEY, B. A., AMABILE, T.M. Reward, intrinsic motivation and creativity. **American Psychologist**, 53, 674-675, 1988

HOSSAIN, M. Open innovation: so far and a way forward. **World Journal of Science, Technology and Sustainable Development**, v. 10, n. 1, p. 30-41, 2013.

JUNG, C.F., et al. (2010). Factores de Bloqueo a la Creatividad en Investigadores de un Polo de Innovación Tecnológica desde una perspectiva Macroergonómica. **Anais. XVI ICIEOM - International Conference on Industrial Engineering and Operations Management**, São Carlos.

OLIVEIRA, Antonio Marcos Prestes de. A dinâmica do desenvolvimento regional do meio oeste catarinense. 2010. 120f. **Dissertação (Mestrado) - USCS**, São Caetano do Sul, 2010.

PARAMITHA, A.; INDARTI, N. Impact of the Environment Support on Creativity: Assessing the Mediating Role of Intrinsic Motivation. **Procedia - Social and Behavioral Sciences** 115, 102-114, 2014.

PASMORE, W. A.: The sociotechnical systems perspective. New York: Wiley, 1988.

### **Designing effective organizations**

PATTERSON, C. **Individual and Organizational Creativity**. Halifax: Nova Scotia, Canada, 2001. Disponível em: [www.innovation.cc/news/innovation-conference/patterson.pdf](http://www.innovation.cc/news/innovation-conference/patterson.pdf). *Acessado em maio de 2015*.

PEREIRA, D.S.G, JUNG, C.F. Fatores de Bloqueio à Criatividade e Inovação: Um Estudo com Acadêmicos de Engenharia da Região do Vale do Paranhana. **Espacios**. V. 35 (N. 4), p. 21, 2014.

QUINN, J. B.; ANDERSON, P.; FINKELSTEIN, S. Managing professional intellect: making the most of the best. **Harvard Business Review**, [s.n.], p. 71-80, Mar./Apr. 1996.

SACHS, Ignacy. **Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries**. Londres: Asia Publishing House, 1963. Publicação original em polonês

SANTOS, B. S. **Um Discurso sobre as Ciências**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SCHUMPETER, J.A. The explanation of the Business Cycles. **Econômica**, nº 21, p.286-311, dez/1927

SHALLEY, C. E., ZHOU, J.; OLDHAM, G.R. The effects of personal and

contextual characteristics on creativity: Where should we go from here?" **Journal of Management**, 933-958, 2004.

SHALLEY, C.; GILSON, L. Matching Creativity Requirements and the work environment. **Academy Of Management Journal**, 2, 215-223, 2000.

SIEDENBERG D. R. et al. Desenvolvimento endógeno: a formação de redes de cooperação para o desenvolvimento local e regional. In: CONGRESSO NACIONAL DE REDES DE COOPERAÇÃO COOPERAÇÃO BRASIL I. **Anais**. Porto Alegre: Corag, 2005.

SIEGEL, D. S, et al. Science Parks and the Performance of New Technology-Based Firms: A Review of Recent U.K. Evidence and an Agenda for Future Research. **Small Business Economics**. 20: 177-184, 2003.

SILVA, C. S, et al. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: Descrição e aplicação do método. Universidade Federal de Lavras, **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 7, p. 70-81, 2005.

SOMECH, A., DRACH-ZAHAVY, A. Translating Team Creativity to Innovation Implementation: The Role of Team Composition and Climate for Innovation. **Journal of Management**, v. 39, N. 3, March 2013 684-708, 2011.

TIDD, J; et al. **Managing innovation: integrating technological, market and organizational change**. 2nd. Chichester: John Wiley & Sons, 2001.

TORRE, S. D. L., VIOLANT, V. (Orgs.). **Comprender y evaluar la Creatividad**, vol. 1, Pavia: Aljibe, 2006.

TORRANCE, E. P., SAFTER, H. T. **Making the creative leap beyond**. Buffalo: Creative Education Foundation Service, 1999.

TORRANCE, E. P. **Torrance tests of creative thinking**. Lexington: Personnel Press, 1966.

TRIST, E. L. On Socio-technical Systems. In: William A. Pasmore and John J. Sherwood (eds), **Socio-Technical Systems: A Sourcebook**, Lajolla CA: University Associates Inc., 1978, p. 43-57.

UDWADIA, F. E.; **Creativity and Innovation in Organizations: two models and managerial implications**. *Technological Forecasting and social change* 38, 65-80, 1990.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

WANG, C.; TASAI, C.; **Managing innovation and creativity in organizations: an empirical study of service industries in Taiwan**. Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, 2013.

WECHSLER, S.M.; NUNES, M.F.O.; SCHELINI, P.W.; FERREIRA, A.P.; PEREIRA, D.A.P. Criatividade e Inteligência: analisando semelhanças e discrepâncias no desenvolvimento. **Estudos de Psicologia**, 15(3), set./dez., 243-250, 2010.

WECHSLER, S. M. Avaliação multidimensional da criatividade: uma realidade necessária. Multidimensional creativity assessment: an urgent reality. **Psicol. Esc. Educ. (Impr.)**, Campinas, v. 2, n. 2, 1998.

YESIL, S.; SOZBILIR, F. An Empirical Investigation into the Impact of Personality on individual Innovation Behavior in the Workplace. **Procedia- Social and Behavioral Sciences** 81 (2013) 540-551.

ZHANG, A. Y.; TSUI, A. S.; WANG, D. X.; Leadership behavior and group creativity in Chinese organizations: the role of group processes. **The Leadership Quarterly**, v. 22 (5), p. 851-862, 2011.

ZHOU, Q., HIRST, G., SHIPTON, N. Context matters: combined influence of participation and intellectual simulations on the promotion focus-employee creativity relationship. **Journal of Organizational Behavior**, 33: 894-909, 2012.

# A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL NO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO SERRA DO RIO GRANDE DO SUL

Beatriz Barreto Machado Athanasio<sup>1</sup>

Roberto Tadeu Ramos Moraes<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi assinalada, no Brasil, por intensas mudanças sociais, políticas e institucionais, representação do profundo processo de democratização da gestão pública. Nesse contexto, florescem os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil num crescente movimento de lutas pela ampliação democrática, que visavam garantir a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e do controle de recursos públicos.

Em 1988, a Constituição Federal brasileira garantiu o princípio da gestão participativa e descentralizada além de redefinir o papel do Estado nas políticas públicas, transferindo responsabilidades no denominado pacto federativo, passando do governo federal para os Estados e municípios, evidenciando sinais da luta pela democratização da gestão pública.

Observa-se, pelo exposto, a ampliação na esfera da gestão pública de iniciativas de cooperação com a sociedade civil na formação de colegiados setoriais atribuindo capacidade representativa no planejamento da coisa pública, incluindo acesso às informações da gestão. Desta forma, na década de 1990, se assiste a um processo de organização na gestão das políticas públicas de forma descentralizada em diversas áreas sociais como: saúde, educação, e

---

<sup>1</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara/RS. E-mail: biambms@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara. E-mail: masprm@faccat.br

assistência social, com a inclusão da participação da sociedade civil, através de conselhos gestores, em suas formulações e controle.

Nesse sentido, tais conselhos passam a ser entendidos e considerados como canais de participação expressivos da emergência de uma ação pública na esfera local, caracterizado pela abertura de novos modelos de relacionamentos de governos para com a sociedade na gestão das políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2000).

Assim, o governo do Estado do Rio Grande do Sul na administração Alceu Collares (1991-1994), convidou as comunidades regionais a se organizar para constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)<sup>3</sup>, abrindo novos canais de comunicação relacionados diretamente com a cúpula central do governo, possibilitando deliberar sobre propostas de interesse de suas localidades, desde a formulação à implementação de iniciativas com fins de promover o desenvolvimento regional, porém foi, durante a gestão da então Governadora Yeda Crusius (2007 - 2010) que o governo do Estado propôs e financiou um planejamento estratégico regional para os COREDES.

No planejamento estratégico regional foram definidos nitidamente os objetivos estratégicos “[...] das regiões e seus desdobramentos em programas e projetos estruturantes, subsidiados em elementos resultantes de um diagnóstico técnico, de uma análise situacional, da matriz S.W.O.T.<sup>4</sup> e de diretrizes estratégicas construídas socialmente” (SIEDENBERG *et al.*, 2009).

Diante do exposto, cabe questionar: Como os atores sociais percebem a gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico com o fim de promover o desenvolvimento do território no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul? Afinal, o desen-

---

<sup>3</sup> Os COREDES foram formalizados como entidades sem fins lucrativos e compreendidos como fóruns regionais de discussão democrática sobre estratégias, políticas e ações visando o desenvolvimento regional. Tem como objetivos: a) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, b) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região, c) a melhoria da qualidade de vida da população, d) a distribuição equitativa da riqueza produzida, e) o estímulo à permanência do homem em sua região, e (f) a preservação e recuperação do meio ambiente (COREDE PRO RS II, 2002).

<sup>4</sup> Acrônimo em inglês dos termos Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades), Threats (Ameaças), que consiste em uma metodologia que estuda as forças competitivas que atuam sobre a organização, fornecendo um inventário das forças e fraquezas da organização (seu ambiente interno) e das oportunidades e ameaças existentes no seu ambiente externo, e do grau de adequação entre elas (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

volvimento de uma determinada região engloba as variáveis sociais, ambientais e econômicas e dependem da construção de um planejamento estratégico do território alicerçado na capacidade de atuação organizada da sociedade local, promovida através da gestão democrática e participativa.

O estudo tem como objetivo analisar a percepção dos atores sociais através da proposição da gestão democrática e participativa no processo de construção do planejamento estratégico regional, no território do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul.

A motivação pelo tema se deu em virtude de constatar que, apesar dos esforços conjuntos que fazem os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), o que se suscita, é que na maior parte das regiões as propostas planejadas se caracterizam como projetos que atendem reivindicações de melhorias estruturais e demandas corporativas internas do governo, canalizando pífios recursos orçamentários que figuram, conforme citado por Goettems (2012) no 15º Encontro Anual de Avaliação dos COREDES, em 0,5% do orçamento do Estado para suprir custeio e manutenção de setores específicos da máquina pública, em rubricas onde o mesmo já tem obrigação legal de investir e atuar, oriundos, na maior parte das vezes, de um planejamento estratégico verticalizado. Uma vez elucidado o problema, espera-se que o estudo possa propiciar uma melhor compreensão do processo que envolve a participação democrática da sociedade civil na elaboração do planejamento estratégico.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Desenvolvimento Regional: uma nova abordagem na implementação de políticas regionais

Há diversas concepções para o termo desenvolvimento, porém a que mais se adéqua em virtude desta pesquisa é a de Sen (2010, p. 10) que explica que o desenvolvimento “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Dentro desta concepção, o desenvolvimento regional está intrinsecamente vinculado, portanto, à extinção de desigualdades econômicas e sociais, como forma de minimizar efeitos negativos e potencializar a coesão social em âmbito regionalizado, pressupondo ações convergentes ao enfrentamento de disparidades.

Torna-se importante apresentar, portanto, a definição de desenvolvimento regional exposto por Boisier (1996, p. 113) onde desenvolvimento

regional é “[...] um processo em curso com três cenários interdependentes e de recente configuração: há um cenário contextual, um cenário estratégico e um novo cenário político”. Compreende-se o que o autor expõe, com objetividade, o atual paradigma do desenvolvimento regional, onde os temas contexto, estratégia e política, respeitando suas peculiaridades, agem sinergicamente em um processo único.

Portanto, a ideia de desenvolvimento regional, se compreende em torno de um processo localizado de crescimento, aprimoramento econômico e de mudança social, que tem como objetivo maior a constância no processo de melhoramento dos benefícios sociais de uma comunidade em um determinado território (THEIS, 2006).

Com relação ao desenvolvimento local emerge a concepção, segundo Buarque (1999, p. 9) de que é “[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

Atributos que se traduzem em vantagens dando origem a novos paradigmas que concebem teorias do desenvolvimento regional, que, conforme Bandeira (2007, p. 4):

[...] contribuíram para a ascensão desse “novo paradigma” (grifo do autor), por um lado, o interesse despertado pelo sucesso de algumas regiões, como os distritos industriais da Terceira Itália<sup>5</sup>, por outro, a insatisfação com os resultados das políticas tradicionais<sup>6</sup> de desenvolvimento regional, que vinham sendo adotadas desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Ou seja, observa-se nesta concepção a compreensão para a origem do desenvolvimento endógeno (que ocorre a partir de dentro) e do desenvolvimento exógeno (que ocorre a partir de fora) buscando este último, investimentos externos. O desenvolvimento endógeno, que ocorre de dentro para fora é assim previamente conceituado, pois este se dá na esfera local, articulando-se para promover o próprio desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> Aponta Putnam (1996) que o modelo da Terceira Itália se fundamenta na organização de produtores, com base na aliança informal e apoio do governo.

<sup>6</sup> O papel desempenhado pelo Estado como organizador e ator social obteve importante destaque no período compreendido entre o pós-Segunda Guerra Mundial e a década de 70. A intervenção governamental na economia passou a ser vista como indispensável em diversas áreas, pois Estados ativos constituiriam elementos-chave em qualquer esforço bem-sucedido para construir modernas economias de mercado, contribuindo para um rápido crescimento industrial e assim desenvolvendo as regiões (EVANS, 1998).

Por desenvolvimento endógeno define Vázquez-Barquero (2001, p. 41) como sendo:

[...] um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento que leva à melhoria do nível de vida da população. Um processo no qual o social se integra ao econômico. A distribuição de renda e riqueza e o crescimento econômico são dois processos que não ocorrem paralelamente. Na verdade, só adquirem uma dinâmica comum pelo fato de os atores públicos e privados tomarem decisões de investimento que visam a elevar a produtividade e a competitividade das empresas, solucionar os problemas locais e aumentar o bem-estar da sociedade.

Já Paiva (2005, p. 4) conceitua conjuntamente o desenvolvimento endógeno e exógeno:

[...] o caráter endógeno ou exógeno do desenvolvimento é definido pela origem interna ou externa dos recursos mobilizados para a ampliação da produção e do bem-estar. Se estes recursos são carreados à comunidade desde fora, então o desenvolvimento é exógeno e está fora de seu controle. Diferentemente, se os recursos mobilizados são de propriedade de habitante da região ou são de propriedade coletiva da comunidade regional, então o desenvolvimento é endógeno.

Percebe-se que o desenvolvimento exógeno tem como preocupação o lucro, pois analisa o aspecto econômico produtivo. Já o desenvolvimento endógeno considera o aspecto social, cultural e ambiental, além do econômico.

Em consonância, destaca-se o surgimento no Rio Grande do Sul de uma iniciativa como proposta à descentralização político-administrativa e aos problemas sociais e econômicos dos Estados e municípios: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) instituídos pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm como visão articular os atores sociais, políticos e econômicos regionais, tornando-os sujeitos colaborativos da coletividade para a formulação de estratégias de desenvolvimento sob seus próprios modelos de desenvolvimento regional (PRO-RS IV, 2010).

## 2.2 Planejamento Estratégico Regional e Territorial do Desenvolvimento

Inicialmente, é pertinente abordar o tema planejamento estratégico como conceito, que, segundo Moraes (2005, p. 19), pode ser definido “[...] como um processo de longo prazo através do qual uma organização estabelece aonde quer chegar e como quer chegar para o cumprimento de sua missão”, pode-se dizer ser um instrumento de gerenciamento utilizado nos processos de transformações e mudanças.

O ato de planejar é antever estrategicamente os resultados que se quer alcançar. Segundo Matus (1996, p. 11) “[...] estratégia é a arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a névoa do amanhã”, que o autor contrapõe à “[...] certeza dogmática e à predição determinista, onde a estratégia explora a construção do futuro” (MATUS, 1996). Considera, portanto, a estratégia como um jogo que motiva para enfrentar a dialética conflito-consenso. Assim, o planejamento estratégico regional exige negociação entre atores para produzir consensos mínimos.

Conforme Avritzer (2011) entende-se por participação social, um princípio de integração dos indivíduos nos diversos núcleos organizacionais da sociedade que discutem assuntos que são pertinentes ao ambiente social, sendo de extrema relevância para a construção de um processo de mudança onde as classes menos favorecidas podem participar e opinar sobre decisões importantes.

Desta forma percebe-se que a participação popular corresponde a formas de luta mais diretas do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc. Infere-se portanto, que o controle social se fundamenta e necessita de uma cidadania ativa cuja proativa participação popular iniba e elimine os problemas associados à corrupção e ao clientelismo, incorporados às práticas da administração pública.

São cinco os mecanismos de participação popular conhecidos e utilizados no mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular (DALLARI, 1984). No Brasil optou-se por utilizar os três primeiros mecanismos citados, conforme dispõe o artigo 14, incisos I a III da Constituição Federal de 1988: (1) plebiscito, (2) referendo e (3) iniciativa popular, caracterizados conforme exposto a seguir.

Quadro 1 - Mecanismos de Participação popular no Brasil.

Mecanismo de Participação Popular	Descrição
Plebiscito	Consulta formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.
Referendo	Consulta formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.
Iniciativa Popular	Consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2015.

Cabe salientar que a participação no planejamento e na gestão das políticas públicas se materializou através de plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular, audiências públicas e, em especial, no caso do Rio Grande do Sul, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES. Porém, cita Moraes (2012, p. 84) que “[...] os mecanismos de participação popular e os instrumentos de gestão democrática participativa ainda são pouco conhecidos da população brasileira e não integram adequadamente o cotidiano político”. Pois, a partir da década de 1980, ocorreram diversas reformas descentralizadoras em inúmeros países no mundo, dentre eles, o Brasil.

Desta forma, percebe-se que há uma sinergia entre participação e gestão democrática. De modo sintético, é possível estabelecer que a gestão democrática pode ser definida como uma forma de gestão que privilegia a participação e a democracia com todos os atores envolvidos. Os princípios que a norteiam, são: a) descentralização, b) participação e c) transparência (GADOTTI, 2014). Cabe esclarecer este último, ou seja, a transparência implica que qualquer decisão ou ação implementada tem que ser de conhecimento de todos que dela participam.

Emerge a noção também de gestão democrática e participativa, entendendo-se a democracia como uma forma de governo que se opõe aos regimes ditatoriais e que nela se mantêm os interesses das lutas da sociedade por uma condição mais digna de vida, sendo possível através desta forma de gestão privilegiar a participação e a democracia com todos os atores envolvidos (MORAIS, 2012).

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este estudo de caso se configura em uma análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, composto por 32 municípios conforme exposto no Quadro 2, com uma população total, segundo a FEE (2014), de 926.374 habitantes em uma área total de 6.947,5 km<sup>2</sup>.

Quadro 2 - Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra

<b>COREDE SERRA</b>			
Antônio Prado	Farroupilha	Nova Bassano	São Jorge
Bento Gonçalves	Flores da Cunha	Nova Pádua	São Marcos
Boa Vista do Sul	Garibaldi	Nova Prata	São Valentim do Sul
Carlos Barbosa	Guabiju	Nova Roma do Sul	Serafina Correa
Caxias do Sul	Guaporé	Paráí	União da Serra
Coronel Pilar	Montauri	Pinto Bandeira	Veranópolis
Cotiporã	Monte Belo do Sul	Protásio Alves	Vila Flores
Fagundes Varela	Nova Araçá	Santa Tereza	Vista Alegre do Prata

Fonte: Adaptado da Fundação de Economia e Estatística - FEE (2014).

De acordo com a FEE (2015), o PIB per capita (2012) é de R\$ 34.642 relativo à 6,44% dos municípios gaúchos. A situação socioeconômica da região citada está calcada numa densidade demográfica 336% maior que a do Estado, analfabetismo baixo e uma arrecadação média de 11,6% da economia do Rio Grande do Sul.

Os municípios que compõem o COREDE Serra possuem uma ampla diversidade econômica, englobando setores desde a indústria de transformação, serviços e comércios diversificados e o setor primário baseado na agricultura familiar.

A região do Corede Serra detém grande importância econômica geopolítica. A principal cidade da região é Caxias do Sul, que detém o segundo maior polo metalomecânico do Estado; como cidade pólo, diversifica sua produção atingindo a produção de toda a região, principalmente no cultivo de videiras e a fabricação de vinhos. Outros exponenciais da produção serrana são: Bento Gonçalves, especializada na produção de móveis; Marau e Nova Bassano, com indústrias de estruturas metálicas e transformação de borracha; e Veranópolis, com a produção de biodiesel. O Corede Serra lidera o ranking dos COREDES gaúchos no Idese<sup>7</sup>, com um índice de 0,804 em 2011 e de 0,812 em 2012, onde o índice quanto mais próximo de um (1,00) denota uma melhor posição na classificação. O COREDE Serra é hegemônico na classificação desde 2007 (início da nova série) até a presente data (FEE, 2015).

Desta forma, quanto ao tipo de pesquisa, nos seus objetivos esta pesquisa é exploratória, interpretativa e descritiva. Quanto aos procedimentos técnicos é estudo de caso e bibliográfica. Quanto à abordagem do problema esta pesquisa é qualitativa e quantitativa. No quesito procedimento de pesquisa o universo pesquisado utilizou como unidade de análise os segmentos: a) Sociedade civil (sindicato, organizações não governamentais - ONG's -, associações, entidades de classe); b) Poder público (Prefeituras, Órgãos estaduais); c) Instituições acadêmicas (públicas, comunitárias e privadas); d) Iniciativa privada (associações comerciais e industriais - ACI's, Sindicato de empresas, Câmara de dirigentes lojistas - CDL's); e e) Conselhos (municipais) do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, composto por 32 municípios localizados no estado do Rio Grande do Sul, segundo a Fundação de Economia e Estatística - FEE (2014).

---

<sup>7</sup> IDESE-Índice de Desenvolvimento Socioeconômico. Instrumento de avaliação da situação socioeconômica dos municípios gaúchos que considera aspectos qualitativos do processo de desenvolvimento, por meio dos resultados de seus três blocos: Educação, Renda e Saúde (FEE, 2015).

Com relação à amostra esta pesquisa é não probabilística, intencional ou de seleção racional e de acessibilidade, composta de atores sociais que compõem os segmentos: a) Sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais - ONGs , associações, entidades de classe); b) Poder público (Prefeituras, Órgãos estaduais); c) Instituições acadêmicas (públicas, comunitárias e privadas); d) Iniciativa privada (associações comerciais e industriais - ACIs, Sindicato de empresas, Câmara de dirigentes lojistas - CDLs); e e) Conselhos (municipais) do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, localizado no Rio Grande do Sul, totalizando 18 sujeitos de pesquisa então denominados nesta pesquisa como: sujeito de pesquisa 1, 2, 3 e assim sucessivamente, em ordem numérica.

Com relação ao instrumento de coleta de dados esta foi realizada através de uma entrevista semiestruturada, de forma presencial, não gravada (a pedido dos respondentes) e um questionário aberto enviado por email, contendo 15 (quinze) questões de livre resposta.

Também foi enviado um questionário fechado, com 11 (onze) afirmativas contendo as opções de resposta: **discordo; discordo parcialmente; indiferente; concordo parcialmente; concordo** (grifo da pesquisadora) utilizando-se da Escala Likert. Conforme Prodanov e Freitas (2009) esta escala é um tipo de resposta psicométrica usada comumente em questionários, e é mais usada em pesquisas de opinião. Ao responderem a um questionário baseado escalar, os respondentes especificam seu nível de concordância através de uma afirmativa.

A entrevista semiestruturada foi realizada entre os dias 02 de abril de 2015 a 31 de julho de 2015 de forma presencial e não gravada e o questionário aberto e fechado foram enviados através de e-mail no dia 02 de abril de 2015 com prazo de 90 dias para retorno do mesmo. A análise dos dados obtidos na entrevista semiestruturada e no questionário aberto, de cunho qualitativo, foi feito através de análise interpretativa que, conforme Severino (2007, p. 94) é “[...] tomar uma posição própria a respeito das ideias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas, é forçar o autor a um diálogo, é explorar a fecundidade das ideias expostas, é cotejá-las com outros, é dialogar com o autor”. A análise dos dados obtidos no questionário fechado foi mensurada através de estatística descritiva utilizando-se do *software* Sphnix.

#### 4 A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO COREDE SERRA: ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DO RESULTADOS

Através da entrevista, foi possível identificar o perfil dos pesquisados, demonstrando que 70% são do gênero feminino, com uma média de idade de 48 anos, denotando uma ampla participação feminina quando do retorno dos questionamentos. Porém, cabe salientar, que, 50% dos sujeitos de pesquisa não responderam a estes questionamentos, e os demais (50%) identificaram-se de forma genérica com relação ao campo de atuação como: setor de ensino, poder público, iniciativa privada e sindicatos.

A interpelação a representantes de entidades socioeconômicas locais trouxe à luz variáveis, que permitiram compreender os interesses (e relevâncias) para com o envolvimento e participação na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra e suas considerações para com os espaços democráticos de participação popular.

Desta forma, partindo-se da premissa de que a efetiva participação dos atores sociais é essencial no desenvolvimento e construção do planejamento estratégico, o sujeito de pesquisa 1 registrou sua participação efetiva na elaboração do plano. Contrapondo, os sujeitos de pesquisa 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 negam suas participações em algumas etapas na construção do planejamento estratégico. O sujeito de pesquisa 3 declara ainda que “[...] não houve uma participação efetiva porque não havia muitas convocações para reuniões e normalmente as que ocorriam eram em horários e dias de difícil comparecimento”.

Percebeu-se que a maioria dos respondentes não participaram de todas as reuniões para a elaboração do planejamento estratégico do COREDE Serra, demonstrando fragilidade na sustentação dos interesses de seus setores, lembrando Matus (1996) que determina que em todos os níveis do planejamento, a participação cidadã deve ser constante e é imprescindível, sendo fator preponderante para a análise, definição, avaliação e revisão do plano.

Considerando essencial a participação efetiva dos atores sociais no planejamento estratégico, cabe o questionamento de quais seriam as razões para que atores sociais, entidades e instituições não se fizessem participativos. Os respondentes da entrevista (sujeitos de pesquisa 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10) sinalizam que o interesse em envolverem-se foi insuficiente, numa demonstração de escolha muito particular e ou falta de confiança pelas ferramentas democráticas de participação popular. Porém, o sujeito de pesquisa 1 expõe que hou-

veram contribuições de setores, mas em geral, o plano foi elaborado por um pequeno grupo, sem o definir.

Em concordância a esta interpretação, o sujeito de pesquisa 3 complementa que “[...] os horários das reuniões, pautas direcionadas e conchavos anteriores, além da falta de perspectiva perante as demandas e as entregas do governo estadual que não atendiam as propostas do COREDE, reduziram a participação” ainda que, o processo de elaboração restringiu a participação pois este foi muito fechado, segundo o sujeito de pesquisa 2.

Tais fatores enfraquecem o que Gadotti (2014, p. 2) explana quando declara que “[...] a participação social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias e audiências públicas”, observando-se que o planejamento estratégico do COREDE Serra, obteve em sua formulação uma participação inferior ao potencial da região.

Esta pergunta – excluindo aqui as que distinguem o perfil dos entrevistados – começa a dar o tom de uma intrínseca disputa sobre a legitimidade dos instrumentos de participação popular, talvez por interesse político, talvez socioeconômico, que se compõem ora por aclamar o sistema, ora por denegri-lo quanto a sua efetiva demonstração de resultados.

É possível esta observação quando se aprecia a afinidade quando das prioridades locais e regionais, vistas como de suma importância na construção do planejamento estratégico para o desenvolvimento regional e compreendidas como contempladas. O sujeito de pesquisa 1 expõe, inclusive, crer que “[...] pela amplitude e importância procurou-se colocar todas as prioridades no plano após minuciosa análise”. O sujeito de pesquisa 9 concorda com esta afirmativa, mesmo negando sua – particular – representação no processo.

No mesmo tom, os sujeitos de pesquisa 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 citam que as necessidades locais/ regionais foram compreendidas e refletem de fato a realidade local/regional. Mas com relação a quais necessidades não foram contempladas, o sujeito de pesquisa 2 cita: áreas social, ambiental, esporte e lazer, e o sujeito de pesquisa 3 contrapõe que houve “[...] o fortalecimento da própria instância de governança (COREDE), com gestão independente e apartidária, além de demandas relacionadas ao adensamento empresarial, capaz de gerar mais emprego para a região”.

Obstante a tais ponderações, cabe distinguir que a transferência da autoridade e do poder decisório, por parte do Estado, para unidades especialmente menores, é a de promover a descentralização, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão, conforme Buarque (1999) infere neste

caso, da construção do planejamento estratégico, ora a capacidade técnica desejável, ora a falta de respaldo para efetiva demonstração de participação. Observa-se que parece ser a própria metodologia, pouco participativa (ou desejável, pelo ponto de vista dos interesses em jogo).

É a percepção do sujeito de pesquisa 1, quando expõe que “[...] ficou restrito a academia por parte de seus técnicos”. E o sujeito de pesquisa 3 aprofunda a crítica, interpretando que:

[...] a prioridade posta pelo governo estadual em várias gestões sempre foi a sua própria, dialogando com os COREDES somente no orçamento participativo (participação popular e cidadã), mas incluindo demandas de sua própria estrutura, como bombeiros e segurança pública.

Se este é ponto divergente, que determina o encontro (ou não) das lideranças locais para definirem as distintas demandas locais/regionais é ex-poisente compreender como se articulou a tomada de decisão.

O sujeito de pesquisa 2 cita que “[...] em consensos de reuniões de comissões temáticas que ocorrem cotidianamente no âmbito da Região. Também o sujeito de pesquisa 1 explana que “[...] praticamente foi feita uma análise de forças e fraquezas muito interessante e minuciosa respeitando sempre a vocação dos municípios”. Porém, o sujeito de pesquisa 10 explicita “[...] por votação e impacto no resultado comercial”.

E aqui, entra em cena a participação efetiva de lideranças políticas: municipais, estaduais e federais ou representantes indiretos destes, nas definições sobre as questões abordadas na construção do planejamento estratégico, pois, como já dito por Bonavides (2002) o povo delega aos seus “representantes” eleitos parte de sua soberania “[...] para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade” (BONAVIDES, 2002 p. 297).

Mais uma vez, demonstram-se valores intrínsecos, políticos, socioeconômicos para com a efetiva contribuição desta ferramenta de participação popular, que levaram o sujeito de pesquisa 1 a expor que “[...] foram realizadas reuniões para uma ampla discussão mas não notei que houvesse um grande interesse por parte das autoridades envolvidas”. “A participação foi restrita dos três segmentos, em parte por já haver um acúmulo significativo de informações trabalhadas em Comissões Temáticas regionais” (SUJETO DE PESQUISA 2).

O Estado determina legalmente a participação popular, mas esconde-se nos teores técnicos e formais para a sua própria participação, interferindo somente para esclarecer e ponderar sobre os divergentes aspectos que se apresentam. Esta foi a percepção dada pelas respostas (unânicas) dos entrevistados.

O sujeito de pesquisa 3 entende que participação do Estado “[...] através da SEPLAG no sistema de participação popular, catalogando e distribuindo as demandas dos municípios para defender suas prioridades e conduzindo as articulações”. Mas, de fato, isso não demonstra que o Estado foi estratégico na condução do planejamento, ocupando-se do que se trata aqui como áreas táticas de definição e condução de postulações ao orçamento da gestão pública.

Os demais sujeitos de pesquisa responderam não ter conhecimento, pois não participaram do processo em todas as suas etapas, porém sugerem sem afirmarem, ter havido a participação efetiva de lideranças políticas.

No determinado momento do planejar utilizou-se de metodologias que expuseram a capacidade de produção e os gargalos para o crescimento socioeconômico regional. É, exatamente nesse momento, que se trabalhou para definir os macroobjetivos (programas, projetos e ações) e que se desejou a efetiva participação dos atores sociais, fundamentalmente, representantes da sociedade civil organizada e das instâncias de governança.

O que se presenciou, conforme o próprio sujeito de pesquisa, de representações sociais demonstra-se na Tabela 3, corroborando com a percepção de uma relevante participação de técnicos: 40%. Porém, aqui fica demonstrado que sim houve participação de representantes governamentais, com 20% do efetivo integrante do planejamento.

Tabela 3 - Matriz SWOT.

<b>Macro Objetivos</b>	<b>Percentual</b>
a) técnicos	40%
b) representantes do governo	20%
c) instituições públicas e privadas	30%
d) sociedade civil	10%
e) outros	zero

Fonte: dados da Pesquisa (2015).

Acima da consolidação da execução do processo de desenvolvimento regional, nas proposições técnicas-operacionais, há uma interpretação no próprio planejamento que foi orientada e definida por quem de fato se fez presente e isso se consolida perante a gestão pública estadual e, consequentemente, à dotação orçamentária alocada para as demandas da região do Core de Serra que vão dialogar com os referenciais estratégicos (visão, vocação e valores) definidos para a região.

Mas, ainda ponderando sobre a Tabela 3, o sujeito de pesquisa 2 expõe que “[...] os atores b), c) e d) tiveram participação em eventos de discussão de problemas e soluções para as diferentes áreas e alguns como a FEE e Emater (Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural) na geração de dados sobre a região”. Já, o sujeito de pesquisa 3 expõe que a participação dos atores “[...] a) foi inócua; b) articuladores; c) integrantes das reuniões; presentes quando a demanda era relacionada direta a sua comunidade, local, bairro”.

Mais uma vez expõe-se a relação de afirmação (ou não) da participação social, quando o sujeito de pesquisa 1 (que se posiciona como técnico) afirma que “[...] nós técnicos é que nos encarregamos da elaboração de acordo com as nossas análises”. Tal declaração demonstra uma trincada relação entre os atores representados no planejamento quanto ao teor dos debates e construção das estratégias regionais.

Talvez pela demonstração e ou percepção do ponto de vista (empírico) sobre as demandas levantadas, talvez pelas discordantes proposições relacionadas, o debate, supõe-se, não ter sido de total consenso, a ponto de ter sido elaborado contemplando pontos essenciais para o desenvolvimento regional que foram percebidos em diferentes aspectos.

O sujeito de pesquisa 1, por exemplo, expôs que foram contemplados “[...] aspectos econômicos, sociais e de infraestrutura dentre outros”. Já, o sujeito de pesquisa 2 dita que foram contemplados “[...] a saúde, educação, infraestrutura e agropecuária”. O sujeito de pesquisa 3 declarou que foram contemplados logística e segurança porque as outras demandas eram pontuais em cada localidade; o sujeito de pesquisa 9 relacionou a sustentabilidade e a integração entre os municípios (gestão); e, o sujeito de pesquisa 10, infraestrutura, produto turístico e monitoramento. Mesmo tendo uma das melhores infraestruturas do Estado, este foi o ponto de consenso dos respondentes como demanda.

O que fica claro, objetivamente, é que não há conhecimento tácito sobre o processo, tendo como consequência as mais variadas concepções da

participação e da importância da utilização do Corede como instância representativa regional na continuidade das participações, articulações e formação de parcerias citadas por Becker e Bandeira (2003), necessárias para que se efetivem os resultados almejados no planejamento regional e demonstrando que o método utilizado não obteve consenso.

A ponto de se obter respostas divergentes também quanto à construção do planejamento estratégico regional: o sujeito de pesquisa 1 infere que “[...] poderia haver uma participação mais efetiva das secretarias de desenvolvimento municipais”; o sujeito de pesquisa 3 corrobora e acrescenta que “[...] primeiro deveria ter sido conduzido por técnicos independentes, que não tivessem relacionamentos com nenhuma entidade local e com metodologia amplamente divulgada”. E o sujeito de pesquisa 2 cita que “[...] deveria ter sido diferente e seguido integralmente metodologia própria para a sua elaboração”. O sujeito de pesquisa 10 foi mais longe, expondo que o planejamento excluiu a comunidade do processo de construção, “[...] o que dificulta a hospitalidade e muitas vezes alijam esta de se beneficiar”.

E aqui, na identificação dos mecanismos, fica clara a concepção difusa sobre o planejamento estratégico e os instrumentos de participação utilizados nos mais variados momentos desde a consolidação de ideias à seleção das demandas que devem ser orientadas à execução:

Foi possível avaliar que conforme o sujeito de pesquisa 3 foi através de “[...] consulta pública - com poucos representantes, também, de acordo com a demanda; e votação da participação popular, que tem dois momentos: votação na internet e priorização individual de cada cidade, com público direcionado para os pleitos de seus articuladores”. Já os sujeitos de pesquisa 4, 6 e 9 expõem que foi através de audiências públicas.

O sujeito de pesquisa 2 explana que foi através de “[...] seminários; reuniões técnicas e palestras sobre temas e áreas específicas”. O sujeito de pesquisa 7 expõe que “[...] só soube da escolha das prioridades via assembleia municipal”. Ou seja, corroborando Moraes (2012), não há uma compreensão dos mecanismos e suas instrumentalizações para que a participação popular seja efetiva e saiba o seu papel em cada momento do planejamento.

#### **4.2 Análise induzida dos Atores Sociais na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra**

É conexo registrar nesta seção que os entrevistados/questionados expuseram livremente suas opiniões, suas críticas, seus elogios, suas discordâncias e demais posicionamentos em relação a construção do planejamento

estratégico no Corede Serra sobre o processo de articulação, mecanismos, inclusive incidindo sobre a validade das demandas como de participação popular.

Em contraponto, foi possível mensurar através do questionário fechado utilizando-se da Escala de Likert a percepção destes mesmos atores sociais sobre o mesmo processo de construção, democrática e participativa, do planejamento estratégico do Conselho Regional de Desenvolvimento (CORE-DE) Serra e assim analisar o quão semelhante e ou divergente sejam para com as respostas abertas.

Neste sentido, analisando a classificação segundo a Escala Likert com relação à Tabela 4 correlacionando-a com o Gráfico 1, percebe-se que os valores correspondentes do conjunto, demonstram que todos os itens questionados mantiveram um padrão de nível 3.42, ou seja, bom e satisfatório.

Das 11 questões submetidas aos pesquisados, destaca-se o nível de transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região, construídas através do planejamento estratégico que foi considerado bom (3,78); a convocação da comunidade a participar do processo do planejamento estratégico através de mídias diversas foi considerado 'bom' (3,67), e o planejamento estratégico foi concebido levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região, de forma satisfatória (3,67) como os maiores índices alcançados.

Tais índices demonstram que, primeiro: há o reconhecimento da lisura no processo; segundo: que há o reconhecimento que o processo teve publicidade devida; e, terceiro: que há concordância com a ideologia de crescimento e desenvolvimento regional, corroborando Gadotti (2014) quando explana que entre os princípios que norteiam a gestão democrática e participativa estão a transparência e a convocação da comunidade para participar do processo.

Tabela 4 - Análise dos atores sociais no COREDE Serra, 2015.

Tópicos	Valor médio	Valor mínimo	Valor máximo	Frequência	Desvio-padrão
Houve participação da comunidade local na formulação do planejamento estratégico	3,50	1	5	18	1,43
As necessidades e prioridades para o desenvolvimento local / regional foram contempladas no plano.	3,50	1	5	18	1,54
As lideranças locais participaram efetivamente quando da construção do planejamento estratégico, em todas as suas etapas.	3,28	1	5	18	1,41
A comunidade foi convocada a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas.	3,67	1	5	18	1,57
Somente participaram da construção do planejamento estratégico do Corede Serra as pessoas indicadas pelas entidades, instituições e sindicatos, COMUDES, entre outras.	3,33	1	5	18	1,57
As principais lideranças locais se fizeram presentes	3,06	1	5	18	1,55
As principais lideranças locais participaram ativamente do processo	3,17	1	5	18	1,30
A transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região construídas através do planejamento estratégico se fez presente ao longo do planejamento	3,78	1	5	18	1,52
As inclusões de prioridades foram debatidas amplamente	3,50	1	5	18	1,30
O planejamento estratégico foi concebido levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região	3,67	1	5	18	1,65
Diversas reuniões foram realizadas com grandes grupos para definições de prioridades da região	3,17	1	5	18	1,25
Conjunto	3,42	1	5		

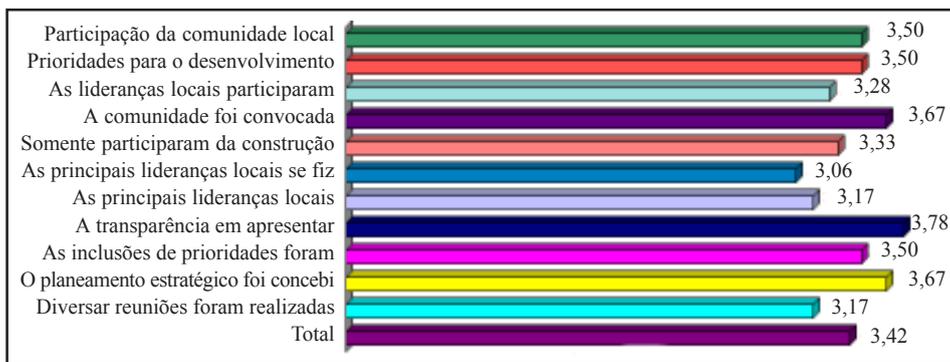
Fonte: dados da pesquisa (2015) tabulados pelo software Sphnix.

Em verdade, todos os onze questionamentos obtiveram um grau maior que 3 (de bom para ótimo), demonstrando além do que já foi destacado, reconhecimento da participação da comunidade (3,50); as demandas foram atendidas (3,50); houve busca de consenso em ambiente participativo (3,50); reconheceu-se a participação das lideranças locais (3,28) e a quantidade de encontros capaz de esgotar os debates para fechamento das proposições (3,17).

Tais índices são dicotômicos às declarações individualizadas, mas se reconhecem como preponderantes, visto que não se demonstra também unanimidade em nenhum dos questionamentos.

Há um estranhamento natural ao processo, com forças divergentes, sejam por motivos políticos, socioeconômicos e ou do teor do conhecimento que respalda mais uns que outros, tornando-se natural o enfrentamento até mesmo das tecnologias, soluções e instâncias utilizadas.

Gráfico 1 – Análise dos atores sociais - Escala Likert.



Percebe-se que nenhum dos sujeitos de pesquisa nega os procedimentos para uma gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico, e classificam-nos como ‘boa’. Com relação à participação da comunidade local na formulação do planejamento estratégico, a percepção dos atores sociais respondentes foi de que a mesma foi a contento, assim como as necessidades e prioridades para o desenvolvimento local/regional foram, segundo os respondentes, contempladas no plano, porém verifica-se que o patamar de classificação na escala, de ambas as questões, foi considerado “bom” (a partir de 3) e não “ótimo” (5).

Já a participação da comunidade foi boa (3,50) mas poderia ter havido maior adesão assim como com relação a contemplar as necessidades e prioridades para o desenvolvimento local/regional. Este item foi considerado bom

(3,50), mas poderia ter ocorrido uma análise mais aprofundada sobre as necessidades e prioridades.

Ainda, com relação aos debates sobre as inclusões de prioridades no planejamento estratégico, verifica-se que a classificação do questionamento foi considerado “bom”, ou seja, estas prioridades foram debatidas amplamente, observando o escalonamento que classifica a questão na Tabela 4 com valor médio de 3,50, mas com relação a este item, os respondentes também tiveram a percepção de que aconteceram reuniões para que ocorressem estes debates, sim, porém estas reuniões com grandes grupos para definições de prioridades da região poderiam ter sido realizadas em maior número, ampliando o respaldo democrático do processo, corroborando com o posicionamento de Faria (2000) que vislumbra que através de mecanismos deliberativos que de fato se fundamenta a participação.

Salienta-se também que as principais lideranças locais se fizeram presentes, mas poderiam ter um grau maior de participação, pois figura esta representação com o valor médio mais baixo da Tabela 4: 3,06. Proporcionaria assim, uma participação mais ativa do processo de construção do planejamento estratégico, em todas as suas etapas.

Dentro da escala de classificação estes itens obtiverem o valor médio mais baixo dos questionamentos, respectivamente (3,06 e 3,17) denotando a percepção por parte dos atores sociais representativos de que neste quesito há de se haver uma acuidade maior por parte de lideranças locais e regionais.

Ainda, considerando o escalonamento da Likert, observa-se que com um dos maiores valores, 3,67, encontra-se na questão sobre o planejamento estratégico e sua concepção, levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região. Neste questionamento a percepção dos atores sociais representativos foi de que a observância que a concepção da visão, a vocação e os valores da região corresponde à vontade regional de desenvolvimento. Neste mesmo patamar da escala, observa-se que a transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região também foi considerado de bom a ótimo com o valor médio de 3,78. Pode-se dizer que a visão, a vocação e os valores da região foram itens de relevância abordados e respaldados, bem como a transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região.

Demonstrou-se também um valor médio relevante com relação a convocação da comunidade a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas. Nesse sentido percebe-se que a comunidade foi convocada a participar através de mídias diversas, alcançando um valor médio de 3,67, denotando que sim, houve a devida publicidade para o processo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo demonstrou que, mesmo orientado por grupos formados dentro da academia, a democracia e participação popular foi duvidada, mas demonstrada com parcimônia dos frios dados escalares nas perguntas induzidas de uma escala Likert, isenta, imparcial e transparente, respondendo assim, ao questionamento de: Como os atores sociais percebem a gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico com o fim de promover o desenvolvimento do território no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul?

Os atores sociais representativos de instâncias, setores e arranjos produtivos reuniram-se através de fóruns, audiências e consultas públicas em procedimentos de consonância pública, além de seminários, reuniões técnicas e assembleias municipais em processo de compreensão e esclarecimento, mas, aparentemente, sempre em número menor de vezes do que o esperado pelo conjunto de atores respondentes em respostas livres. Porém, quando enquadradas as respostas sem a fuga do livre contexto, foram tácitos em determinar que o processo se compôs em conformidade com a expectativa de criação de um plano regional.

Apesar de as médias na pesquisa Likert não serem consideradas, conforme a escala, como excelentes, se fez nítido e expressivo a preocupação quando da convocação da comunidade a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas, e ao reunirem-se promoveram com transparência a apresentação dos objetivos, necessidades e prioridades da região enraizados na visão, vocação e valores determinados de forma participativa como norte para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Neste sentido, cabe ressaltar que a convocação da comunidade para participar do processo, através de diversas mídias, foi eficaz e das lideranças locais em contento para com os anseios populares, mesmo que reconhecidamente se demonstrou que também no COREDE há espaço de disputa política, econômica e social.

No confronto dos valores sociopolíticos dos indivíduos para com o seu próprio interesse, observa-se que as afirmações coletivas soterram o individualismo. Resta saber, por quanto tempo na lógica corediana, já que em paralelo a sua própria constituição, os mesmos representados se avizinham e costumam com antagônicas forças aqui internas, novos recortes regionais, como se apresentam para a regionalização da saúde (SUS), da integração nacional (mesorregiões), da infraestrutura e tantas outras que recondicionam este tabuleiro de interesses regionais.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. 2011. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10929\\_em\\_21\\_06\\_2011\\_15\\_48\\_32.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

BANDEIRA, P. S. **Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDES do Rio Grande do Sul**. In: I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 22-25, ago. 2007.

BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. In: SCHNEIDER, Flávio Miguel, LÜBECK, Elisa. (Org.), **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Pallotti, 2003.

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Planejamento e Políticas Públicas. Distrito Federal, n. 13, jun. 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional da História: figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Artigo 204 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10650852/artigo-204-da-constituicao-federal-de-1988#>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.436.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12439](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439)>. Acesso em: 08 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.243, de 23 de Maio de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12439](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Disponível em <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEX](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEX)>

TO&Hid\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\_IDNorma=12666>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Mecanismos de Participação Popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: MEPE, 1999.

DALLARI, D. de A. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

EVANS, Peter B. **Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa**. Economia Contemporânea. n.4, jul./dez,1998.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política nº 50 2000.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA FEE. COREDES. 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/COREDES/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA FEE. 2015. COREDES. 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/COREDES/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. São Paulo: Atlas, 2014.

GOETTEMS, Fernando. COREDES reivindicam 2% do orçamento estadual para a Participação Popular e Cidadã. Jornal das Missões. 2012. Disponível em: <<http://www.jornaldasmissoes.com.br/noticias/politica/id/2270/COREDES-reivindicam-2-do-orcamento-estadual-para-a.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MORAIS, Roberto Tadeu Ramos. **Planejamento estratégico: um bem ou mal necessário?** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2005.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática como instrumento de planejamento Estratégico regional: estudo das experiências no conselho Regional de desenvolvimento Paranhana encosta da serra**. Teses de Doutorado. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2012. Disponível em: <<http://btd.unisc.br/Teses/RobertoTadeuMorais.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

PAIVA, C. Águedo. **O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável?** In: TARGA, Luiz Roberto; HERRLEIN JR., Ronaldo; MERTZ, Marli Marlene (Org.). Jornadas de economia

regional comparada. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PRO-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Organização: João Gilberto Lucas Coelho, Paulo Afonso Frizzo, Valéria Marcondes; COREDE-RS. Passo Fundo: Passografic, 2010.

PRODANOV, Cleber C.; FREITAS, Ernani C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2009.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. Artigo 167 e 168 Constituição do Estado do RGS. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=dqD9RmsBuJs%3d&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Artigo 55 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=jOK8zFzBfbE%3D&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE\\_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. **Democracia e Governo Local: Dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. Disponível em <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12494\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12494_Cached.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG. **Gestão Territorial**. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>> Acesso em: 21 nov. 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIEDENBERG, Dieter R. **Orientações para o processo de Planejamento Estratégico Regional dos COREDES-RS**. Dieter R. Siedenberg (Org.). Ijuí: Unijuí. 2009.

THEIS, I. M. et al. **Desenvolvimento, meio ambiente, território: qual sus-**

tentabilidade? Desenvolvimento em Questão. Ijuí: Unijuí, 2006.  
VÁZQUEZ-BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001.

# REDES DE COOPERAÇÃO DE PEQUENAS E MICRO EMPRESAS NO RIO GRANDE DO SUL: VANTAGENS E LIMITAÇÕES

Dorneles Sita Fagundes<sup>1</sup>  
Mário Riedl<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Percebe-se que ao longo do tempo a presença de instituições e organizações desempenha papel estratégico no desenvolvimento de qualquer região. Independentemente da complexidade, a procura coletiva por melhorias, torna-se mais eficiente, já que experiências positivas ou mesmo negativas, auxiliam na busca de soluções alternativas. Nesse sentido uma das razões para este estudo é analisar a contribuição das redes de cooperação como alternativa para subsidiar o desenvolvimento de pequenas empresas.

Continuamente são buscadas soluções conjuntas, visando somar esforços por meio de ações que ajudem a instrumentalizar as pequenas e microempresas, constantemente ameaçadas pela voracidade de grandes empresas. Em praticamente todos os setores de atuação em que as pequenas empresas estejam inseridas, existe, na grande maioria dos casos, uma concorrência desigual, já que o volume de compras e o poder de barganha destas empresas junto aos fornecedores é menor, tornando-se assim muito mais difícil a sobrevivência destes pequenos negócios.

Adiciona-se a isso a incapacidade das pequenas e microempresas na divulgação de seus empreendimentos e os privilégios que os grandes conglomerados econômicos desfrutam na mídia, para perceber os obstáculos enfrentados por esse setor da economia num contexto caracterizado por oligopólios e uma competição desenfreada e globalizada.

Diante deste quadro, no ano 2000, durante a gestão do Governo Olívio Dutra no Rio Grande do Sul, foi criado um programa denominado “Re-

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara – Faccat E-mail: dorneles@faccat.br

<sup>2</sup> Coordenador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – Faccat. E-mail: marioriedl@faccat.br

des de Cooperação”, o qual tinha como foco unir pequenas empresas que tivessem objetivos comuns, através de uma entidade jurídica estabelecida que pudesse abrigar um significativo número de empresas associadas, tendo estas uma única marca, porém podendo manter a autonomia administrativa e a individualidade.

Segundo Mozzato e Gollo (2011), a formação da rede permite a realização de ações conjuntas, facilitando a solução de problemas comuns e oportunizando o ingresso em novos mercados, uma vez que muitos lojistas conseguem adquirir marcas e produtos que isoladamente não teriam condições, dado o volume de negócios. Mozzato e Gollo (2011) afirmam, ainda, que existem inúmeros benefícios para os participantes da rede, onde podem ser destacadas as compras coletivas em condições vantajosas, o marketing compartilhado, a troca de informações e a aprendizagem com os colegas, além de significativa redução dos custos operacionais e a identificação padronizada do “*layout*” dos estabelecimentos afiliados à rede.

Neste contexto percebe-se a busca da valorização do associativismo como estratégia para o desenvolvimento, principalmente para as micro e pequenas empresas, que muitas vezes não possuem condições de competir num mercado cada vez mais globalizado e oligopolizado, de competição cada dia mais acirrada, onde o grande “engole” o pequeno.

Enfim, a visão que se tem é de que este tipo de programa tem o potencial de criar uma estrutura de confiança e colaboração entre os associados, já que muda a visão de concorrência para parceria e comprometimento trazendo benefícios mútuos, uma vez que aquilo que era segredo de negócio de um pequeno empresário, passa a ser compartilhado na Rede.

Cabe ressaltar que as micro e pequenas empresas são geradoras de emprego e renda. Conforme pesquisa do Sebrae (2011), são criadas no Brasil cerca de 1,2 milhões de novos negócios ao ano; destes 99% são empresas individuais, micro e pequenas empresas, que são responsáveis por 50% dos empregos formais no Brasil. No entanto, a sobrevivência destas empresas, conforme o estudo do Sebrae (2011), utilizando dados da Receita Federal, verificou que no ano de 2006, 72,9% sobreviveram aos dois primeiros anos de vida, ou seja, 27,1% não passaram de dois anos de existência. Talvez o associativismo possa desempenhar um papel importante na redução desta taxa de mortalidade prematura de muitas pequenas empresas.

A partir desta perspectiva, este trabalho apresenta uma análise de diversas publicações, mediante uma pesquisa bibliográfica, com o objetivo de verificar o tratamento dado às Redes de Cooperação pelas pesquisas existen-

tes e também por serem importante fonte de informações. Com o objetivo de conhecer a opinião dos atores associados a uma dessas redes, optou-se pela realização de entrevistas com membros dessa associação, o que contribuiu para identificar as limitações e os benefícios percebidos pelos participantes da organização.

O estudo possui como objetivo geral analisar a percepção dos empresários que integram ou integraram uma rede de lojas de calçados estabelecida no Rio Grande do Sul, buscando identificar os benefícios e as limitações que a participação oferece. E como objetivos específicos: (i) analisar a importância atribuída pelos empresários quanto à participação na rede; (ii) analisar a situação da empresa pré e pós associação em rede; (iii) verificar quais ações realizadas pela rede são mais valorizadas pelos lojistas; (iv) verificar se a associação em rede diminui a mortalidade de pequenas e microempresas.

O trabalho está organizado, a partir da introdução, da seguinte forma: a seção 2 apresenta os procedimentos metodológicos utilizados, na seção 3 consta o referencial teórico que está embasado na literatura pesquisada; a seção 4 apresenta uma análise realizada a partir de dados obtidos numa dessas redes de cooperação, e, por fim, na seção 5 constam os resultados extraídos a partir das entrevistas realizadas com membros que participam ou participaram da referida associação. Nesta seção, constam ainda algumas considerações feitas pelos autores.

## 2 METODOLOGIA

Para este estudo, inicialmente procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica abordando o tema associativismo e cooperação, que serviu para dar embasamento ao assunto, trazendo também subsídios e maior segurança para a elaboração desse artigo.

Em relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa se deu em forma de estudo de caso representativo da região. A análise foi basicamente qualitativa, que Prodanov (2009) caracteriza como uma categoria de investigação que tem como objeto o estudo de uma unidade de forma aprofundada seja de um sujeito, um grupo de pessoas ou mesmo uma comunidade.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de obras de autores e pesquisadores conhecidos como Becker e Wittmann (2008), Wittmann e Ramos (2004), Siedenberg (2006), e Boisier (1999), entre outros. Também foram consultados artigos publicados em periódicos, revistas e sites confiáveis, como o Scielo e Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior (Capes). Já no que diz respeito ao estudo, este deu-se, a partir da análise dos questionamentos feitos aos empresários, num total de dez gestores que participam da Rede de Cooperação em questão, e mais dois empresários que se desligaram voluntariamente da Associação. Além destes, entrevistou-se o assessor jurídico da rede, já que este atua em outras entidades similares e, por isso, entendia-se que ele poderia fornecer informações que são por ele percebidas e que talvez não sejam relatadas pelos lojistas participantes da rede. A percepção desse assessor jurídico, supostamente, deve ser mais abrangente, pela perspectiva comparativa.

Para aprofundar estas informações, foi entrevistada também a Secretária Executiva da Associação, tendo como intuito obter maiores detalhes sobre a constituição da Rede Mundi e seu funcionamento operacional. A pesquisa utilizou como instrumento de coleta de informações, a realização de entrevistas semiestruturadas, com questões abertas, além de um conjunto de dados secundários obtidos junto à Associação. Portanto, trata-se de uma pesquisa qualitativa. As informações fornecidas pelos lojistas foram interpretadas de forma individual e coletiva e de caráter anônimo.

O questionário utilizado nas entrevistas com os participantes da rede de cooperação, bem como com egressos da mesma, contém perguntas abertas, de conteúdo qualitativo e foi analisado de forma interpretativa. Através deste instrumento, objetivou-se colher informações detalhadas sobre o funcionamento da rede, e as principais vantagens e limitações na sua participação.

As entrevistas com os membros e ex-integrantes da rede, foram realizadas no período entre 06 de janeiro de 2015 e 08 de maio de 2015, tendo sido realizadas de forma presencial nas lojas dos associados. Isso permitiu que o pesquisador pudesse conhecer os estabelecimentos, possibilitando assim obter informações adicionais. A entrevista com o assessor jurídico foi efetuada em seu escritório no dia 18 de maio de 2015 e aquela com a secretária executiva deu-se na própria sede da associação no dia 19 de maio de 2015. A partir das informações obtidas por meio destes instrumentos, procedeu-se a compilação das respostas procurando similaridades e discordâncias nas respostas.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para fazer uma análise do papel das redes de cooperação torna-se necessário ter uma compreensão do conceito e dos objetivos dessas organizações, já que, em muitos casos, são definidas apenas como empresas que se unem para buscar eficiência coletiva, ou mesmo, entidades com necessidades co-

muns de forma organizada que se associam para obter ganhos mútuos. Inicialmente, apresenta-se o papel e a estrutura das redes de cooperação e, posteriormente, têm-se alguns conceitos de renomados autores, sobre suas visões a respeito da constituição e da estruturação das redes.

### **3.1 A importância do Programa Redes de Cooperação para o desenvolvimento regional**

A concepção das redes de cooperação em sua essência, visa muito mais do que a simples união de micro e pequenas empresas. Para o poder público, criador do projeto, essas entidades devem ir além, e sim ter participação direta no desenvolvimento regional, já que no escopo do programa tem-se como expectativas a geração de emprego e renda. Através do estudo, pode-se conhecer alguns conceitos atribuídos pelos autores para desenvolvimento, que servirão para entender a importância das redes no contexto.

Segundo Boisier (1999), no passado, o desenvolvimento era atribuído ao crescimento econômico, associado basicamente à conquista de bens materiais, já numa nova concepção, representa um processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associado mais com atitudes do que propriamente com conquistas materiais.

Dentro desta ideia, Bassan e Siedenberg (2008) concordam que há alguns anos o desenvolvimento era medido apenas pelo crescimento econômico, ou aumento de produtividade e da renda, porém, atualmente, a dignidade humana, mais segurança, justiça e igualdade são fatores preponderantes para o desenvolvimento. Por sua vez, Buarque (1999, p. 9) considera também o desenvolvimento como sendo “um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

Para Becker e Wittmann (2008), analisar e interpretar diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional, pressupõe ter consciência de que a economia só faz sentido como uma prática de seguir regras cuja eficácia depende do contexto. Os autores informam ainda que os processos econômico-organizacionais do desenvolvimento de uma economia capitalista são, sobretudo, uma dinâmica organizacional que se desdobra nas contradições entre incertezas financeiras e convenções monetárias.

Supõe-se que o termo desenvolvimento regional refere-se a um processo de mudanças, relativo a aspectos sociais e econômicos que ocorrem em determinado espaço e tempo, afirma Siedenberg (2006). O interesse pelo desenvolvimento por parte de organizações não governamentais, escolas,

associações, empresas, entre outras, não é algo recente, vem de longa data o esforço para encontrar alternativas viáveis e coerentes para buscar o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das regiões (ENGELMANN, 2003). Dentro desta perspectiva os governos também participam oferecendo projetos e programas objetivando o desenvolvimento das comunidades.

É possível compreender que os diversos autores mencionam o desenvolvimento como algo pensado por diversos agentes, mesmo com conceitos diferentes, a grande maioria comunga que é muito antiga a preocupação com o tema, mesmo que cada um tenha suas nuances, é possível acreditar que apesar das distorções existem interesses comuns. Nesse contexto de desenvolvimento entram as redes de cooperação, as quais contribuem para o crescimento e desenvolvimento das micro e pequenas empresas participantes do programa.

### 3.2 Redes de Cooperação

Historicamente, o associativismo tem sido referido como uma alternativa de viabilização das atividades econômicas, ao possibilitar às empresas que se tornem parceiras para participar do mercado em melhores condições de concorrência. A parceria, estabelecida por pessoas com objetivos e interesses comuns, vem ao encontro dos anseios dos formadores de Redes de Cooperação, pois, embora sejam responsáveis legais, somente pelo seu negócio, moralmente estas pessoas põe à disposição do sistema, significativo esforço e empenho, para que todos obtenham sucesso através do planejamento e realização de ações conjuntas. A cooperação formal, a produção e a comercialização de bens e serviços tornam-se mais rentáveis a partir da construção de uma estrutura coletiva da qual todos são beneficiários.

Wittmann e Ramos (2004) consideram que se analisarmos os últimos 80 anos, percebe-se que uma crescente literatura emergiu examinando os impactos territoriais, em diversas partes do mundo, dos processos de globalização, da integração dos mercados nacionais aos mercados mundiais, e das alterações provocadas pela introdução de novos paradigmas tecnológicos. Esse ambiente de mudança e de transformações, que tem sido verificado em muitos países, fez emergir aglomerações industriais regionais dos mais diversos segmentos. Nesse contexto, as Redes de Cooperação são exemplos de união, onde a ajuda mútua prevalece independentemente do tipo de aglomeração estabelecida.

Face a isto, Gulati e Gargiulo (1999) afirmam que a troca de experiências pode promover confiança e facilitar o processo que envolve a escolha de

parceiros e o entendimento de suas necessidades e capacidades. Os autores sustentam ainda que interações prévias podem reduzir riscos associados a futuras transações e aumentar o interesse na formação de novos acordos.

É possível constatar em diversos ramos de atividade, um movimento crescente de articulações, que se desenvolvem a partir de alguma iniciativa com o intuito de agir conjuntamente; talvez a globalização tem forçado principalmente os pequenos empresários a unirem esforços para conseguirem se manter num mercado cada vez mais competitivo.

Para Vershoore e Balestrin (2008), as redes entre empresas surgiram em resposta às atuais contingências econômicas, de maneira a buscar solucionar determinados problemas práticos de organização, com um sentido coletivo de competição. Em oposição à tradicional visão individualista da empresa, as redes fortalecem a competitividade das empresas associadas por meio de cooperação. Não obstante, potencializam as transações econômicas entre os agentes econômicos envolvidos. As redes compreendem ações colaborativas conscientes para estabelecer e manter um grupo de empresas, facilitando a realização de ações conjuntas e a integração de recursos para alcançar objetivos comuns. Elas podem ser definidas como o conjunto de transações repetidas e sustentadas por configurações relacionais e estruturais dotadas de fronteiras dinâmicas e elementos interconectados que permitem as empresas associadas ganhar e sustentar diferenciais frente aos competidores externos.

Estas considerações talvez possam ser traduzidas como uma leitura deste crescimento tão acentuado das redes de cooperação em tão curto período de tempo. Para Wittmann e Ramos (2004), as empresas que possuem algum vínculo relacional, privilegiam o aglomerado como alternativa competitiva para se desenvolverem, e em contrapartida permitem à região manter uma diversidade de relações sociais, baseadas na complementariedade, interdependência e cooperação.

Na visão de Galvão (1997), essas aglomerações de empresas, também chamadas de *clusters*, têm tido sucesso em vários países, principalmente pelo fato de que empresas em aglomerados, são estimuladas a organizar-se de forma cooperativada, desenvolvendo sistemas complexos de integração. O resultado desse processo constitui-se na materialização de uma eficiência coletiva, decorrente das externalidades geradas por ações conjuntas, que proporcionam maior competitividade, em comparação a empresas que atuam isoladamente no mercado.

As mudanças ocorridas nas últimas décadas no processo de desenvolvimento econômico, fez com que, no Rio Grande do Sul, diversos agen-

tes tenham se unido na busca de somar esforços para minimizar o impacto produzido pelas constantes transformações ocorridas nos mais variados setores da economia, tendo como objetivo principal tornar mais competitivos estes participantes.

No ano de 2000, no Estado do Rio Grande do Sul foi criado o Programa “Redes de Cooperação”, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento regional através da participação das universidades, de micro e pequenas empresas e do próprio governo.

Este Programa ficou sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), que firmou o compromisso de articular as redes, buscando estimular os diversos empresários participantes a fortalecer e a empreender ainda mais em seus negócios, já que o programa tem em seu escopo o propósito de motivar os integrantes a participarem de cursos de capacitação, realizarem investimentos em seus negócios e compartilharem informações com outros colegas.

Instituído em 2004 pelo Decreto Lei n. 42.950, o objetivo principal do Programa é fortalecer as micro e pequenas empresas por meio do associativismo em redes de cooperação. Esse modelo se refere a uma organização associativa e democrática de empresas que possuem porte similar, de modo que a pessoa domina sobre o capital. Cada uma das empresas associadas mantém sua individualidade e autonomia decisória, porém, em conjunto, elas desenvolvem ações no sentido de superar fragilidades inerentes às empresas envolvidas (ANDRADE, 2009).

Conforme informações obtidas no *site* da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT) do Estado do Rio Grande do Sul, órgão que atualmente abriga o Programa Redes de Cooperação, somente nos primeiros três anos do programa foram apoiadas 43 redes de cooperação com um total de 1.000 empresas integradas, pertencentes a diversos ramos de atividade entre eles: farmácias, materiais de construção, lojas de calçados, livrarias, entre outros, gerando e/ou mantendo cerca de 10.000 empregos diretos e alcançando em conjunto um faturamento anual na ordem de R\$ 400.000.000,00 (SDECT, 2014).

O texto diz ainda que o Programa Redes de Cooperação possui abrangência estadual, sendo executado regionalmente de forma articulada em parceria com universidades regionais. Através dessa forma de trabalho, as universidades disponibilizam os consultores, a infraestrutura para execução do programa, como salas para reuniões, equipamentos, organização de eventos e materiais.

A supervisão em cada região é realizada por técnico especialmente destacado pela universidade para tal, sendo responsável pelo cumprimento das ações dos consultores e pelas metas estabelecidas em conjunto com a Coordenação Estadual da SDECT. O programa gaúcho é considerado referência nacional na área da cooperação empresarial.

Os técnicos responsáveis pela criação e desenvolvimento das redes possuem formação em nível superior, e são capacitados por professores que possuem grande conhecimento no assunto. Os profissionais, anteriormente mencionados, tem o compromisso de fomentar a cooperação entre os associados, gerando um ambiente que estimule o empreendedorismo e que ao mesmo tempo forneça suporte técnico necessário à formação, consolidação e desenvolvimento das redes de cooperação.

Segundo o órgão, atualmente estão em funcionamento no Rio Grande do Sul 237 redes constituídas, que abrangem 72 segmentos da economia. Participam 7.132 empresas gaúchas associadas em rede, que respondem pela geração de 81 mil empregos diretos. A atuação conjunta auxilia na superação das fragilidades sem afetar a individualidade e as decisões do empresário.

As redes de cooperação, ou redes horizontais, são constituídas por empresas concorrentes ou não, que optam por cooperar dentro de certo domínio, preservando a independência ou a liberdade de algumas ações estratégicas de seus membros. A rede gerencia a cadeia de suprimentos e a distribuição de produtos das empresas a ela associadas. Além disso, a interdependência entre as empresas da rede favorece o desenvolvimento de ações e estratégias em conjunto que beneficiam todos os associados. As redes de empresas constituem-se no modo de regular a interdependência de sistemas complementares (produção, pesquisa, engenharia, coordenação), o que é diferente de agregá-los em uma única firma (AMATO NETO, 2000).

As redes de cooperação entre pequenas e microempresas estão geralmente inseridas em um ambiente institucional, que é essencial para sua sobrevivência e para sua economia, o qual abrange incentivos de governos, locais e regionais, serviços educacionais, associações comerciais que fornecem informação econômica, treinamento e serviços de marketing. Assim, nas redes de cooperação entre pequenas e microempresas, as organizações guardam sua independência individual e realizam certas atividades conjuntamente. As pequenas e microempresas, portanto, tentam reduzir as incertezas ambientais por intermédio da rede, a qual gerencia o fluxo de recursos, tanto entre os associados, quanto entre estes e as demandas externas (VERSHOORE; BALESTRIN, 2008).

O Programa foi então criado com o propósito de contemplar os mais variados segmentos, servindo tanto a indústria, como o comércio e empresas do ramo de serviços. Nesta perspectiva, percebe-se que as empresas associadas conseguem reduzir e dividir custos e riscos, conquistar novos mercados, qualificar produtos e serviços e acessar novas tecnologias, comprovando a teoria de que o todo é maior que a soma das partes (ADAM, 2006).

Segundo Garcia *et al.* (2010), este novo cenário globalizado da economia reflete a transição da eficiência individual para a eficiência coletiva, ou seja, a competitividade das empresas, cada vez mais, relaciona-se ao desempenho de redes interorganizacionais e não de entidades isoladas, buscando benefícios múltiplos. Wittmann e Ramos (2004) salientam que com o intuito de formar parcerias produtivas as empresas nesses aglomerados cooperam entre si, na tentativa de obter vantagens competitivas, realizando conjuntamente ações que isoladamente seriam de difícil ou impossível execução. Nesse contexto surgem as *joint ventures*, as redes empresariais, os arranjos locais de produção (ALP), os sistemas locais de produção (SLP), os distritos industriais, os arranjos territoriais e outras formas interativas.

Neste contexto, percebe-se que os autores consideram que os sistemas locais de produção caracterizam-se por relações suficientemente dinâmicas e democráticas entre atividades produtivas e instituições públicas ou privadas, concentradas em um espaço de proximidade, em que há interação entre si e o meio sociocultural. Os vínculos e a interação entre os atores geram externalidades positivas para o conjunto das empresas estabelecidas e para a região, por meio da troca de conhecimentos, produtos e processos. A formação de SLP prevê a coordenação racional do processo e das atividades desenvolvidas, com sinergia entre os setores de produção e comercialização (cadeia produtiva) e centros de pesquisa, consultorias, Universidades, centros de formação de recursos humanos, entidades financiadoras e órgãos públicos.

Na visão de Verschoore e Balestrin (2008), as redes de cooperação são, portanto, arranjos organizacionais de longo prazo entre empresas que permitem a obtenção ou a sustentação de diferenciais em face dos competidores fora da rede. Por conseguinte, os ganhos competitivos obtidos coletivamente são fatores cruciais para o seu estabelecimento.

Pesquisas e estudos de caso, realizadas em empresas participantes de redes de cooperação no Rio Grande do Sul demonstraram que a cooperação em rede possibilita variado conjunto de benefícios para as empresas associadas (VERSCHOORE; BALESTRIN, 2008).

Para esses autores, a confiança entre os agentes envolvidos no processo deve ser total, pois não estando, todo o processo fica prejudicado, já que uma

parceria deve pautar-se principalmente pela lealdade de todos, e isso somente é possível quando todos estão sintonizados e em harmonia, não havendo espaço para eventuais oportunistas.

Dentro desta perspectiva, Queiroz (2012) afirma que as regras de reciprocidade e sistemas de participação coletiva geram externalidades (consequências) para os membros da comunidade. Relações de confiança e reciprocidade geram externalidades positivas. Nesse conjunto de regras estão inseridas as regras informais que fortalecem a confiança social, vingam porque reduzem os custos de transação e facilitam a cooperação. A mais importante é a reciprocidade, que poderá ser específica (permuta simultânea de itens de igual valor) ou generalizada (contínua relação de troca que apresenta desequilíbrio, mas supõe expectativas mútuas). O autor conclui dizendo que a reciprocidade generalizada cria condicionantes extremamente favoráveis para ações cooperativas, porém devem estar em sintonia com as regras estabelecidas.

É importante recordar o alerta de Reis (2013), ao lembrar que a agenda desenvolvimentista operada no país deve levar em consideração um sólido crescimento das empresas e do mercado em que estas atuam, sob pena de perseverar ou mesmo recrudescer a exclusão social. O desempenho do Programa Redes de Cooperação, ao oferecer a oportunidade do associativismo para as pequenas empresas, pode ter contribuído para esta ação qualificada de sobrevivência empresarial, amenizando os impactos de gestão não profissional, já que esta é uma das conquistas da rede, contribuindo assim para a inclusão social de pequenos empresários.

Já Dias (2008) afirma que as pequenas e médias empresas são as mais necessitadas de apoio gerencial, insistindo que os desafios que caracterizam estes empreendimentos são competitividade, qualidade da produção, trabalho em associação ou cooperativado. Este apoio é condição primordial para o aumento da geração de emprego e renda, especialmente em regiões periféricas dos centros metropolitanos, caso da grande maioria dos associados das redes em questão.

### **3.3 Estrutura das redes**

No caso do Rio Grande do Sul, o Programa Redes de Cooperação foi estruturado de forma que cada agente tenha bem definido o seu papel dentro do projeto. Coube então ao governo conveniar com universidades participantes, fornecendo a elas a capacitação na metodologia, aportar recursos financeiros para custear eventuais despesas e, principalmente, ser um articulador no sentido de aproximar os agentes envolvidos.

As universidades ficaram com as seguintes atribuições: (i) disponibilizar a infraestrutura necessária; (ii) realizar eventos de divulgação do projeto; (iii) participar de atividades relacionadas ao programa organizadas pelo governo; (iv) divulgar o projeto; (v) promover reuniões; (vi) capacitar os empresários; (vii) disponibilizar um consultor para cada rede.

Importante, neste processo, é a figura do consultor, sendo o elo entre universidade e empresários; é o profissional encarregado de fornecer informações sobre o andamento da rede e os resultados alcançados por estas. É também o responsável, em primeira instância, pela perpetuação e crescimento das associações, e quem deve verificar o motivo de algum desligamento, já que esta informação poderá contribuir para possíveis correções de alguma insatisfação que possa existir.

Terá ainda o consultor o compromisso de estruturar a rede, ou seja, é a pessoa que realiza o primeiro contato com os empresários com o propósito de motivá-los a participar do projeto, tendo ainda a incumbência de auxiliar na estruturação legal da rede, tanto nas questões técnicas como jurídicas (Estatuto Social, Inscrição no CNPJ, Código de Ética e Regimento Interno), e havendo necessidade deverá mediar algum conflito que eventualmente possa surgir.

Para uma melhor compreensão buscou-se conhecer o estatuto de uma destas associações, onde se verificaram algumas atribuições consideradas mais relevantes pelos autores, de responsabilidade do associado. São elas: (i) pagar com pontualidade as contribuições que lhes competirem; (ii) auxiliar a associação na realização de seus respectivos fins; (iii) não prejudicar moralmente ou economicamente a sociedade; (iv) desempenhar com zelo, cargos, atribuições, ou serviços que lhes forem confiados, e (v) respeitar as normas definidas no estatuto, complementadas no Regulamento Interno e Código de Ética. Conforme mencionado anteriormente, estas são apenas algumas obrigações dos participantes, no entanto existem instrumentos que regulamentam todos os direitos e deveres dos associados.

É importante ressaltar que estas entidades tratam-se de sociedade civil, sem fins lucrativos e de duração indeterminada, tendo geralmente, por objetivo social, assistir, orientar, coligar e instruir as empresas que representa no que diz respeito às atividades de comercialização de produtos. O capítulo a seguir apresenta a análise das informações de uma dessas redes que poderão auxiliar na compreensão do funcionamento da rede em questão.

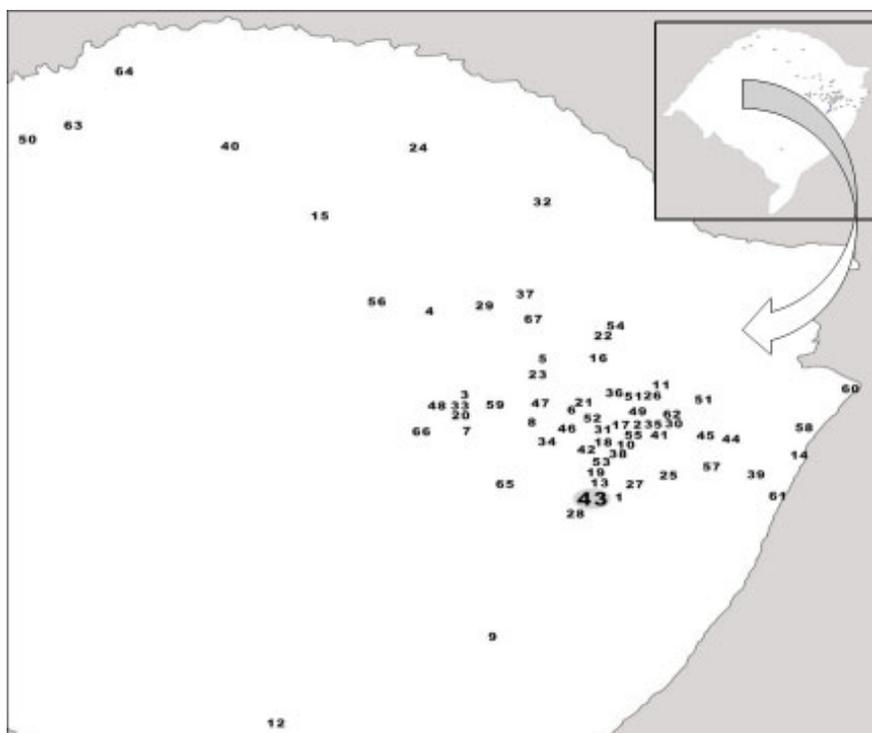
## 4 ANÁLISE DE UMA REDE DE COOPERAÇÃO

### 4.1 Rede Mundi

Com o intuito de avaliar a percepção dos empresários que integram ou integraram uma rede de cooperação, buscando com isto, identificar os benefícios e as limitações da participação numa destas organizações, optou-se pela realização de um estudo em uma rede de cooperação do segmento varejista de calçados, formada por aproximadamente 60 lojistas, que detêm 109 estabelecimentos comerciais distribuídos em diversos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

A localização dos estabelecimentos pertencentes a esta associação pode ser verificada na figura de número 1 que faz um recorte do mapa do Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 1 – Recorte do mapa do Rio Grande do Sul com a indicação dos municípios que contam com estabelecimentos comerciais associados à Rede Mundi



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A rede em questão, objeto deste estudo é a Associação das Lojas de Calçados Ltda. (Alcal) cujo nome fantasia bem como a marca utilizada é “REDE MUNDI”. A instituição foi fundada em 2002, e sua sede está localizada no município de Campo Bom, estabelecida em sede própria num imóvel de 820m<sup>2</sup>, oferecendo amplo estacionamento para seus associados, além de contar com diversos ambientes para múltiplos eventos; dispõe ainda de um espaço que permite acomodar até 30 fabricantes diferentes durante as exposições realizadas ao longo do ano.

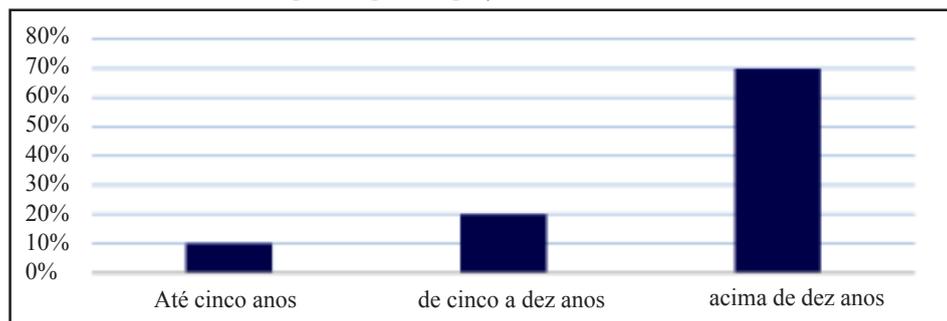
Com o objetivo de conhecer os benefícios e as limitações que a participação na rede oferece, realizaram-se entrevistas com diversos membros e participantes da associação, entrevistou-se também o assessor jurídico e a secretária executiva da associação, pois acreditava-se que esses profissionais poderiam contribuir com alguma informação adicional. Para uma melhor compreensão fez-se uma compilação dessas informações, as quais constam a seguir.

#### 4.2 Análise das entrevistas

Para que se conseguisse quantificar as informações obtidas através dos questionamentos efetuados com os lojistas participantes da rede, foram tabuladas as respostas somando-se a quantidade de citações de cada item elencado pelos respondentes.

Optou-se por apresentar estes resultados de forma gráfica, a fim de facilitar a interpretação do leitor. A primeira questão objetivou levantar o tempo em que cada lojista participa da associação, tendo como respostas que 70% dos entrevistados fazem parte da organização há mais de dez anos, conforme pode ser verificado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Tempo de participação na Rede Mundi

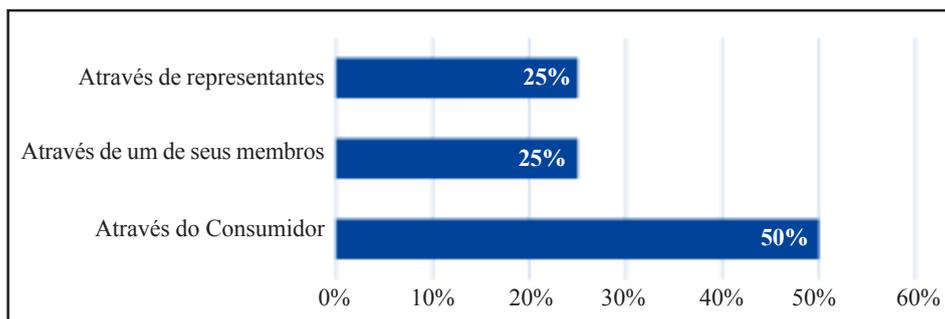


Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Através do gráfico, pode-se observar que os membros da rede ingressam e se mantêm fiéis à organização. Vê-se que o fato de permanecerem por um longo período na entidade, por si só já mostra satisfação com o modelo de negócio. Percebeu-se ainda durante as entrevistas que os membros que ingressaram mais recentemente, não mostraram qualquer insatisfação ou descontentamento, ou seja, não manifestaram qualquer intenção de saírem da organização.

Com o objetivo de verificar a forma que os lojistas conheceram a rede, fez-se o seguinte questionamento: Como você conheceu a Rede Mundi? Esta pergunta serviu ainda para verificar quais são as formas de prospecção mais utilizadas para captar novos associados, tendo apresentado os seguintes resultados:

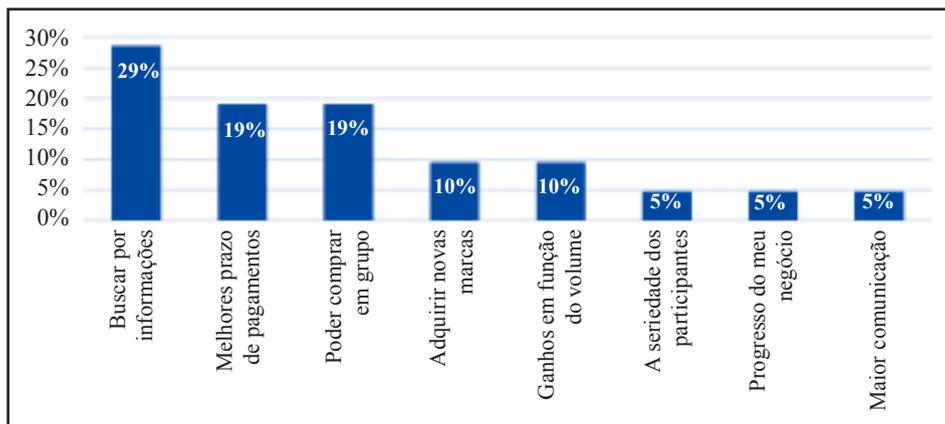
Gráfico 2 – Como você conheceu a Rede Mundi



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Conforme pode ser observado no gráfico 2, a maioria dos associados afirma ter conhecido a rede por intermédio do consultor que havia na época da constituição da rede, uma vez que esse profissional tinha como uma de suas atribuições visitar e prospectar novos associados. Ficou evidente que o trabalho realizado pelo consultor para a sensibilização dos lojistas, foi de fundamental importância para a criação da entidade, pois, como pode ser observado, metade dos entrevistados afirmam ter conhecido a instituição através desse profissional. Com o intuito de conhecer o que motivou o empresário a ingressar na rede, questionou-se sobre quais foram as principais razões desses lojistas a decidirem participar da associação. Na representação gráfica número quatro constam as razões apontadas pelos gestores, para optar pelo ingresso na rede.

Gráfico 3 – O que lhe motivou a ingressar na Rede Mundi

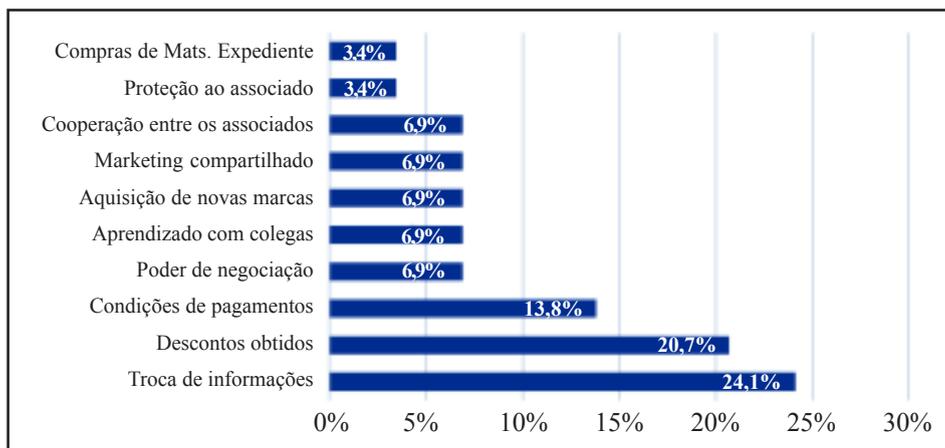


Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Existem diversos motivos para cada lojista decidir pela participação, inclusive alguns lojistas apontaram mais de uma razão para seu ingresso na rede, no entanto o item mais citado foi a busca por informações. Sabe-se que pequenos empresários nem sempre possuem oportunidades de se atualizarem, como fazem grandes corporações; nesse sentido percebe-se que a participação numa organização como essa possa oportunizar a busca de informações de forma rápida e com baixo custo, por isso entende-se que o motivo alegado possa ser uma necessidade da grande maioria dos pequenos empresários.

A próxima questão refere-se a um dos principais focos do presente estudo, já que busca identificar os principais benefícios apontados por aqueles que participam de uma rede de cooperação. É de se ressaltar que a pergunta não foi específica para a Rede Mundi, mas sim que fossem elencados os benefícios para aqueles que participam de uma organização dessa natureza, tal como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Principais benefícios para quem se associou à Rede Mundi



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

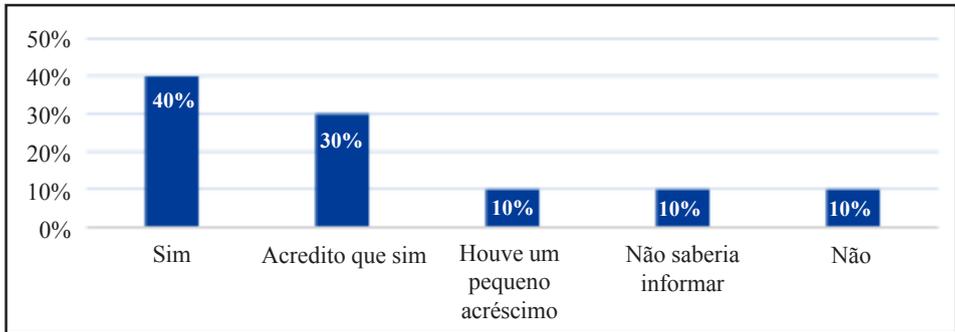
Para os entrevistados, a troca de informações foi apontada como o principal benefício para aqueles que participam de uma associação como essa, sendo considerada mais importante até mesmo que os descontos obtidos pelos lojistas. Isso talvez se deva ao fato de que a partir de informações recebidas, o associado consegue negociar melhor, saber as principais tendências de mercado e, conseqüentemente, ser mais assertivo em suas compras e estratégias de venda. Mesmo assim não dá para dizer que descontos obtidos não são considerados relevantes, apenas não podem ser considerados como o maior benefício obtido. Outros itens, como o *marketing* compartilhado, a cooperação entre os associados, a possibilidade de aquisição de novas marcas e a aprendizagem com os colegas, também são apontados como pontos relevantes para muitos dos entrevistados.

Em contrapartida, analisando mais atentamente, percebe-se que o relacionamento com o fornecedor (fabricante) assume importância significativa. Para tanto, basta adicionarmos as respostas “condições de pagamento”, “descontos obtidos”, “poder de negociação”, “aquisição de novas marcas” e chega-se a 35% das respostas.

Ainda figuram como benefícios recebidos pelos seus membros, as compras conjuntas de materiais de expediente e embalagens e a proteção que a associação oferece aos associados. Considerando que a grande maioria dos empreendedores, antes de realizar algum investimento ou mesmo de participar de alguma entidade, geralmente questiona o quanto aquilo vai representar em faturamento adicional, perguntou-se aos entrevistados sobre o acrésci-

mo ou não da receita bruta em seus estabelecimentos a partir do ingresso à Rede Mundi, conforme se pode ver a seguir.

Gráfico 5 – Aumento ou diminuição da renda bruta do estabelecimento após o ingresso à Rede Mundi



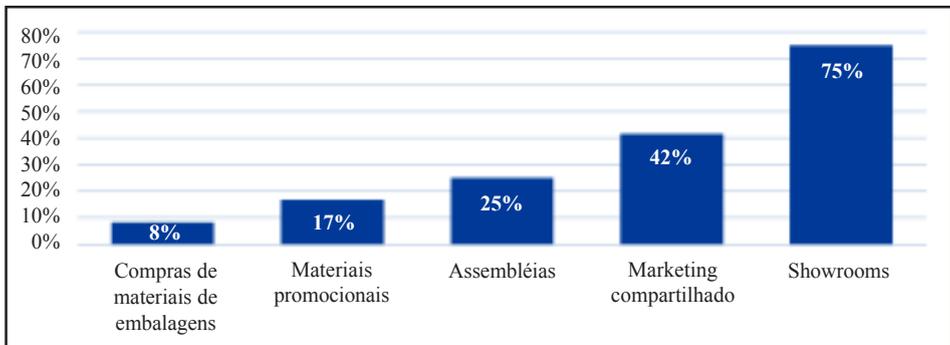
Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Dos entrevistados, 40% afirmou categoricamente que houve um acréscimo, enquanto outros 40% disseram acreditar que tenha havido, porém não tendo certeza da informação, o que surpreende já que o empresário geralmente tem absoluto controle sobre o desempenho econômico do seu estabelecimento. Verifica-se que tão somente 10% dos entrevistados afirmaram que não houve acréscimo na renda bruta do estabelecimento.

A partir de informações obtidas, conclui-se que o aumento na receita deva-se principalmente ao incremento de novas marcas que a rede propicia e ao poder de negociação conjunta com os fabricantes. Outro dado relevante apontado por alguns dos entrevistados, é que, embora a receita possa não ter tido nenhum incremento, o resultado final melhorou consideravelmente, ou seja, o lucro aumentou, uma vez que com condições mais favoráveis de compra, conseqüentemente, a lucratividade cresce.

Com o intuito ainda de verificar outras vantagens para aqueles que participam de uma associação, e que pudessem não ter sido reveladas pelos associados na pergunta específica do tema, optou-se por elaborar uma questão que pudesse complementar os benefícios que a participação na rede propicia. Por isso, expõem-se a seguir as ações realizadas pela rede e que foram, pelos participantes da pesquisa, as mais valorizadas.

Gráfico 6 – Ações mais valorizadas pelos lojistas a partir das propostas da Rede Mundi



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Esta questão também permitia aos entrevistados que elencassem mais de uma ação, já que o objetivo era conhecer as atividades mais valorizadas pelos membros da associação. Os *showrooms*, foram a ação mais citada pelos lojistas, já que para cada dez entrevistados, 75% deles citaram este evento como uma das principais ações realizadas pela rede. Os *showrooms* consistem em exposições dos principais fabricantes dos produtos comercializados pelos associados e são realizados regularmente na sede da Rede Mundi.

Pode-se perceber que o *marketing* compartilhado também é bem aceito. Além disso foram destacadas as assembleias como momento importante para troca de informações e ainda foram destacados os materiais promocionais que normalmente são adesivos, *banners*, e outros itens de ponto de venda ou algum brinde como por exemplo calçadeiras, imãs de geladeira, etc.

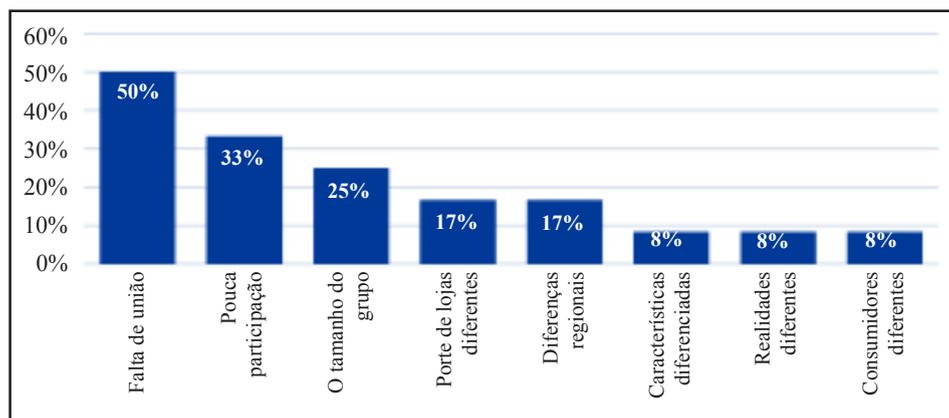
Embora na pesquisa tenham aparecido poucas referências ao tema, durante as conversas com os lojistas percebeu-se que muitos deles classificam como uma importante ação realizada pela rede, a confecção de materiais de embalagens, dentre elas foram destacadas os diversos tipos de sacolas disponibilizados, além de bobinas de papel para embalagem de presentes.

Para que se pudesse conhecer os limitantes de uma organização dessa natureza, questionou-se aos entrevistados quais as maiores dificuldades nesse tipo de associação. Também optou-se por permitir mais de uma resposta, já que muitos desses lojistas poderiam considerar vários fatores como entrave para participação nesse tipo de associação.

Nesse caso também foi solicitado aos respondentes que colocassem sua opinião não necessariamente referindo-se à Rede Mundi, mas que considerassem uma associação com os mesmos objetivos. No gráfico, a seguir, é pos-

sível verificar as maiores dificuldades apontadas pelos associados para permanência em uma rede de cooperação.

Gráfico 7 – Limitantes e dificuldades para participação em uma rede de cooperação



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Apesar de alguns lojistas terem informado que não veem nenhuma dificuldade em participar de uma rede, a grande maioria dos entrevistados relatou alguns itens que impedem um melhor funcionamento da rede, dentre eles, o destaque ficou para a falta de união, uma vez que 50% dos respondentes disseram que frequentemente esse problema se manifesta, o que segundo eles dificulta ou até impede que sejam realizadas ações que poderiam beneficiar a todos integrantes.

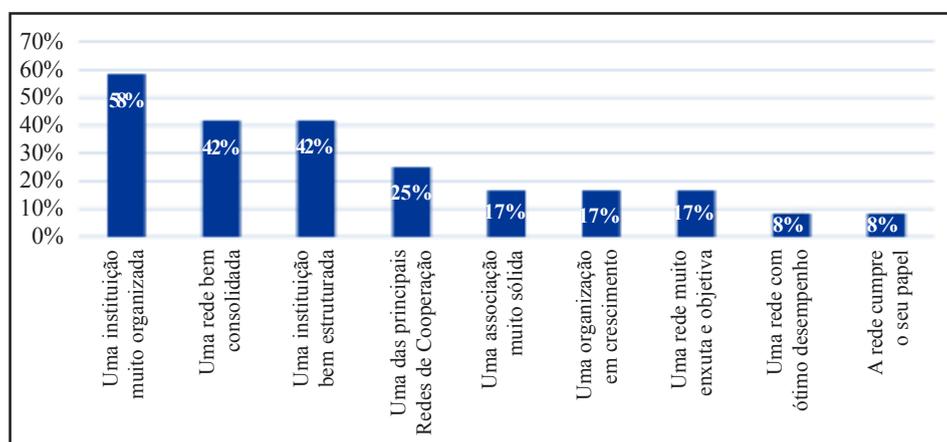
Também é considerada como limitante a falta de participação de alguns membros nas atividades promovidas pela associação. Para os entrevistados, essas ausências ou omissões, em certos casos, implicam na perda de força da rede.

Outro aspecto mencionado pelos associados é o tamanho do grupo que embora normalmente benéfico, uma vez que traz muitos ganhos para os associados, eventualmente cria situações contraditórias, pois conforme a própria pesquisa revelou que existem realidades diferentes, portes de lojas distintos, lojistas com características diferenciadas, além de muitas vezes se encontrarem em regiões com perfil de consumidores diferentes. Tudo isso faz com que haja dificuldades para alguns se adaptarem a esse tipo de organização.

Para saber como os associados veem a rede da qual participam, indagou-se como eles enxergam a Rede Mundi, ou seja, qual a percepção que eles têm sobre a associação a qual fazem parte.

Esta pergunta teve também como objetivo verificar a participação do associado na organização, já que membros que pouco participam tendem a não saber informar a posição em que a entidade se encontra, ou mesmo, tendo dificuldade de perceber o status que ela desfruta perante a comunidade. No gráfico a seguir pode-se visualizar como os membros da associação enxergam a rede da qual participam.

Gráfico 8 - Percepção sobre a Rede Mundi



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

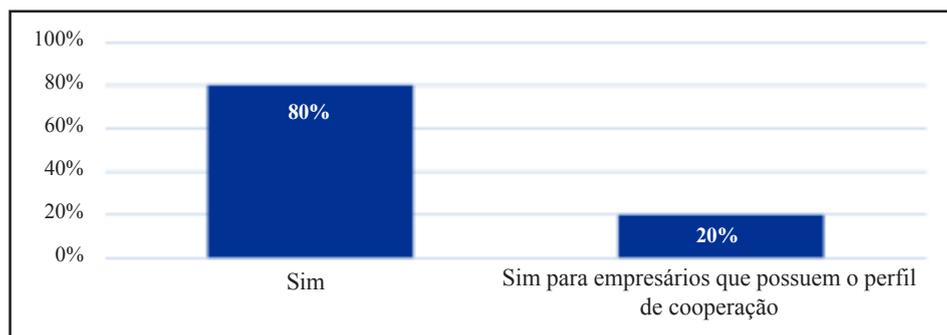
Ficou evidente que os associados confiam na organização, pois não houve nenhuma citação crítica à entidade. Para a grande maioria dos entrevistados a Rede Mundi é uma associação muito organizada, sendo assim considerada por 58% de seus membros, 42% consideram que é uma rede bem consolidada, e 42% dos respondentes disseram ser uma rede muito bem estruturada, 25% dos associados consideram ainda como uma das principais redes de cooperação existentes, 17% dizem ser uma rede muito sólida, enxuta e objetiva e veem ainda como organização em pleno crescimento, tendo ainda sido citada como rede de ótimo desempenho e que vem cumprindo o seu papel.

Nesse sentido, percebe-se claramente que os associados têm a percepção da rede como uma entidade em que podem confiar e sentirem-se seguros, pois todos entrevistados colocaram suas percepções direcionadas para solidez, credibilidade, organizada e estruturada, ou seja é visível a confiança

de seus membros na entidade. Talvez essa confiança possa ser atribuída ao fato da associação possuir uma sede própria com amplas instalações, ter segundo informações obtidas junto a membros da diretoria, uma situação financeira extremamente confortável, além de um corpo de associados com solidez, com bom desempenho econômico e que se mantém ativos na rede desde a sua constituição. Em suma, pode-se afirmar que a Rede Mundi praticamente não oferece o menor risco para seus associados, ao contrário, a participação na Rede implica em significativas vantagens.

Para avaliar a satisfação geral dos empresários quanto ao pertencimento a uma organização dessa natureza, perguntou-se aos entrevistados se caso conhecessem ou fossem procurado por algum empreendedor que necessitasse de algum tipo de auxílio, eles recomendaria o ingresso a uma rede de cooperação. As respostas podem ser observadas no gráfico 9.

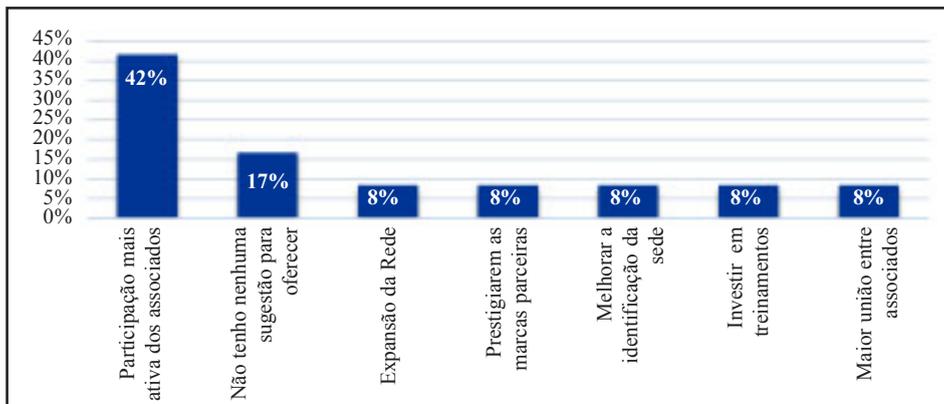
Gráfico 9 – Recomendação de uma rede de cooperação



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A totalidade dos associados respondeu que sim, no entanto, 20% dos entrevistados fizeram uma ressalva de que recomendariam desde que o empresário tenha o perfil de cooperação, ou seja, que o futuro integrante de uma rede pense no coletivo, pois, a partir do momento em que ingressa numa entidade dessas, deverá ter total consciência de suas responsabilidades, pois uma ação mal realizada por um dos participantes poderá comprometer todo o grupo. Com o intuito de obter alguma informação adicional, elaborou-se uma questão aberta onde os respondentes podiam oferecer alguma sugestão, para aperfeiçoamento da Rede.

Gráfico 10 – Sugestões para o aperfeiçoamento da Rede Mundi



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O gráfico corrobora com informações obtidas em questões anteriores, onde os associados apontaram a escassa participação de alguns dos membros, como sendo uma das maiores dificuldades nesse tipo de organização. É possível crer que a distância das lojas de alguns associados da sede da entidade, dificulte a participação de certos membros, pois existem casos em que o lojista necessita se afastar dois dias de seu negócio para conseguir participar de alguma atividade oferecida pela associação.

Também foram sugeridos itens como a expansão da rede, prestigiar as marcas parceiras, maior união entre os associados, investimento em treinamentos para os associados e seus colaboradores e até a melhoria da identificação visual da sede da instituição foi apontada como item que deve ser dada atenção, já que para muitos é o cartão de visita da entidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desse estudo percebe-se claramente que uma organização dessa natureza pode servir de alternativa para incrementar a sobrevivência e o sucesso de micro e pequenas empresas, pois é dito claramente pelos membros da rede pesquisada que o auxílio recebido a partir do ingresso na associação, é de extrema valia, pois em um mercado extremamente competitivo como se apresenta atualmente, a união na busca de somar esforços, torna-se quase que imperativa para o êxito desses pequenos negócios.

Verificou-se por meio da pesquisa, que na visão dos entrevistados a participação numa organização como essa, é de grande importância, pois

mesmo existindo certas dificuldades, as vantagens superam as limitações, pois conforme manifestado pela maioria, a simples troca de informações por si só já justificaria a participação na associação. No entanto, a importância atribuída por eles vai muito além, uma vez que os benefícios advindos do pertencimento são inúmeros. Isso fica claro quando analisada a permanência na Rede, pois raramente algum lojista solicita o seu desligamento da associação pesquisada.

Embora a maioria dos associados entrevistados demonstre satisfação com o pertencimento à organização, alguns deles inclusive afirmando que não identificam qualquer dificuldade ou limitação, essa não é uma opinião unânime, pois mesmo dizendo orgulhar-se da rede, não deixam de relatar certos limitantes que dificultam ou que até impedem obter melhores resultados.

Entre essas dificuldades relatadas aparece a falta de união como o maior empecilho para o bom funcionamento da rede, pois segundo a pesquisa metade dos entrevistados relatou essa limitação. Esse problema, provavelmente, é fruto do ambiente econômico e administrativo no qual essas empresas estão inseridas, caracterizado pela competição típica do sistema capitalista.

Outro aspecto apontado como limitante é atribuído a pouca participação de alguns colegas nas atividades promovidas pela associação, pois segundo eles essas ausências ou omissões, em certos casos, implicam na perda de força da rede. Também é exposto como problema o tamanho do grupo, considerado muito grande por alguns dos entrevistados, no entanto, essa questão na maioria dos casos torna-se benéfica, uma vez que traz ganhos de escala para os associados. A distribuição geográfica dos participantes da Rede também foi apontada como fator limitante, o que sem dúvida dificulta a interação entre todos.

Por vezes aparecem situações contraditórias, pois conforme a própria pesquisa revelou, existem realidades diferentes, por isso é compreensível tais divergências, já que num universo de lojistas com características diferenciadas, é muito difícil contemplar as aspirações e ambições de todos. Apesar de algumas diferenças existentes entre os membros da rede, percebe-se que os integrantes da associação estudada, tem uma percepção de que a rede exerce papel fundamental no apoio para seus empreendimentos, pois a grande maioria afirma confiar na entidade a que pertencem.

Os entrevistados em sua totalidade sempre apontaram ao menos um benefício que a participação na associação proporciona, porém, a grande maioria apontou diversas vantagens de pertencerem a organização. Após a análise das informações verificou-se que a troca de informações é o item mais

valorizado pelos membros da associação, na sequência aparece também como um ganho importante os descontos obtidos através das negociações realizadas pela Rede. Também apontado como relevante benefício para seus participantes é o marketing compartilhado.

Em função do alto custo da propaganda nos diversos meios de comunicação, é praticamente inviável que uma micro ou pequena empresa possa isoladamente assumir estes custos. Na medida em que o custo seja dividido entre dezenas de lojistas, a realidade torna-se completamente diferente. A cooperação existente entre os associados também é destacada pelos associados como ponto positivo dentro da organização, já que nesses casos o lojista deixa de ser concorrente para ser parceiro. Ainda é apontado como benefício a possibilidade de aquisição de novas marcas que segundo os entrevistados é uma conquista obtida a partir do ingresso na associação. Além destes figuram outros benefícios como as compras conjuntas, a aquisição de materiais de embalagens adquiridas em grandes quantidades, o que reduz significativamente custos. E, por fim, a aprendizagem com os colegas é considerada um ganho para a grande maioria dos participantes e que na opinião deles nem sempre é percebido.

Fica evidente que os benefícios e as vantagens de participar de uma organização dessa natureza são inúmeros. Mesmo que não tenham sido relatados durante as entrevistas, pôde-se obter informações adicionais nas conversas que se seguiram após o desligamento do gravador, pois nesses momentos geralmente eram apontadas novas vantagens. Por tudo isso, acredita-se que esse tipo de agremiação contribui também para a manutenção, geração e incremento de emprego e renda, podendo-se afirmar que as Redes de Cooperação são uma alternativa altamente viável para micro e pequenas empresas. Tendo em vista que quase um terço das micro e pequenas empresas fundadas, encerram suas atividades antes de completar dois anos, conclui-se que as estratégias de operação através de Redes de Cooperação, seja um eficiente antídoto para enfrentar esse problema, conseqüentemente contribuindo para o desenvolvimento regional.

Por fim, sugere-se a realização de estudos comparativos através dos quais será possível averiguar a organização e o funcionamento das redes de micro e pequenas empresas em diferentes ramos de atividade. Além disso, sugerem-se estudos mais minuciosos para investigar as causas da relativamente escassa participação dos membros nas iniciativas da rede e a falta de solidariedade entre os associados.

## REFERÊNCIAS

- ADAM, C. R. **Proposição de indicadores para avaliação de desempenho de redes de cooperação**. 2006. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.
- AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.
- ANDRADE, L. B. **Abordagem dos meios inovadores no Rio Grande do Sul: uma análise empírica do programa**. Redes de Cooperação, Número Especial. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 30, p. 577-614, out. 2009.
- BASSAN, D. S., SIEDENBERG, D. R. **Desenvolver buscando a redução das Desigualdades**. In: **Desenvolvimento Regional** – abordagens interdisciplinares. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz. **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.
- BOISIER, S. **El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico**. In: Revista Redes, v. 4, n. 1, p. 61-78, jan./abr. 1999. Santa Cruz do Sul: Editora Unisc, 1999.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: MEPPF, 1999.
- DIAS, M. C. **Geração de emprego, renda e política de qualificação nacional: elementos para uma análise no Estado do Pará**. 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/mariadocarmodasilvadias.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014.
- ENGELMANN, F. (Org.) **Estudos em Desenvolvimento Regional: o Vale do Sinos em Perspectiva**. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2003.
- GALVÃO, O. J. A. (Org.). **Ensaio de Economia**. Edição Comemorativa dos 30 anos do PIMES da UFPE. Recife: Recife Gráfica e Editora, 1997.
- GARCIA, S. F. A. et al. **Redes interorganizacionais de cooperação para a internacionalização**, REGE, v. 17, n. 2, p. 209-224, abr./jun., 2010.
- GULATI, R.; GARGUILO, M. **Where do inter organizational networks come from?** The American Journal of Sociology. v. 105, n. 5, p. 1439-1493, 1999.
- MOZZATO, A. R.; GOLLO, S. S. **Redes de Cooperação como vantagem Competitiva: Estudo de Caso de uma Rede de Supermercados no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 2, p. 227-252, maio/ago. 2011.
- PRODANOV, C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2009.

QUEIROZ, Timóteo Ramos. **As redes de negócio e as redes de cooperação no APL calçadista de Birigui (SP): caracterização análise e correlações.** Geografia, Londrina, v. 21, n. 1. p. 141-162, jan./abr. 2012.

REIS, Carlos Nelson dos. **Economia solidária: um instrumento para inclusão social.** Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e10-02.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Taxa de Sobrevivência das Empresas no Brasil.** 2011. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Sobrevivencia\\_das\\_empresas\\_no\\_Brasil\\_2011.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Sobrevivencia_das_empresas_no_Brasil_2011.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – SDECT. 2014. Disponível em: <<http://www.sct.rs.gov.br/>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

SIEDENBERG, D. R. **Dicionário do Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

VERSCHOORE, J. R.; BALESTRIN, A. **Fatores Relevantes para o Estabelecimento de Redes de Cooperação entre Empresas do Rio Grande do Sul.** RAC, Curitiba, v. 12, n. 4, p. 1043-1069, out./dez. 2008.

WITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. **Desenvolvimento Social, Redes e Planejamento.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE GRAMADO: UM MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

Roberta Gil Merck<sup>1</sup>  
Daniel Gevehr<sup>2</sup>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao considerar-se Gramado como modelo de gestão, pretende-se a refletir sobre de que forma como a gestão pública pode contribuir para a consecução de práticas de excelência na gestão pública municipal. Este trabalho, portanto, tem como tema a dinâmica da gestão pública do município de Gramado – RS. Através dessa problematização procura-se analisar e aprofundar a discussão sobre o modelo de gestão pública municipal praticada nesse município, tendo como referencial a ótica de análise de Gramado enquanto cidade-empresa.

Pretende-se conhecer a interpretação de diferentes gestores do município de Gramado para identificar quais são os diferenciais que fizeram dele um dos destinos mais desejados pelos turistas nas últimas décadas, conforme dados do Ministério do Turismo (BRASIL, 2014) e um dos municípios do Rio Grande do Sul mais desenvolvidos economicamente, além de buscar identificar outros fatores que alavancaram a gestão pública municipal.

O problema de pesquisa deste estudo é: *Quais são os diferenciais que fazem/fizeram do município de Gramado um modelo de cidade-empresa?* Para responder essas e outras perguntas foi necessário que se estabelecessem alguns objetivos para a realização deste trabalho: analisar a gestão pública do município de Gramado – RS; descrever o modelo de gestão pública adotado pelo município (2001 até 2015); identificar a importância do capital social, do modelo de gestão e do marketing público, como fatores que interferem na eficiência da gestão pública de Gramado e identificar a percepção, a compreensão e os sentimentos dos atores envolvidos.

---

<sup>1</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT - Taquara - RS - Brasil. E-mail: romerck@gmail.com

<sup>2</sup> Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT. E-mail: danielgevehr@hotmail.com

Iniciamos a discussão com o pensamento proposto por Markusen (1987), para quem a região é uma sociedade territorial contígua, que foi historicamente produzida, num determinado ambiente físico, social, econômico, político e cultural que a distingue de outras regiões. Santos (2006) chama a atenção que o próprio termo região serve para designar extensões diferentes. Tomando-se o aspecto econômico como um viés do próprio aspecto geográfico, Souza (2009) expõe que uma região forma uma identidade devido às características semelhantes, criando um campo de forças, atraindo unidades econômicas e organizando todo o território próximo, relacionando-se com outras regiões. Souza (2009) também alerta para o fato de que ao analisar uma região é preciso observar-se também os aspectos demográficos, sociais e tecnológicos.

Para realizar as análises entende-se que não há como estudar região sem considerar o processo de globalização, para o qual Milton Santos (1994) traz suas contribuições, afirmando que a região continua existindo no mundo globalizado, mas num nível muito elevado de complexidade, que o homem jamais imaginou. O autor enfatiza ainda que o conceito de região indubitavelmente estará interligado à política, à economia e à cultura. Santos (1999) considera ainda que, por si só, o território não constitui uma categoria de análise, mas sim o que ele chama de “território usado” assim o é. Para o autor, território usado é aquele que constitui o “chão acrescido de identidade”, sendo esta última compreendida como o sentimento de pertencimento.

Suertegaray (2001), por sua vez, afirma que território é uma dimensão do espaço geográfico que desvincula as relações humanas e sociais da relação direta com a dimensão natural do espaço, extraíndo deste conceito a necessidade direta de domínio; a apropriação se faz pelo domínio de território, não só para a produção, mas também para a circulação de uma mercadoria; constituem parte do tecido social, expressam uma realidade, mas não substituem a dominação política de territórios, estando inseridas em espaços de dimensão relacional.

Já para Jovchelovitch (2000) o mundo é resultado da fabricação de mãos humanas, ou seja, ele se relaciona com o artefato humano e com as questões que se põem para aqueles que vivem nesse espaço, sendo assim, o desenvolvimento da territorialidade se dá a partir da existência dos atores sociais em um determinado espaço geográfico, alinhando um sentimento de sobrevivência do todo, mesmo com a diversidade dos interesses ali presentes.

De acordo com Oliveira (2001), as cidades são organizações nas quais se desenvolvem relações individuais e coletivas, num jogo dinâmico de inte-

resses e conflitos. A autora apresenta ainda a ideia de que há uma dicotomia no conceito de cidade: a cidade formal e a cidade informal, considerando a primeira aquela em que há o interesse e o investimento público e a segunda aquela à margem. A partir da discussão realizada sobre o significado desses termos já é perceptível o caráter essencialmente político-administrativo em que o conceito de cidade está inserido. Gonçalves (1996) dá um sentido mais abrangente ao conceito de cidade, afirmando não se tratar apenas da sede municipal, mas sim do ambiente onde se desenvolve a urbanidade, as relações sociais e econômicas, na qual há uma grande concentração de pessoas.

Encarando-se o município desta forma, surgem as ideias de Vainer (2009) que traz o conceito de cidade-mercadoria ou cidade-empresa, alertando para a competitividade, no sentido de que várias outras cidades também estão à venda, sendo relevante entender outros dois conceitos: marketing e planejamento. Conforme o autor, o processo de planejamento e gestão das cidades está cada vez mais voltado para o marketing urbano, inclusive afirma que muitos gestores públicos municipais (prefeitos) estão agindo mais como vendedores do que como dirigentes políticos.

A territorialidade é associada a valores e normas sociais, que variam de acordo com o lugar e o tempo. Procura evidenciar as inter-relações entre as dimensões territoriais e socioculturais. Refere-se às relações entre um indivíduo ou grupo social e seu meio de referência, manifestando-se em uma localidade, uma região ou um país, expressando um sentimento de redes inter-organizacionais e um modo de agir em um dado território.

Ainda, de acordo com Chiavenato (2004), o planejamento é a primeira função do processo administrativo, estabelecendo os objetivos organizacionais em função dos recursos necessários para atingi-los de maneira eficaz. Já, para Oliveira (2001), planejamento pode ser definido como um processo que busca alcançar uma situação desejada de maneira mais eficiente e efetiva, com a melhor concentração de esforços e recursos pela organização. Maximiano (1995), por sua vez, afirma que o planejamento engloba o processo de definição dos objetivos organizacionais a serem alcançados e dos meios para atingi-los, através da interferência na realidade, com a intenção de passar de uma situação conhecida para uma situação desejada, dentro de um intervalo de tempo previamente definido, em que as decisões tomadas no momento atual, afetarão o futuro da organização.

Outro conceito fundamental em nossa pesquisa é o de planejamento estratégico, que possui cinco características essenciais (CHIAVENATO, 2004): adaptação da organização a um ambiente mutável; é dirigido para o longo

prazo; abrange a organização de forma sistêmica; processo de construção de consenso; representa uma forma de aprendizagem constante. Também, de acordo com Porto (2006), o planejamento estratégico pode ser considerado um processo organizacional que compreende a adaptabilidade da organização ao ambiente em constante modificação, possui visão de futuro, abrange a organização de forma sistêmica e consensual, convertendo-se em um despertar constante para a aprendizagem e inovação organizacional.

Analisando a cidade e sua relação com o Marketing público, percebemos que o marketing é uma palavra de origem anglo-saxônica oriunda do latim *mercari*, que conforme Bussarello (1998, p. 143), significa: “ato de mercar, comercializar, transacionar, comércio”. Cobra (1986; 1988) afirma que marketing é mais do que propaganda ou venda, é uma filosofia de trabalho, em que a organização como um todo deve pensar e agir.

Kotler (2000) define marketing como um processo social por meio do qual pessoas e grupos obtêm o que necessitam com a criação, a oferta e a livre negociação e acrescenta que o marketing é a ciência e a arte de conquistar e manter clientes e desenvolver relacionamentos lucrativos com eles. Já Silva (2011) afirma que o marketing urbano serve na construção da ideologia do projeto de cidade como única saída para enfrentar as crises pelas quais as cidades passam; isso gera um consenso público a partir do que o autor chama de ator carismático, que geralmente é o prefeito da cidade ou outra liderança política ou não.

A presente pesquisa pode ser considerada um estudo de caso, pois, de acordo com Fonseca (2002), um estudo de caso visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O método utilizado foi o estudo de caso, uma vez que se buscou identificar e caracterizar, na gestão pública municipal de Gramado, desde o ano 2001 até os dias atuais, o maior número possível de informações detalhadas sobre a problemática referente às variáveis escolhidas (YIN, 2014).

A pesquisa foi qualitativa, na qual geralmente os dados são coletados com o uso de entrevistas não estruturadas, além dos dados só fazerem sentido após um tratamento lógico secundário que deverá ser feito pelo pesquisador. Tais ideias são corroboradas por Stake (2011) que afirma que o estudo qualitativo é interpretativo, experiencial, situacional e personalístico. A amostra foi não-probabilística com intencionalidade, sendo os escolhidos para responder a entrevista: o Prefeito Municipal de Gramado e a Secretária de Administração (2009 a 2016) e o Prefeito (2001 a 2008). A definição pelo núme-

ro de sujeitos se deu devido às opções metodológicas de coleta e análise de dados, em função do tempo disponível para realização do trabalho.

Todos os envolvidos trabalham (ou trabalharam) com a gestão pública municipal de Gramado, desde o ano de 2001 até os dias atuais, estando diretamente ligados aos métodos de gestão implantados. Em relação às técnicas de coletas de dados, foram usados dados primários e dados secundários. Os primeiros serão obtidos através de pesquisa bibliográfica e os segundos por meio de uma entrevista semiestruturada. As entrevistas foram realizadas no período de outubro a dezembro de 2014, sendo os dados gravados e posteriormente transcritos. Oportuno ressaltar que a entrevista elaborada teve como base os objetivos específicos deste estudo, sendo composta por dez questões básicas.

Por se tratarem de gestores públicos, os mesmos tiveram seus nomes divulgados sendo que nenhum dos entrevistados se opôs à divulgação de seus nomes. Os dados coletados foram usados unicamente para a realização deste estudo, conforme consta no Termo de Comprometimento Livre e Esclarecido. Em relação à análise e interpretação dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo.

## **2 PERCORRENDO O OBJETO DA PESQUISA: A ANÁLISE DOS RESULTADOS SOBRE GRAMADO**

A fim de melhor organizar esta análise, apresenta logo de início um quadro síntese mostrando o perfil dos entrevistados. Logo após, têm-se outro quadro com o roteiro de entrevista semiestruturada aplicado aos entrevistados e para finalizar, ao início de cada subcapítulo, estão os quadros síntese que demonstram de forma resumida as principais ideias abordadas por cada um dos entrevistados.

Como instrumento de pesquisa utilizou-se um roteiro de entrevista, semiestruturado, composto por nove perguntas abertas. Tais entrevistas duraram em média quarenta minutos/uma hora, e foram realizadas nas salas dos entrevistados que gentilmente receberam a pesquisadora ante agendamento prévio.

Para a realização da pesquisa no formato de entrevista semiestruturada foram selecionados, inicialmente, cinco gestores públicos, a saber: Pedro Henrique Bertolucci (Prefeito da cidade de Gramado durante três mandatos); Márcia Tissot (Secretária de Administração durante o governo de Pedro); Nestor Tissot (Vice-prefeito de Pedro em todas as gestões e Prefeito da

cidade de Gramado por dois mandatos – incluindo o atual); Felipe Altreiter (Secretário de Administração de Nestor, durante seu primeiro mandato como prefeito) e Christiane Balzaretto Bordin (Subsecretária de Administração nos mandatos de Pedro e durante o primeiro mandato de Nestor e, atualmente, Secretária de Administração).

Ao iniciar a coleta de dados e os agendamentos das entrevistas, de pronto os Secretários de Administração de épocas anteriores, senhores Felipe Altreiter e Márcia Tissot, declararam que não seria necessário que respondessem à entrevista pelo fato de que a atual Secretária de Administração trabalhou diretamente com os dois, sendo Subsecretária de Administração; enfatizaram que ela seria a detentora das informações mais relevantes para a pesquisa e sugeriram que os pesquisadores entrevistasse apenas ela. Os mesmos acataram a sugestão sem que, contudo, houvesse significativo prejuízo na coleta de dados, devido principalmente ao fato de que a senhora Christiane Balzaretto Bordin confirmar o que foi dito pelos senhores Felipe e Márcia.

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados ligados à Prefeitura de Gramado/RS

<b>Perfil dos Entrevistados</b>				
<i>Idade</i>	<i>Sexo</i>	<i>Cargo</i>	<i>Função Pública</i>	<i>Tempo de Serviço no Setor Público</i>
69	Masculino	Ex-prefeito Municipal	Vereador e Prefeito	26 anos
56	Masculino	Prefeito Municipal	Vereador, Vice-prefeito, Prefeito	22 anos
41	Feminino	Sec. Administração	Professora, Sub-Sec. de Administração e Sec. Administração	23 anos

Fonte: criado pelos autores (2016).

O primeiro entrevistado foi o senhor Pedro Henrique Bertolucci que atualmente está com 69 anos. Atualmente, Pedro não mais atua vinculado à Administração Pública, apesar de manter forte vínculo político-partidário; sua área de atuação está vinculada à incorporação, construção, área agrícola e

palestras. Pedro dedicou-se à gestão pública por 26 anos, sendo 8 anos como vereador e 18 anos como prefeito. O segundo entrevistado foi o senhor Nestor Tissot, Prefeito atual de Gramado. Nestor está com 56 anos de idade e há 22 anos dedica-se a Gestão Pública Municipal de Gramado, sendo 8 anos vereador, 8 anos vice-prefeito e 6 anos prefeito. A última entrevistada foi a senhora Secretária de Administração, Christiane Balzaretto Bordin, que atualmente está com 41 anos de idade e vem atuando na gestão pública há 23 anos, desde 2001 atuando diretamente na gestão pública administrativa.

Em seguida, passou-se ao agendamento e execução das entrevistas propriamente ditas. Cabe enfatizar que a escolha do formato da entrevista semi-estruturada deu-se a fim de propiciar um norte, um caminho para a conversa, mas acima de tudo, proporcionando a possibilidade de se abrir para novas perguntas, deixando os entrevistados à vontade para discorrerem sobre o assunto proposto. Todas as entrevistas foram gravadas e, após, transcritas na íntegra. Todos os entrevistados assinaram termo de compromisso e mesmo os que se negaram a responder os questionamentos permitiram o uso de seus nomes enquanto pessoas públicas para os fins descritos pela entrevistadora.

Quadro 2 – Roteiro – entrevista semiestruturada

Conceitos de Cidade-Empresa e de Gestão	Você considera Gramado uma cidade-empresa? Por quê?
	A gestão pública municipal de Gramado tem bases na administração privada? Quais? Como? Por quê?
	Descreva o modelo de gestão pública adotado pelo município de Gramado na sua gestão.
	Você, em sua gestão, deu continuidade aos projetos da gestão anterior? Quais? Por quê?
Conceitos Histórico-Sociais:Capital Social	Gramado é um dos municípios do Brasil mais desenvolvidos economicamente sendo o turismo a mola propulsora para tal, sendo Gramado o terceiro destino turístico mais desejado do Brasil atualmente. Você considera que o capital social tenha influenciado para isso? Como? Há uma participação social efetiva da comunidade gramadense para isso? Quem são essas representações e como e por que participam?

Conceitos de Planejamento: Modelo de Gestão	O modelo de gestão pública adotado contribuiu para o desenvolvimento de Gramado e para a eficiência do serviço público prestado por esta Prefeitura, também? Como?
	Gramado faz grande uso do marketing público, correto? Quais foram as contribuições do marketing público para o desenvolvimento de Gramado e para a eficiência do serviço público prestado por esta Prefeitura?
	Qual é sua percepção, sua compreensão e seus sentimentos a respeito da gestão pública do município de Gramado?
	Na sua opinião, como se explica a expressão presente no imaginário popular de que “em Gramado tudo dá certo”? Existe alguma relação com a gestão pública?

Fonte: criado pelos autores (2016).

A primeira questão feita, bem como as respostas dadas pelos entrevistados podem ser observadas no quadro 3, logo a seguir:

### Quadro 3 – Síntese das respostas: Questão 1

Você considera Gramado uma cidade-empresa? Por quê?	
Pedro Henrique Bertolucci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gramado é uma cidade empresa;</li> <li>- Característica do empreendedorismo;</li> <li>- DNA do povo gramadense: empreendedorismo e investimento em novas tecnologias.</li> </ul>
Nestor Tissot	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há muitos anos Gramado tem seguido um modelo de gestão que em muito se parece com modelos da iniciativa privada: ISO, avaliação de desempenho, fala cidadão, investimento em pessoal;</li> <li>- Secretariado técnico, tem formação, não são apenas cargos políticos;</li> <li>- Buscaram “na iniciativa privada ideias para melhor gerir o público”;</li> <li>- Maioria dos prefeitos de Gramado: ligados à iniciativa privada e buscaram aplicar seus conhecimentos e suas práticas do privado no público.</li> </ul>

<p>Christiane Balzaretti Bordin</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera Gramado uma cidade-empresa porque ao longo da trajetória de Gramado, “[...] várias pessoas, empreendedores, tiveram a ideia de fomentar eventos, atrativos turísticos baseados como se fosse uma empresa privada gerando economia, gerando receita, gerando desenvolvimento regional;</li> <li>- Mudança na trajetória, fomentar o turismo;</li> <li>- Base da iniciativa privada. [...] pessoas que tinham empresas privadas e tentaram colocar um espelho da gestão privada para dentro do público;</li> <li>- Crise das empresas, crise econômica fez com que Gramado buscasse, vislumbrasse um outro meio para se desenvolver;</li> <li>- Gestores foram por este caminho – turismo, eventos.</li> </ul>
-------------------------------------	---

Fonte: criado pelos autores (2016).

Os apontamentos feitos por Pedro e Nestor são confirmados por Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009) ao afirmar que as cidades assumiram um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico, se preocupando com novas estratégias de crescimento, com a qualidade dos recursos, com as condições gerais e com seus usuários em potencial.

Diante da resposta dada por Christiane, a entrevistadora inquiriu sobre o conceito de desenvolvimento regional: E quando você usa o conceito de desenvolvimento regional, ligado à cidade-empresa, então na verdade vocês pensaram isso como gestores para desenvolver economicamente o município? A resposta dada surpreende no sentido de que a própria Secretária de Administração acredita que isso não tenha sido “pensado”, enfatizando que essas pessoas que tinham a visão da empresa privada, também tinham vínculo com a gestão pública. Eram empreendedores.

Seguindo a reflexão proposta pelo questionamento, Christiane também afirmou que Gramado sofreu com essa questão da crise calçadista, da crise das empresas, considerando que essa crise econômica das empresas é que fez com que Gramado buscasse, vislumbrasse um outro meio para se desenvolver. Christiane enfatizou que *“já tinha a questão do turismo, [...]então eu acho que isso foi muito bem pensado pelos gestores da época. Bah porque que a gente vai fomentar mais ainda a questão das indústrias na cidade se daqui a pouco a gente pode usar o outro lado, o lado do lazer, do sossego, da tranquilidade, da segurança, então eles foram por este caminho”*.

Percebe-se que as ideias apresentadas pelos entrevistados são corroboradas, mais uma vez, por Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009), pois demonstram que a cidade vem sendo tratada como mercadoria, talvez a mais complexa de todas as mercadorias, destinada a um grupo específico de compradores – capital internacional, turistas, investidores, usuários com recursos. E o mesmo autor complementa as ideias apresentadas pelos entrevistados de que nessa nova paisagem-cenário construída, revitalizada, exaltada, na maioria das vezes atuam poucos atores sociais. Os consumidores desse produto-cidade, criado ou recriado, resume-se uma parcela da sociedade, geralmente aquela parcela com prestígio político e/ou recursos financeiros. O segundo questionamento bem como as respostas dadas podem ser observados no quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Síntese das respostas sobre a Questão 2 - A gestão pública municipal de Gramado tem bases na administração privada? Quais? Como? Por quê?

Pedro Henrique Bertolucci	- Sim, a implementação da ISO 9001, o foco em cursos e preparação de pessoal, e o fato de que muitos dos gestores públicos têm vínculo direto com empresas privadas, são proprietários, administradores de empresas familiares, empresas privadas.
Nestor Tissot	- Sim, as principais características da gestão privada que estão presentes na gestão pública de Gramado são o planejamento e a identidade. Implementação da ISO 9001, continuidade, ampliação, meritocracia, apoio do SEBRAE, Secretários de Administração que contribuíram muito com a questão da organização do serviço público: a Márcia, o Felipe e a Chris, que sempre esteve junto de todos eles participando ativamente. Todos eles formados em administração de empresas. A gestão pública de Gramado mudou muito nestes quase 16 anos de nossa administração.
Christiane Balzaretto Bordin	- Desde 2001, com o prefeito Pedro, com implementação da ISO 9001; o Nestor continuou, implementação da meritocracia; ISO; SEBRAE; organização; Márcia, como chefe de gabinete – formada em Administração de Empresas; Nestor sabe o valor do dinheiro. Ele cobra dos seus secretários, que na maioria não são políticos, eles têm uma formação, a grande parte deles é servidor de carreira concursado; uma grande gama de pessoas em torno do prefeito são técnicos; a maioria tem formação.

Fonte: criado pelos autores (2016).

Observa-se que todos os entrevistados idealizam e supervalorizam a figura do prefeito municipal, como sendo um importante fomento ao desenvolvimento da gestão pública de qualidade.

A terceira questão pedia para que os entrevistados descrevessem o modelo de gestão pública adotado pelo município de Gramado durante sua gestão. Conforme o quadro 5, as respostas para essa pergunta foram as seguintes:

Quadro 5 – Síntese das respostas: Questão 3 - Descreva o modelo de gestão pública adotado pelo município de Gramado na sua gestão.

Pedro Henrique Bertolucci	- O modelo de Gramado é baseado na premissa de que cada um deve fazer a sua parte: é preciso sempre uma oxigenação no serviço público, mudanças no secretariado, por exemplo, buscar desafios, parcerias, buscar o que de fato gera riquezas para o município; o turismo é o fluxo da economia e gerador principal de riquezas para todos os demais segmentos.
Nestor Tissot	- O modelo de gestão de Gramado está baseado nos resultados. Buscam-se os recursos, há um fortalecimento da Secretaria da Fazenda, do Planejamento e assim, com projetos, com planejamento, se fazem as coisas acontecerem em Gramado; Gramado é gerida como uma empresa, mas o lucro é o bem do município.
Christiane Balzaretta Bordin	- A base do modelo [...] está “fazer melhor a cada dia”, “fazer cada vez melhor” cumprir nosso dever aqui e trabalhar muito no sentido de preocupação com o bom atendimento ao cliente, dessa visão do cliente estar sendo bem recebido, bem atendido; os clientes atendidos pela Prefeitura de Gramado são três: o cidadão gramadense, o turista e o veranista.

Fonte: criado pelos autores (2016).

Para se implantar uma imagem eficaz, normalmente são utilizados instrumentos como slogans e frases, símbolos visuais, ícones, eventos e efeitos que devem ser devidamente divulgados para o público-alvo. Claro que somado a isso tudo deve haver de fato um desempenho real para que não se corra o risco de a “mensagem” estar presente, mas o “produto” não.

A questão quatro versava sobre a continuidade (ou não) dos projetos de uma gestão para a outra. Para Pedro, foi questionado se ele entendia que

Nestor havia dado continuidade aos seus projetos e, para Nestor e Christiane, se eles haviam dado continuidade aos projetos de Pedro.

Quadro 6 – Síntese das respostas: Questão 4 – Sobre a continuidade dada aos projetos da gestão anterior/posterior? Quais? Por quê?

<p>Pedro Henrique Bertolucci</p>	<p>- Considero que cada pessoa é uma pessoa, acredito que alguns projetos foram sim mantidos pelo Nestor, afinal somos do mesmo partido, ele foi meu vice em dois mandatos, mas como eu disse, cada pessoa é uma pessoa, ele tem a forma de gerir dele e eu tinha a minha. E outra coisa importante: o povo fala: se eu (prefeito anterior) estiver muito próximo é porque eu é que mando! E se eu estiver muito afastado é porque brigamos, nos desentendemos! Então é preciso estabelecer ainda um vínculo político partidário, mas não mais que isso para o momento”.</p>
<p>Nestor Tissot</p>	<p>- Claro que sim, fui vice do Pedro, participei ativamente das gestões dele e demos continuidade sim aos projetos dele e mais que isso, ampliamos os projetos, inovamos mais ainda. O Pedro é e sempre será um grande parceiro.</p>
<p>Christiane Balzaretti Bordin</p>	<p>- Sim, mais do que nunca, inclusive porque eu trabalho na gestão pública, desde o tempo do Pedro, então nada mais do que correto em dar sequência aos trabalhos desenvolvidos anteriormente por ele, e por mim; que isso só foi possível sim devido a continuidade; Quem é que deixou ficar no governo foi a comunidade, que deu crédito, que acreditou e desejou manter essas propostas no governo. A comunidade cobra muito. Tem esse diferencial: eu, enquanto cidadã dou minha contrapartida, mas também exijo.</p>

Fonte: criado pelos autores (2016).

Observa-se que Pedro Bertolucci respondeu de forma dissuasiva a questão 4, já Nestor e Christiane responderam que deram sequência ao governo de Pedro. Já a quinta questão bem como as respostas dadas podem ser observadas a seguir no quadro 7:

Quadro 7 - Síntese das respostas: Questão 5 - Gramado é um dos municípios do Brasil mais desenvolvidos economicamente sendo o turismo a mola propulsora para tal, sendo Gramado o terceiro destino turístico mais desejado do Brasil atualmente. Você considera que o capital social tenha influenciado para isso? Como? Há uma participação social efetiva da comunidade gramadense para isso? Quem são essas representações e como e por que participam?

Pedro Henrique Bertolucci	<p>- Para responder essa questão é preciso fazer uma retomada sobre o povo gramadense: em 1920 havia o trem, haviam pensões, já aí há uma questão turística nascendo na comunidade; logo após começaram a surgir as pessoas que por causa do clima ou das belezas do local começaram a vir passar temporadas na serra, construíram casas para passar essas temporadas e aí surgiu o que passamos a chamar de veranistas, mais um passo para fortalecer o turismo. Já havia no povo gramadense, não sei por que essa questão. Depois houve uma quebra, com a questão madeireira da região e a própria industrialização, a Ortopé, houve uma parada, ao meu ver das questões turísticas, daí com a quebra da Ortopé, precisou se buscar uma nova alternativa, que nem foi tão nova assim, mas para mim, não foi o povo que buscou, foi a gestão pública o poder público, explico: foi o poder público que organizou e retomou festas, eventos, para atrair turistas e foram essas ideias que trouxeram o turista para Gramado e foram estas ideias que construíram a marca Gramado. Além disso é preciso falar que em termos de capital social, houve sim uma preocupação em manter as características do povo gramadense, havia uma fiscalização efetiva, não se permitia entrada e instalação de pessoas em Gramado que não tivessem família, um lugar para ficar, ou um emprego, se esse fosse o caso essas pessoas eram na mesma hora enviadas de volta para o local de onde haviam vindo e aqui não se instalavam. Isso contribuiu para manter a cultura local do povo gramadense. Acredito que agora, infelizmente isso mudou um pouco, se vê muita gente de fora e assim corre-se o risco, se é que já não se perdeu, dessa característica do povo gramadense, aquele que cuida, que zela, que mantém, que trabalha junto, que faz a sua parte.</p>
---------------------------	--

<p>Nestor Tissot</p>	<p>- Existe parceria, mas é importante dizer que a iniciativa pública sempre foi a impulsionadora disso e não o contrário, as pessoas participam, recebo as pessoas da comunidade uma vez por semana; todas as terças a minha sala fica aberta para receber o público, às vezes se formam filas para falar com o prefeito. Mas apesar desta participação, é a gestão, são meus secretários, sou eu, meu vice e minhas pessoas de confiança que acabam gerindo a cidade. E devemos estar indo bem, não é mesmo, afinal fecharemos com o partido direto no governo, 16 anos consecutivos.</p>
<p>Christiane Balzaretti Bordin</p>	<p>- Teve muita influência da comunidade sim. A comunidade participa muito. Nós temos uma comunidade ativa hoje em todos os sentidos, começou pelo “fala cidadão” que podem participar desde o mais simples até na prefeitura com uma ouvidoria do prefeito que recebe a comunidade uma vez por semana. É uma comunidade que eles entendem assim: “eu vou falar com o padre, com o delegado e com o prefeito”. E eles chegam no padre, no delegado e no prefeito e conseguem conversar. Há uma abertura para isso. A comunidade, as associações de bairro, vieram se fortalecendo ao longo dos anos e também tem uma abertura grande, tanto é que a comunidade é participativa e interage com o poder público e com a vereança; A comunidade se manifesta em razão do que o poder público faz, e onde há o diálogo. Essa questão da proximidade vem desde o fala cidadão, desde uma conversa informal com um vereador, desde ir na casa dos vereadores, desde vir até a prefeitura e ter uma conversa com o prefeito, e cada pessoa que escuta, que está dentro do poder público, sim, se importa e tenta fazer a diferença com sua ajuda. Esse é o diferencial. Eu não fico parada, eu escuto e eu levo esta informação para alguém e tento mudar isso. Tento fazer a minha parte para te ajudar, não existe um virar de costas, todo mundo se preocupa com o outro, todo mundo tenta ajudar o outro e isso vai se espalhando, isso vai agindo como um processo de osmose e as pessoas se ajudam. Olha o diferencial das pessoas de Gramado e Canela, o que fez Gramado não ter a mesma população hoje habitacional, com a mesma cultura, com a mesma condição social que Canela? Onde tá a brecha? Gramado selecionou? Sim. Canela deveria ter selecionado? Sim, deveria. Porque hoje tem um problema habitacional ali que é complicado, que vai esperar muito da gestão pública. Canela não pode contar com as mesmas pessoas que Gramado pode contar. Eu vejo esta diferença.</p>

	<p>Então o porquê deste diferencial, houve uma seleção da comunidade, tem a comunidade que veio para cá ela tem um diferencial, ela foi selecionada para vir para cá. E essa seleção envolve questão de bolso, pois para comprar uma casa em Gramado tu vais ter que pagar muito, tu não compra qualquer terreno por cinco mil reais hoje, nunca comprou em Gramado. Essa diferença toda que um gestor pensou, que foi o Pedro, talvez o Nelson, eles não sei se de propósito ou não, selecionaram as pessoas que entram em Gramado. Que na época e hoje também, houve uma fiscalização efetiva, as famílias chegavam em Gramado eram entrevistadas, abordadas se não tinham família, ou lugar para ficar, ou emprego eram devolvidas para seus locais de origem. Canela não teve isso. Por exemplo, Gramado não tem carroças, não tem coletores de lixo, Gramado fiscalizou e não permitiu isso. Essa uma grande diferença da Gestão de Gramado, aqui nos acostumamos a ver as coisas bonitas, aqui as coisas precisam ser transparentes, bonitas, as pessoas precisam gostar do que veem. Aqui as pessoas exigem isso. Foi isso que aconteceu nessa gestão do Pedro. Transformar o belo, transformar Gramado no bonito, teve muito a questão cultural do paisagismo, seleção de pessoas, ele é um grande empreendedor.</p>
--	--

Fonte: criado pelos autores (2016).

As ideias levantadas por Christiane Bordin são corroboradas, novamente, por Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009), que afirmam que uma das tarefas da gestão pública dos municípios é aproveitar todas as opções e oportunidades que surgirem ou forem criadas, assim como as possíveis potencialidades locais. Todavia, conforme Harvey (1995) é importante ressaltar que muitas vezes essa busca frenética por oportunidades, somada à diminuição de barreiras especiais e à intensificação da competição entre localidades acabava por vezes levando à perda da solidariedade entre regiões. Ainda, a sexta questão bem como as respostas dadas podem ser observadas a seguir no quadro 8:

Quadro 8 – Síntese das respostas: Questão 6 – O modelo de gestão pública adotado contribuiu para o desenvolvimento de Gramado e para a eficiência do serviço público prestado por esta Prefeitura, também? Como?

<p>Pedro Henrique Bertolucci</p>	<p>- Claro. Este modelo atualmente é um modelo cobrado pelo cidadão gramadense e, por tabela, pelos turistas, pois se querem qualidade em Gramado, sabem que tal qualidade está diretamente atrelada a boa gestão pública.</p>
<p>Nestor Tissot</p>	<p>- Acredito que sim. Esse modelo trouxe uma necessidade de um maior comprometimento de todos. Nossos servidores hoje são muito mais comprometidos, e isso traz sem dúvida a eficiência do serviço público prestado, são as pessoas, Roberta, são pessoas como você, bons servidores, servidores comprometidos e engajados com os objetivos de nossa Prefeitura que fazem de Gramado, que fazem da nossa Prefeitura o que você chama de modelo.</p>
<p>Christiane Balzaretto Bordin</p>	<p>- Buscou com certeza, porque a eficiência é o seguinte, Roberta, eu ter uma telefonista que vai atender bem o telefone, é ter uma recepcionista que vai levantar para receber a pessoa e levá-la até o local de trabalho, é ter um servidor bem apresentado, é cobrar questões posturais através de processos administrativos, isso só veio se fortalecendo ao longo do tempo. Isso é modelo de eficiência de gestão pública. Eu sou eficiente no momento em que eu torno aquilo melhor e sou eficiente quando eu mantenho aquilo melhor. Então nós somos uma gestão além de eficiente, eficaz. Há também uma perspectiva de que a meritocracia venha a trazer uma questão motivacional muito forte a fim de trazer mais melhorias ainda. Para isso temos que trabalhar as lideranças.</p>

Fonte: criado pelos autores (2016).

As respostas dadas pelos entrevistados se relacionam com as ideias de Wosniak, Rezende e Setim (2009) quando esses afirmam que a gestão municipal é entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias, estando diretamente relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais. Todos os entrevistados abordaram como eixo temático em suas respostas o fato da “cobrança” da comunidade. Tal fato é confirmado por Sánchez (1999), ao afirmar que os governos locais estão sendo pressionados no sentido de adequar suas instituições e modos de

agir a esse mundo globalizado, competitivo e interdependente. Já, a sétima questão, bem como as respostas dadas pelos entrevistados podem ser observadas no quadro 9, a seguir:

Quadro 9 – Síntese das respostas: Questão 7 – Gramado faz grande uso do marketing público, correto? Quais foram as contribuições do marketing público para o desenvolvimento de Gramado e para a eficiência do serviço público prestado por esta Prefeitura?

Pedro Henrique Bertolucci	<p>- Sim, faz grande uso, mas Roberta, esse marketing talvez não seja bem o marketing do qual você está falando, Gramado nunca pagou nada para se mostrar, por exemplo, na televisão. Por exemplo, a RBS TV aqui se instalou a pedido deles e não porque Gramado pediu ou quis ou pagou, eles é que sentiram necessidade de aqui se instalar. Gramado é uma marca, Gramado se estabeleceu como uma marca. Móveis de Gramado, Chocolates de Gramado, Hotéis de Gramado, passar as férias em Gramado, em Gramado os motoristas param na faixa de segurança, Gramado cada vez melhor, Gramado fazer melhor a cada dia, todas essas construções fizeram de Gramado forte. Esse é o marketing de Gramado. Ah, também o famoso “boca a boca”, um turista que vem a Gramado sempre sai falando bem. Gramado é grife!</p>
Nestor Tissot	<p>- Gramado não paga propaganda. Nosso marketing foi muito trabalhado internamente, durante anos se construíram slogans como: Gramado fazer melhor a cada dia, Gramado cada vez melhor, etc. então se construiu isso no povo gramadense. E outro marketing forte para nós, sem dúvida, são os dois eventos que mais levam o nome de Gramado: o Festival de Cinema e o Natal Luz. Além do próprio turista, que eu tenho certeza, vem a Gramado e só tem coisas boas para falar da nossa cidade.</p>
Christiane Balzaretto Bordin	<p>- Acho que houve um investimento para se criar a marca Gramado. Vejo isso uma questão muito forte. Se vende o nome de Gramado: “Gramado inesquecível” virou uma marca, que essa marca foi trabalhada intrinsecamente, através de uma questão publicitária, talvez no início, mas o maior marketing de Gramado foi o boca a boca, foram as pessoas saindo daqui e comentando sobre Gramado. Gramado teve isso, teve do cidadão gramadense atender bem,</p>

	servir bem, receber bem. Gramado: hotel aconchegante, chocolate, pãozinho quente, acolhida, e isso tudo é sinônimo de Gramado. Este é o diferencial gramadense. Isso tudo é nossa maior publicidade. Da onde veio isso, não sei? Mas há uma exigência para isso.
--	--

Fonte: criado pelos autores (2016).

As ideias de Pedro encontram respaldo nas ideias de Kotler (2000), ao afirmar que o marketing é definido como um processo de relação entre a empresa e o cliente, onde se constrói um forte relacionamento entre eles através da necessidade e o desejo do cliente e o objetivo da empresa de satisfazer a sua necessidade. A relação que a empresa e o cliente possuem é causada por haver uma troca de valor entre eles. A imagem de um local pode ser definida como o que as pessoas imaginam de como ele deve ser associada às crenças, ideias e impressões através de informações e associações.

De acordo com a resposta dada por Nestor, pode-se intuir que a imagem de um local é definida pelo que as pessoas sabem sobre esse local e de como associam essas informações. Ideias estas também atestadas por Kotler (2000), que afirma que as imagens de um local são “produto de uma mente” que tenta processar e tirar a “essência” de uma série de dados sobre um local. Enfim os entrevistados certificam que o marketing público é importante ferramenta para divulgar a cidade. Há, também, destaque para a mídia e para o marketing, demonstrando também uma transposição para as cidades de métodos de planejamento utilizados por organizações comerciais, pois as localidades se tornaram mais comerciais na sua maneira de pensar, e mais voltadas para o mercado nas suas atividades para o desenvolvimento econômico, devido à concorrência externa e às pressões internas.

Com base nessa lógica empresarial, Compans (1999) afirma que as cidades procuram diagnosticar suas potencialidades, avaliar a demanda das empresas ou setores-alvo e construir uma imagem positiva para ser divulgada. Aí pode ser por meio de propaganda ou publicidade ou também realização de feiras e exposições, recuperação de centros históricos, melhorias na infraestrutura de comunicação, meios de transporte, entre outros. No caso específico de Gramado observa-se um investimento em eventos a fim de divulgar a cidade.

A oitava questão sobre qual é sua percepção, sua compreensão e seus sentimentos a respeito da gestão pública do município de Gramado, foi respondida conforme mostra o quadro 10, a seguir:

Quadro 10 – Síntese das respostas: Questão 8 – Qual é sua percepção, sua compreensão e seus sentimentos a respeito da gestão pública do município de Gramado?

<p>Pedro Henrique Bertolucci</p>	<p>- A palavra que resume a minha percepção, meu sentimento em relação a gestão gramadense é uma só: trabalho. Se trabalhou muito nestas últimas gestões em prol de se construir um projeto de sucesso, um projeto de busca de construção de identidade, um projeto que contou com a união entre público, privado e comunidade.</p>
<p>Nestor Tissot</p>	<p>- A palavra que resume meu sentimento sobre Gramado como um todo é dedicação. Me dediquei estes 22 anos por Gramado. Amo esta cidade, minha cidade e gostaria muito que isso pudesse ter sequência, toda esta dedicação, todo este trabalho. Mas, agora talvez minha vida pública vai esperar um pouco, daqui a dois anos mais ou menos minha caminhada por um tempo na vida pública vai parar um pouco, mas tenha certeza, Roberta, minha dedicação por Gramado não vai parar nunca.</p>
<p>Christiane Balzaretto Bordin</p>	<p>- Orgulho. Tenho orgulho de fazer parte dessa história, orgulho das oportunidades que tive de estar aqui, para tentar fazer o melhor. Meu destino foi ter esse amor que tenho pela gestão pública.</p>

Fonte: criado pelos autores (2016).

Cabe ressaltar que Christiane ao responder este questionamento estava visivelmente emocionada, com olhos marejados. Finalmente, o último questionamento foi a respeito da opinião dos entrevistados sobre como se explica a expressão presente no imaginário popular de que “em Gramado tudo dá certo”? Existe alguma relação com a gestão pública? As respostas estão demonstradas no quadro 11 na sequência.

Quadro 11 – Síntese das respostas: Questão 9 – Em sua opinião, como se explica a expressão presente no imaginário popular de que “em Gramado tudo dá certo”? Existe alguma relação com a gestão pública?

<p>Pedro Henrique Bertolucci</p>	<p>- Diante de tudo que te falei, Roberta, essa pergunta, essa afirmação de que em Gramado tudo dá certo, na verdade, na verdade, talvez não seja bem assim, é provável que muitas coisas ainda tenham que melhorar, como em todos os municípios, mas o fato real é que “vendemos” essa ideia de que tudo dá certo. E essa venda, essa propaganda, parece ter dado muito certo. Todos querem ver Gramado. Todos querem ver o diferencial, todos amam Gramado e isso só foi possível, por um só motivo: autoestima – criou-se em Gramado a ideia de que é tão bom, que “tudo dá certo” que todos acreditam.</p>
<p>Nestor Tissot</p>	<p>- Sinceramente, quando comparamos Gramado com outros municípios inclusive alguns bem próximos, talvez em Gramado não seja só imaginário que tudo dá certo. Aqui tudo dá certo, porque temos um povo diferenciado, temos gestores capacitados, gente qualificada e comprometida, tanto no público quanto no privado. Gramado dá certo mesmo. Tem problemas? Tem. Mas aqui tudo se resolve da melhor maneira possível. Sempre. E se não se resolve, se faz acreditar que se resolve!</p>
<p>Christiane Balzaretto Bordin</p>	<p>- Tem sim a ver com gestão, e sim Gramado é modelo. Essa frase é passada para a comunidade, se faz com que as pessoas pensem assim, Gramado tem problemas sérios que precisam ser repensados: trânsito, questão imobiliária, o Natal. Mas isso fica no âmbito da gestão, a imagem a ser passada continua a ser a de que tudo dá certo. E isso é o que conta. A imagem. É dela que depende o resto. Então: “Gramado tudo dá certo”, não. Gramado é aquela imagem assim: tu pega uma criança e diz para ela todo dia, como tu é bonita, como tu é bonita... ela vai crescer se achando bonita. Eu acho que isso que foi implantado em Gramado. Gramado a gente faz tudo certo. As frases usadas sempre logo junto ao nome de Gramado ficaram marcadas no inconsciente das pessoas como se Gramado faz tudo de melhor. Intuímos isso para que todos pensem assim. E as pessoas se incorporaram disso e todo mundo pensa assim.</p>

Fonte: criado pelos autores (2016).

A difusão de modelos de planejamentos estratégicos, advindos da iniciativa privada gera no âmbito da administração pública novas concepções de planejamento e, por conseguinte, adoção de novos modelos, confluindo para novas práticas governamentais, as quais acabam por demonstrar uma remodelação do quadro político nacional (GONÇALVES; PAIVA; BARBOSA, 2009) buscando-se novos padrões de planejamento em vários âmbitos do setor público, principalmente pelas prefeituras municipais. As ideias de Nestor, em relação à comparação com municípios vizinhos, podem ser corroboradas por Harvey (1995), ao afirmar que é possível perceber que nos últimos anos várias tentativas dos governos urbanos de inovarem e de se tornarem mais empreendedores, reorientando suas atitudes em relação à administração urbana, relacionando a esse fato o aumento da competição entre localidades, o que é acentuado pela redução das barreiras espaciais.

Cabe ainda ressaltar que, de acordo com os entrevistados de Gramado, desenvolveu-se muito mais se comparada a outros municípios vizinhos o que pode ser compreendido nas ideias de Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009) ao afirmarem que o processo de produção do espaço é desigual e decorre do acesso diferenciado da sociedade à propriedade privada e da estratégia de ocupação do espaço urbano. As cidades são complexas, não são organismos independentes e isolados uns dos outros.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a discussão realizada pode-se dizer primeiramente que o caso analisado, a Prefeitura Municipal de Gramado, sem dúvida alguma é um modelo de gestão pública, um modelo de “cidade-empresa”, inserida em um cenário neoliberal competitivo. Agora, há de se pensar sobre o seguinte questionamento: seria ele um modelo a ser seguido? Apesar de não ter sido este propriamente o objetivo da pesquisa, muitos dos dados que foram coletados junto aos entrevistados trouxeram este questionamento, que por ora não foi ainda contemplado, sem deixar de, por isso, merecer uma melhor análise posterior.

Observa-se que este modelo fez uso do marketing público a fim de criar uma imagem atrativa do município com o intuito de vendê-lo ao público-alvo, neste caso, principalmente os turistas e toda forma de investidores ligados à atividade econômica do turismo: rede hoteleira, gastronomia, lojas de varejo, parques temáticos, pontos turísticos etc.

Faz-se necessário observar que se as promessas presentes nos discursos dos planejamentos estratégicos exercem um grande poder de convencimento; fica clara a importância do contexto histórico em que se situa a emergência das atuais propostas, ou seja, algumas recentes ideias no campo do planejamento, são parte resultante das mudanças históricas pelas quais passam as estruturas socioeconômicas e políticas.

Nos modelos propostos de planejamento estratégico corporativo, adaptado para as administrações públicas, é comum a ênfase dada ao novo papel que deve ser desempenhado pelas cidades, assim como o entendimento da competição entre localidades como algo inevitável para a sobrevivência das mesmas no mundo globalizado. Na fala do senhor Pedro Bertolucci, antigo prefeito de Gramado, restou comprovado tal fato quando da sua manifestação comparando Gramado com a cidade vizinha, Canela.

A cooperação entre público-privado, a geração de uma liderança local forte, a promoção da cidade e a formação de consensos, apresentam-se como a base desse planejamento competitivo e a receita mais propagada nos últimos tempos. Fato este que também restou comprovado quando da fala de todos os entrevistados ao afirmarem que a figura do prefeito municipal é de suma importância para o sucesso da cidade.

A principal estratégia de marketing gramadense foi o fortalecimento da marca “Gramado”, primeiramente com o foco no local, nas pessoas, nos cidadãos, nos moradores e, após, ultrapassando a barreira para o exterior, para o público consumidor, os turistas, os investidores, etc. Diante desse contexto de reestruturação e competição entre lugares, os governos na tentativa de adequação às mudanças, vão buscar atrair novos investimentos, procurando para isso destacar as potencialidades locais.

A pesquisa realizada permitiu observar que há muitas formas de administração disponíveis, bem como as formas de aplicá-las no meio público. Nota-se que a aplicação destas técnicas de administração podem ser refinadas, tanto quanto permitir o nível de preparo dos recursos humanos disponíveis, envolvidos, bem como o nível de maturidade da organização em usá-las. Portanto, sua aplicação exige persistência, controle e estratégia. Entretanto, deve-se ter nítida a questão primordial de que ao se aplicar técnicas de administração privada para o público, tais técnicas devem vislumbrar o que é melhor para o todo e não apenas para alguns.

Percebe-se que, de acordo com as ideias dos entrevistados, o modelo de gestão pública do município de Gramado foi idealizado para maximizar os resultados e efetividade da transferência de conhecimentos em gestão públi-

ca a fim de se trazer melhorias para a gestão municipal. A capacitação dos gestores públicos é fundamental para garantir a aplicação de modelos e técnicas gerenciais, entretanto faz-se necessário contínuo estudo, embasamento e a transposição da teoria para a prática, sem esquecer, entretanto, do viés político que permeia como um todo as instituições públicas administrativas municipais. O modelo de gestão de Gramado mostra que prevalecem a cooperação e relações simétricas de poder entre os atores sociais, porém, nem todos os atores participam ativamente, visando um retorno coletivo que se traduz em resultados financeiros e em fortalecimento da imagem turística e cultural de Gramado.

## REFERÊNCIAS

- BUSSARELLO, R. **Dicionário básico latino-português**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 1998.
- CHIAVENATO, I. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- COBRA, M. **Casos contemporâneos de marketing**. São Paulo: Atlas, 1988.
- COBRA, M. **Marketing essencial: conceitos, estratégias e controle**. São Paulo: Atlas, 1986.
- COMPANS, R. O paradigma das “global cities” nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, ANPUR, n. 1, p. 91-114, maio/nov. 1999.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2014.
- GONÇALVES, M. F. R. **Município no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 1989. In: AGUIAR, J. C. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- GONÇALVES, R. G.; PAIVA, R. V. C.; BARBOSA, F. V. **Planejamento estratégico: quando o discurso da guerra e da empresa invade a administração pública**. Reuna, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 29-43, 2009.
- HARVEY, D. **Espaços urbanos na aldeia global: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo do final do século XX**, 1995. (Mimeo, transcrição de conferência proferida em Belo Horizonte).
- KOTLER, P. **Administração de marketing**. 10. ed. Tradução de Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Prentice Hall, 2000.
- MARKUSEN, A. **Regionalismo: uma abordagem marxista**. Espaço e Debates, São Paulo, n. 1, v. 1, 1987.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- PORTO, M. A. G. **O planejamento estratégico como forma de otimizar o gerenciamento nas organizações.** XIII SIMPEP, Bauru, SP, 2006. Disponível em: <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/1022.pdf](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/1022.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2015.
- SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 16, p. 31-49, 2001.
- SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, ANPUR, n. 1, p. 115-132, maio-nov. 1999.
- SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SANTOS, C. Território e territorialidade. **Revista Zona de Impacto.** São Paulo, v. 13, set./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.albertolinscaldas.unir.br/TERRIT%C3%93RIO%20E%20TERRITORIALIDADE\\_volumel3.html](http://www.albertolinscaldas.unir.br/TERRIT%C3%93RIO%20E%20TERRITORIALIDADE_volumel3.html)>. Acesso em: 18 maio 2015.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial.** Território, Rio de Janeiro: UFRJ/Garamond, n. 6, 1999.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.
- SILVA, C. S.; GOBBY, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Universidade Federal de Lavras, v. 7, p. 70-81, 2005.
- SILVA, E. R. **Planejamento estratégico sem plano, arquitetura e mercado imobiliário: um ensaio sobre os atributos urbanos da Cidade do Sol.** 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2904>>. Acesso em: 03 maio 2015.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.
- SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.).

- Geografia:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 77-116.
- SOUZA, N. J. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.
- STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa:** estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.
- SUERTEGARAY, D. M. A. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, n. 93, 15 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn-93.htm>>. Acesso em: 20 maio 2015.
- WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A.; SETIM, M. J. Estratégias, desafios e perspectivas de gestão do conhecimento: a experiência da prefeitura municipal de Curitiba nas práticas de gestão por competências e educação corporativa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 117, p. 147-169, jul./dez. 2009.
- YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2014.

# A INFLUÊNCIA DO TURISMO DE EVENTOS NA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS, RIO GRANDE DO SUL: O CASO DO EVENTO NATAL LUZ DE GRAMADO

Roger Pierre Vidal<sup>1</sup>

Mario Riedl<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, o turismo desenvolve-se a cada ano, conquistando espaços crescentes nos meios de comunicação, nos negócios, nos interesses e no cotidiano das pessoas. O volume de crescimento do turismo, tanto em âmbito nacional, como regional e local, vem despertando o interesse de diversos segmentos da sociedade brasileira. De acordo com a Organização Mundial do Turismo – OMT (1998), o turismo é uma atividade que favorece o desenvolvimento local: gera emprego, aumento de renda dos trabalhadores, investimentos de capital em novas oportunidades de negócio. Atualmente não é possível analisar o turismo fora deste contexto.

Um dos grandes problemas dos destinos turísticos é a forte sazonalidade, observada em vários de seus segmentos. Os motivos são diversificados, pois a demanda turística se concentra em determinados períodos, como o verão para destinos turísticos do litoral, além de períodos de férias escolares, feriados prolongados, etc. Neste sentido, a demanda turística fica concentrada em certos períodos do ano e traz reflexos negativos para os destinos turísticos, como utilizar mão de obra temporária. Além disso, hotéis e restaurantes passam grande parte do tempo com sua infraestrutura ociosa e com grande oscilação nos seus rendimentos. Conforme Britto e Fontes, (2002) a sazonalidade no turismo é compreendida como a concentração de turistas em determinado período e a falta deles em outros.

Com esses argumentos o trabalho tentará mostrar como o município de Gramado, no Rio Grande do Sul, conseguiu impulsionar significativamente o turismo através da promoção do evento Natal Luz. A pesquisa anali-

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional – FACCAT, Economista CORECON-RS N° 8221 e Graduado em Administração de Empresas. E-mail: rogerpvidal@hotmail.com

<sup>2</sup> Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS. Doutor em Sociologia pela University of Wisconsin-Madison – EUA. E-mail: miriedl@terra.com.br

sou o desenvolvimento dos municípios de Canela, Gramado, Nova Petrópolis e São Francisco de Paula, tendo como fator desencadeador de um amplo processo de desenvolvimento o fenômeno do evento conhecido como Natal Luz de Gramado, para assim verificar os eventuais impactos do evento para a região. Conforme Tomazzoni (2007), estes quatro municípios formam o espaço geográfico denominado Região das Hortênsias, pois este nome foi dado às quatro localidades que têm a hortênsia como flor característica.

Em suma, objetivamos demonstrar como Gramado tornou-se um dos três maiores polos de atração turística no Brasil, segundo Ministério do Turismo (2014). Ao lado do Rio de Janeiro e Salvador, Gramado conseguiu constituir-se em referência nacional quando se trata da promoção de eventos com capacidade de atrair massivos contingentes de turistas.

O Natal Luz, evento que foi criado para reduzir o impacto da sazonalidade nos meses de verão em Gramado, tornou-se, com o tempo, o principal evento da Serra Gaúcha. A região cuja principal temporada turística concentrava-se nos meses de inverno, conseguiu prolongar e aumentar o fluxo turístico, criando uma segunda alta temperada em pleno verão, com o evento Natal Luz, concentrado nos meses de verão. Neste sentido, a pesquisa apurou os motivos do constante crescimento deste evento, tendo como foco amplo os impactos na Região das Hortênsias.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Turismo de Eventos: Modalidade para reduzir a sazonalidade e promover desenvolvimento local

O turismo de eventos desenvolve-se a cada ano, ampliando espaço em áreas turísticas. O volume de crescimento do turismo, especialmente o de eventos surge como forma de promover as regiões turísticas. Neste sentido, Britto e Fontes (2002) conceituam os eventos como acontecimentos planejados e organizados que agrupam pessoas em um espaço físico temporal. O turismo de eventos é uma atividade que favorece o desenvolvimento local, gera emprego, aumento de renda dos trabalhadores, investimentos de capital em novas oportunidades de negócio.

É interessante ter sempre em mente que a criação de um evento implica, principalmente, no aproveitamento das características originais da localidade com pré-disposição a sediá-lo, pois o objetivo maior não é apenas agradar ao público-alvo, mas também trazer divisas para a localidade receptora, divulgar os atrativos turísticos locais e gerar uma cadeia produtiva ao seu

redor. Observa-se que Gramado voltou-se para a articulação e planejamento de eventos como forma de promover o turismo e, por consequência, o desenvolvimento do município.

A sazonalidade atrasa o desenvolvimento de municípios dependentes da renda gerada pelo turista, e torna ociosa a estrutura turística criada com esforços e investimentos, gerando ociosidade em toda a cadeia dependente do turismo, causando perda de renda para empresários e desemprego para a sociedade com o turismo convencional.

Neste contexto, Lins (2001) afirma que a promoção de eventos é uma alternativa que pode contribuir para manter alto o fluxo turístico, além de trazer lucros e consolidar a imagem de uma cidade turística. Silva (2003) aponta que os eventos contribuem para o aumento de visibilidade dos produtos. Crosdalis e Tomazzoni (2010), ainda, completam dizendo que os eventos são alternativas para reduzir os problemas decorrentes da sazonalidade, sendo que os eventos têm um efeito multiplicador na economia, pois aumentam a movimentação dos diferentes setores da economia local.

Com o exposto, observa-se que Gramado conseguiu construir, através dos anos, uma estrutura turística para impulsionar o turismo de eventos, que, aliada a sua estrutura natural e paisagística fez com que se tornasse um polo turístico nacional.

Gramado construiu uma imagem de cidade europeia e usa isso como forma de atrair turistas, mas além das belas paisagens fez surgir uma estrutura voltada também para eventos. Conforme a Prefeitura de Gramado (2015), a cidade consegue atender confortavelmente 41.700 pessoas em eventos diferenciados simultaneamente, sendo que a capacidade de atender pessoas nos eventos é maior que a população da cidade.

O autor australiano Getz (2007) diz que o impacto do turismo de eventos tem sido bem documentado, sendo importante investir nesta ideia para gerar competitividade para os destinos turísticos. O autor, ainda, completa dizendo que o turismo de eventos é novo, e apenas agora está sendo incorporado na indústria do turismo, sendo uma área vasta para pesquisa. Penteado, citado por Silva (2003), afirma que os eventos de forma geral são pouco estudados, sendo que o Brasil ainda está construindo uma tradição profissional na produção desta área.

O turismo de eventos pode ser visto como um setor novo que vem crescendo significativamente e está trazendo a oportunidade de criar empregos e empreendimentos, e isto é muito importante para o desenvolvimento de uma região. De acordo com o artigo da revista dos eventos (2004), citado

por Britto e Fontes (2002), o setor de eventos é um dos que mais crescem no Brasil, gerando 2,9 milhões de empregos e atraindo mais de 80 milhões de participantes, provocando um resultado econômico para mais de uma centena de categorias econômicas.

Além de promover o desenvolvimento do turismo, os eventos podem resolver os problemas de sazonalidade em cidades que dependem do turismo, e assim fomentar o crescimento regional por meio de iniciativas capazes de promover o fluxo turístico na baixa estação.

Os eventos em Gramado tornaram-se fundamentais para manter a estrutura turística local, pois a cidade os têm o ano todo como forma de manter a estrutura disponível ao turismo convencional. Entre esses eventos, os principais são: Festival de Cinema; Festa da Colônia; Festival de Gastronomia; Festival de Publicidade; Festival do Turismo; Natal Luz; Chocofest.

Para Andrade (2002, p.41), os eventos constituem parte significativa na composição do produto turístico, atendendo intrinsecamente às exigências de mercado em matéria de entretenimento, lazer, conhecimento, descanso e tantas outras motivações. Podem representar, quando adequadamente identificados com o espaço onde se realizam, a valorização dos conteúdos locais, tornando-os parte destacada da atração.

A criação de um evento implica, principalmente, no aproveitamento das características originais da localidade com predisposição a sediá-lo, pois o objetivo maior não é apenas agradar ao público-alvo, mas também trazer divisas para a localidade receptora, divulgar os atrativos turísticos locais e gerar uma cadeia produtiva ao seu redor.

Oliveira (2001, p.64) informa que 40% do movimento turístico internacional acontece em função da realização de eventos. O autor afirma que esse é o tipo de turismo mais disputado pelos países, porque nessas ocasiões os produtos turísticos são vendidos em grandes quantidades, como passagens aéreas e rodoviárias, diárias em hotéis, refeições, *souvenirs*, produtos e serviços em geral, além da intensa contribuição na divulgação dos atrativos naturais, culturais e artificiais da região sede do evento. Neste contexto, os eventos podem ser uma alternativa para o turismo regional, tendo em vista o seu potencial econômico e social.

Há uma distinção marcante para os eventos, que é a sua capacidade de atração constante, em qualquer época, enquanto o Turismo tradicional é mais acentuado nos períodos de férias e de feriados prolongados, incorporando fatores significativos de modismos (ANDRADE, 2002, p.41).

Deste modo, o turismo de eventos visa fomentar o fluxo turístico em diferentes épocas do ano, para tentar um maior equilíbrio entre a oferta e a demanda. Os eventos sempre promovem uma mobilização de profissionais para sua execução, e isso provoca uma movimentação econômica nas cidades. Coutinho e Coutinho (2008) apontam que o turista de eventos geralmente triplica seu gasto diário comparado a um turista de lazer. Dessa forma, apresenta-se como uma solução ideal para as cidades turísticas, pois as celebrações em baixa temporada encontram facilidades, já que a disponibilidade de locais para sediá-los aumenta.

No entanto, o turismo de eventos ainda é muito focado nos impactos econômicos, deixando de lado outros fatores importantes que os mesmos geram. Conforme Delamere *et al.* (2001), são ignorados os impactos sociais, pois os eventos podem gerar efeitos profundos na comunidade. Langen e Garcia (2009) afirmam, ainda, que os efeitos socioculturais e ambientais são provavelmente mais importantes do que os econômicos, mas tendem a ser ignorados. Os autores ainda completam que especialmente os efeitos negativos são ignorados.

Delamere *et al.* (2001) argumentam que é preciso compreender e tentar um equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais, sendo este equilíbrio importante e essencial na promoção de uma abordagem sustentável para o desenvolvimento de eventos dentro da comunidade

Getz, citando Delamere *et al.* (2001), apresenta que alguns problemas que podem surgir com os eventos são: congestionamento do tráfego, problemas de estacionamento, aglomeração em lojas e instalações locais superlotadas, o que pode atrapalhar a vida dos habitantes locais, além da perda da identidade local, e destruição do patrimônio cultural.

Neste sentido, é importante um planejamento local para explorar este segmento que surge como alternativa para o desenvolvimento das regiões turísticas. O planejamento deve ocorrer entre autoridades locais, organizadores dos eventos e comunidades, assim, de acordo com Delamere *et al.* (2001) o resultado será um equilíbrio entre benefícios e custos.

O desenvolvimento local, através do turismo de eventos, deve pressupor, interinamente, oportunidades para que os recursos disponíveis sejam aproveitados e as deficiências e carências sejam supridas sem o abalo do equilíbrio dinâmico de uma sociedade.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Cenários: aspectos gerais da Região das Hortênsias

A Região das Hortênsias, no Rio Grande do Sul, compõe-se de quatro municípios: Canela, Gramado, Nova Petrópolis e São Francisco de Paula. O trabalho aborda o espaço geográfico da Região das Hortênsias, pois essa denominação, segundo Tomazzoni (2007), foi dada às quatro localidades que têm a hortênsia como flor característica. O mapa a seguir objetiva a localização da região, bem como a sua distância de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande Sul.

Mapa 1- Região das Hortênsias – Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelos autores (2015).

A região tem aproximadamente 4056.20 km<sup>2</sup>, sendo que São Francisco de Paula responde por cerca de 80% da área total. A região apresentava um PIB de R\$1,8 bilhão no ano de 2011, sendo que a região contava com uma população total de 112.957 habitantes em 2012. Canela concentrava 35,41% dos habitantes da Região das Hortênsias no ano de 2012.

Tabela 1 – População e Área dos Municípios

<b>Região das Hortênsias</b>			
<b>Municípios</b>	<b>População/2012</b>	<b>Área km<sup>2</sup></b>	<b>Área km<sup>2</sup> %</b>
Canela	40.006	254,60	6,3%
Gramado	32.758	237,00	5,8%
Nova Petrópolis	19.432	291,10	7,2%
São Francisco de Paula	20.761	3273,50	80,7%
<b>Total</b>	<b>112.957</b>	<b>4056,20</b>	<b>100%</b>

Fonte: FEE (2014)

### *3.1.2 Estrutura turística da Região das Hortênsias.*

A evidência mostra que o turismo pode dar uma contribuição real para o desenvolvimento de uma região, e no caso de certos lugares mais remotos e deprimidos, é a atividade econômica que tem maior potencial para alavancar o crescimento local. Este papel tem a ver com a possibilidade de tirar partido dos recursos endógenos desses territórios. No caso da Região das Hortênsias há um importante potencial turístico, já explorado em parte, sendo resultado da variedade e singularidade dos seus recursos naturais, e as belas paisagens do alto da serra, a riqueza da história da região, a variedade gastronômica e de muitas manifestações culturais.

A estrutura turística da Região das Hortênsias evidencia uma forte tendência para a atividade do turismo como setor predominante na região. Segundo dados das secretarias de turismo dos municípios da Região das Hortênsias, pode-se perceber que os municípios têm uma capacidade hoteleira total de 19. 813 leitos. Esses leitos estão distribuídos em 277 hotéis e pousados. Além disso, os municípios apresentam um total de 340 restaurantes e bares para atender os turistas que visitam a Região, com capacidade de atender mais de 30 mil pessoas simultaneamente. A Tabela 2 sintetiza estas informações relativas ao ano de 2014.

Tabela 2 - Estrutura Turística da Região das Hortênsias - 2014

Estrutura Turística	Canela	Gramado	N. Petrópolis	São F. de Paula	Região Hortênsias
Total de Leitos	6.000	12.000	1.498	315	19.813
Hotéis/Pousada	64	154	33	26	277
Restaurantes/Bares	84	169	48	39	340
Táxis	27	35	23	43	128
Agências de Tur. Receptivos	16	54	10	1	81
Atrativos e pontos turísticos	24	43	15	22	104
Locadoras de Carros	7	17	1	0	25

Fontes: Secretária de Turismo de Canela, Gramado, Nova Petrópolis e São Francisco de Paula (2014).

Além das belezas naturais da Região das Hortênsias, pode-se dizer que a gastronomia dos municípios é um atrativo que diferencia a região. Na Região das Hortênsias a parte gastronômica tem uma fundamental importância para o desenvolvimento do turismo. Os municípios construíram uma imagem da gastronomia local que reporta às cidades europeias, sendo que quando se refere à gastronomia da Região das Hortênsias, o turista imediatamente lembra-se da culinária típica alemã e italiana.

### 3.2 Procedimentos Metodológicos

A trajetória metodológica deste artigo consistiu na utilização de dados primários e fontes secundárias. Os dados primários foram obtidos a partir de uma pesquisa de campo, conduzida pelos autores, que se caracterizou pela aplicação de um questionário a uma amostra aleatória de turistas participantes dos diferentes eventos do Natal Luz. Nessa pesquisa foram entrevistadas 239 pessoas de ambos os sexos. As entrevistas foram realizadas durante os meses de novembro e dezembro de 2013 e janeiro de 2014. Com esse estudo, objetivou-se analisar a origem geográfica dos turistas atraídos pelo Natal Luz e verificar os possíveis impactos no turismo da Região das Hortênsias no período do evento. A análise foi essencialmente descritiva, uma vez que praticamente nada se conhece sobre esse turista.

Para a determinação da amostra, utilizamos a fórmula tradicional (BIAGE, 2010), na qual consideramos o tamanho da população-alvo como sendo a média de público presente ao evento nos últimos 10 anos, conforme Quadro 03.

Quadro 03 - Total de Público no Evento Natal Luz de Gramado - 2003 - 2013

Ano	Público
2003	453.649
2004	445.423
2005	416.934
2006	436.466
2007	515.264
2008	811.611
2009	788.192
2010	894.901
2011	746.836
2012	1.402.416
2013	1.482.665
Média	839.436

Fonte: Secretária do Turismo (2014).

Aplicando-se a fórmula para a determinação da amostra e utilizando como indicador da população-alvo a média de público presente ao evento nos últimos 10 anos, chega-se ao seguinte resultado, trabalhando com uma margem de erro 7%.

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p(1-p)}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}$$

Fonte: Biage (2010)

Onde,

N = média de público no evento nos últimos 10 anos

Z = 1,64 para 90% de confiabilidade

e = margem de erro de 7%

p = proporção de encontrar o resultado correto, consideramos 50%.

Assim, o resultado obtido para o tamanho da amostra foi:

$$n = \frac{839436 * 1,96^2 * 0,50(1 - 0,5)}{(839436 - 1) * 0,07^2 + 1,96^2 * 0,5 * (1 - 0,50)}$$

$$n = 197$$

Todas as entrevistas foram realizadas durante os dias dos maiores espetáculos do Natal Luz e sempre com pessoas escolhidas ao acaso e que estavam participando dos diferentes eventos. Os entrevistados foram normalmente abordados nas principais ruas de Gramado, sendo que a recusa em participar nas entrevistas foi insignificante. Entendemos que o tamanho da amostragem assegura a representatividade do público participante do evento.

Já as informações colhidas de fontes secundárias tiveram como objetivo dar suporte à análise dos impactos do evento Natal Luz na região como um todo. As principais fontes destes dados foram as Prefeituras Municipais, as Secretarias Municipais de Turismo, a empresa Brita Rodovias, concessionária das estradas pedagiadas que dão acesso à região.

Os dados secundários tiveram como objetivo mostrar a transformação na última década entre o turismo de verão e de inverno na região das Hortênsias, devido ao evento Natal Luz de Gramado.

## 4. ANÁLISE DOS DADOS

### 4. 1 Evolução de Gramado e o surgimento dos principais eventos

Gramado está localizada na serra gaúcha, a 115 km da capital do Estado - Porto Alegre. Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul - FEE, o município contava em 2013, com 33.187 habitantes. Conforme o censo de 2010 do IBGE, a população urbana de Gramado alcançava 29.013 pessoas, e a população residente na área rural era de 3.260 pessoas.

Os autores Gevehr, Vidal e Nandi (2014) informam que em 1918 surgiu o primeiro estabelecimento de hospedagem em Gramado, o Hotel Bertolucci, mas só em 1930, depois de concluído o processo de colonização, e tendo o trem como via de ligação à Capital do Estado, Gramado ganhou forma e tamanho de uma cidade turística, devido às suas belezas naturais.

Os primeiros a visitarem Gramado eram chamados de veranistas, pois frequentavam Gramado nos meses de verão, buscando as temperaturas mais amenas; provinham principalmente da região metropolitana de Porto Alegre. Os principais atrativos da época eram o clima ameno, os rios, riachos e lagos, e inúmeras cascatas exuberantes. O movimento turístico durante o inverno era insignificante devido à falta de estrutura local.

Esse período foi muito próspero para Gramado, tendo se firmado como cidade turística do Rio Grande do Sul. Geralmente as pessoas que moravam na capital tinham Gramado como destino para gozar os finais de semana, além de servir como colônia de férias no verão.

Em meados de 1950 o processo de desenvolvimento da região passa por uma forte estagnação, já que o turismo nessa cidade sofre uma redução significativa. Vidal, Burkhard e Morais (2014) apontam dois motivos como causa do fenômeno:

O primeiro foi o surgimento do veraneio no litoral gaúcho, quando surgiram os balneários turísticos junto ao litoral. O segundo foi o processo iniciado pelo Governo Federal de troca da matriz de transporte ferroviário para a matriz de transporte rodoviário. (VIDAL; BURKHARD; MORAIS, 2014, p.159).

Em 1954 Gramado consegue sua emancipação política. Com a autonomia administrativa consegue reverter a crise, intensificando o processo de desenvolvimento do município. O período é um marco para o processo de consolidação de uma região turística, pois os primeiros administradores almejaram aumentar o número de turistas nos meses de verão. E assim criaram, em 1958, a Festa das Hortênsias.

Quando essa festa surgiu, em dezembro de 1958, Gramado despontou para o turismo de eventos e foi com essa iniciativa que os Gramadenses investiram nesse nicho turístico. A Festa das Hortênsias foi o marco inicial de todos os eventos em Gramado e foi inspirada nas plantações de hortênsias que cobriam as entradas da cidade, com objetivo de atrair os turistas durante os meses de verão.

A partir dessa festa, Gramado tornou-se conhecida nacionalmente, e desde então o turismo local tem se direcionado para uma constante produção de eventos que, cada vez mais, tornaram-se indispensáveis para sustentar

a infraestrutura turística no município. Através do tempo, Gramado conseguiu acompanhar mudanças e as tendências do turismo. Por meio do empreendedorismo de seu povo, conseguiu aliar as belezas naturais a um espírito inovador, e desenvolveu uma das melhores e mais sofisticadas estruturas de eventos do Brasil.

A Festa das Hortênsias teve como primeiro filho a Feira Nacional de Artesanato (FEARTE), que foi o primeiro evento nacional que aconteceu em Gramado. Era um evento voltado a mostrar o artesanato da cidade para o Brasil, e contou com a participação de artesões de todo o país. Este foi o único evento ligado à Festa das Hortênsias que teve uma vida curta, pois deixou de ser realizado a partir de 1988.

A partir da Festa das Hortênsias também foram criados os principais eventos que Gramado tem na atualidade: o Natal Luz, o Festival de Cinema e a Festa do Colono. O Festival de Cinema nasceu no ano de 1969, quando dentro da Festa das Hortênsias foram apresentadas duas mostras de filmes. A Festa da Colônia surgiu em 1985, inicialmente voltada para a comunidade local, mas hoje transformou-se em uma das principais festas populares de Gramado.

O Natal Luz teve seu início com quatro espetáculos no âmbito da Festa das Hortênsias, em apenas oito dias de evento (20/12/1986 a 28/12/1986). Em sua 29ª edição, o acontecimento teve uma duração de 77 dias (31 outubro de 2014 a 15 janeiro de 2015), e conta com mais de 500 apresentações. O Natal Luz, nos dizeres de Gevehr, Vidal e Nandi (2014), é o maior evento natalino do Brasil e também o principal evento do município de Gramado.

#### **4.2 A influência do turismo de eventos na Região das Hortênsias, Rio Grande do Sul: O caso do evento Natal Luz de Gramado**

Com vista ao objetivo de analisar a influência do evento Natal Luz de Gramado na Região das Hortênsias, a análise dos dados é composta pelas entrevistas que foram realizadas durante a temporada do Natal Luz de 2013/2014 e os dados secundários que visam a demonstrar as transformações no fluxo de turista na região das Hortênsias no período do evento Natal Luz. Os dados extraídos dos questionários apresentam que 52% dos respondentes eram do gênero masculino e 48% do gênero feminino.

Quanto à idade dos entrevistados, verifica-se que 60% têm mais de 46 anos, sendo que a faixa etária acima de 56 anos concentra mais de 1/3 dos visitantes. Os restantes 40% concentram-se nas faixas mais jovens, mas ape-

nas 3% dos entrevistados têm menos de 25 anos. Já no que se refere à origem geográfica dos participantes do evento Natal Luz, apresenta-se a Tabela 4.

Tabela 04 - Região e Estado de Origem dos Entrevistados

Região	Estado	Total	%	Nº
Sul	Paraná	69	28,9	10
	Rio Grande do Sul			31
	Santa Catarina			28
Sudeste	Espírito Santo	87	36,4	2
	Minas Gerais			18
	Rio de Janeiro			25
	São Paulo			42
Nordeste	Alagoas	67	28,0	6
	Bahia			16
	Ceará			14
	Maranhão			3
	Paraíba			4
	Pernambuco			16
	Piauí			2
	Rio Grande do Norte			3
Centro-Oeste	Sergipe	8	3,3	3
	Distrito Federal			3
	Goiás			3
Norte	Mato Grosso	1	0,4	2
	Pará			1
Argentina e Uruguai	Estrangeiros	7	2,9	7
Total	28	239	100	239

Fonte: Pesquisa de campo realizada pelos autores (2014).

A tabela em questão revela algumas constatações interessantes. Primeiramente, vê-se que a origem geográfica dos turistas atraídos pelo Natal Luz é bem diversificada, sendo que praticamente todos os Estados brasileiros estão representados, com exceção da Região Norte, pela maior distância. Segundo, surpreende o fato de que a maior parcela provém da região Sudeste, especial-

mente São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais que, juntos, respondem por mais de 1/3 dos visitantes. Supõe-se que esse fato esteja associado ao maior poder aquisitivo da população residente nesses Estados. Terceiro, esperava-se uma significativa concentração de turistas do estado do Rio Grande do Sul. Entretanto, apenas 13% deles eram oriundos do próprio Estado.

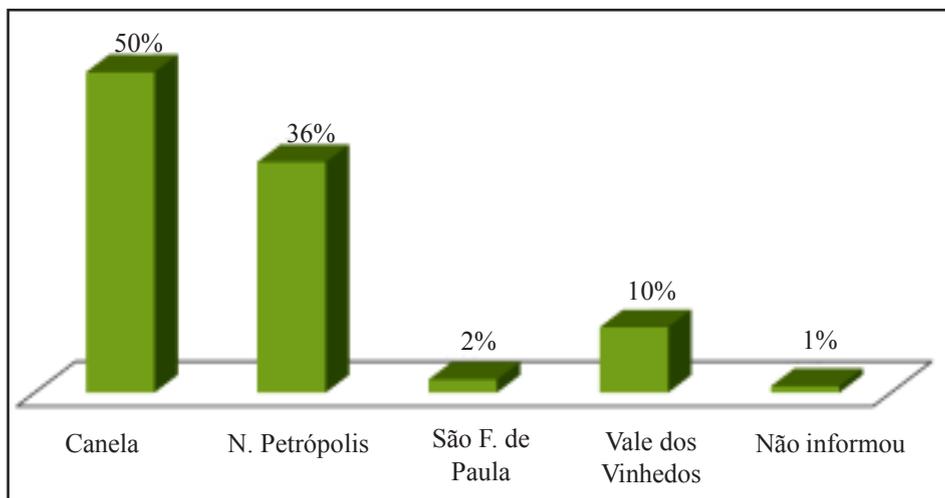
Mapa 2 - Regiões de Origem dos Entrevistados



Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Outro fator importante evidenciado pela pesquisa de campo diz respeito a um turismo local no período do evento Natal Luz, mais concentrado na região, pois 86% dos entrevistados pretendia visitar tão somente os municípios da Região das Hortênsias. Esse fato deve-se ao expressivo número de espetáculos no evento Natal Luz que acaba fixando o visitante no local, já que todos os dias há uma programação diferente, com espetáculos variados. Acrescente-se a isso a variedade de atrativos turísticos existentes na Região das Hortênsias e o tempo médio de permanência do turista, restando pouco tempo para visitar municípios de fora.

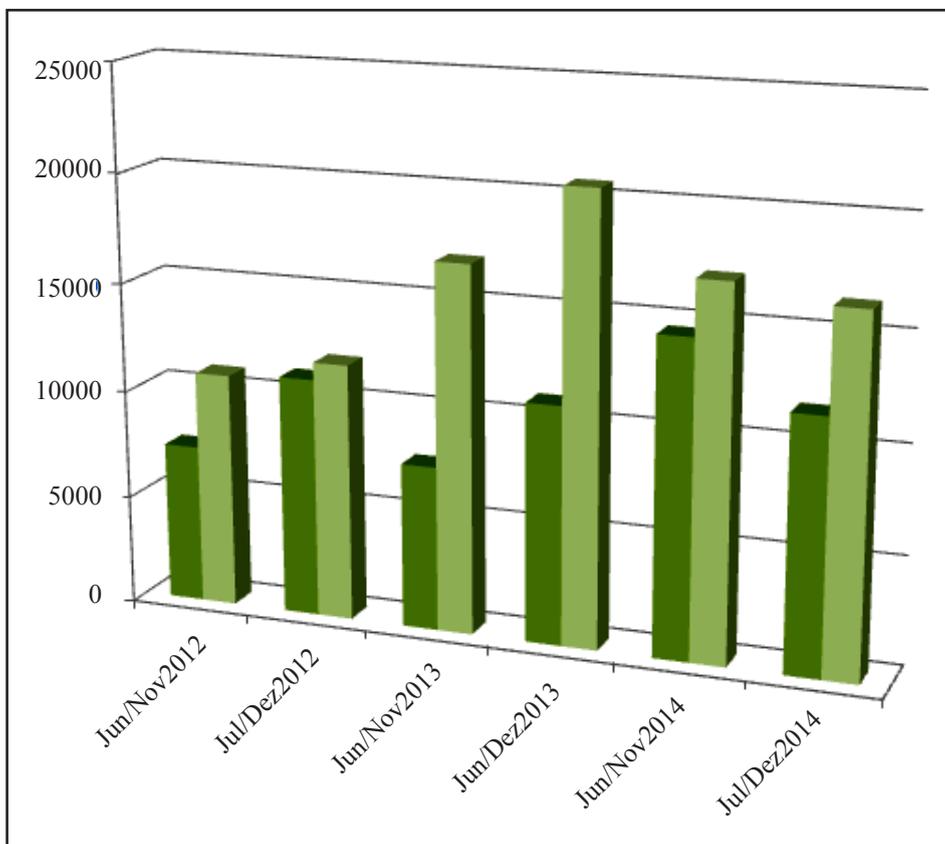
Gráfico 01- Municípios que pretendia visitar



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Com base nos dados do gráfico 1, a partir de informações da secretária de turismo de Nova Petrópolis os números de visitantes entre os meses de verão (novembro e dezembro) nos anos de 2012 a 2014 têm superado o número de visitantes no inverno. O Gráfico 02 mostra que o evento Natal Luz alavancou o fluxo de turistas nos meses de verão em Nova Petrópolis. Hoje, em função do evento Natal Luz, o período de novembro a janeiro é considerado um período de grande movimento no setor turístico e hoteleiro da região.

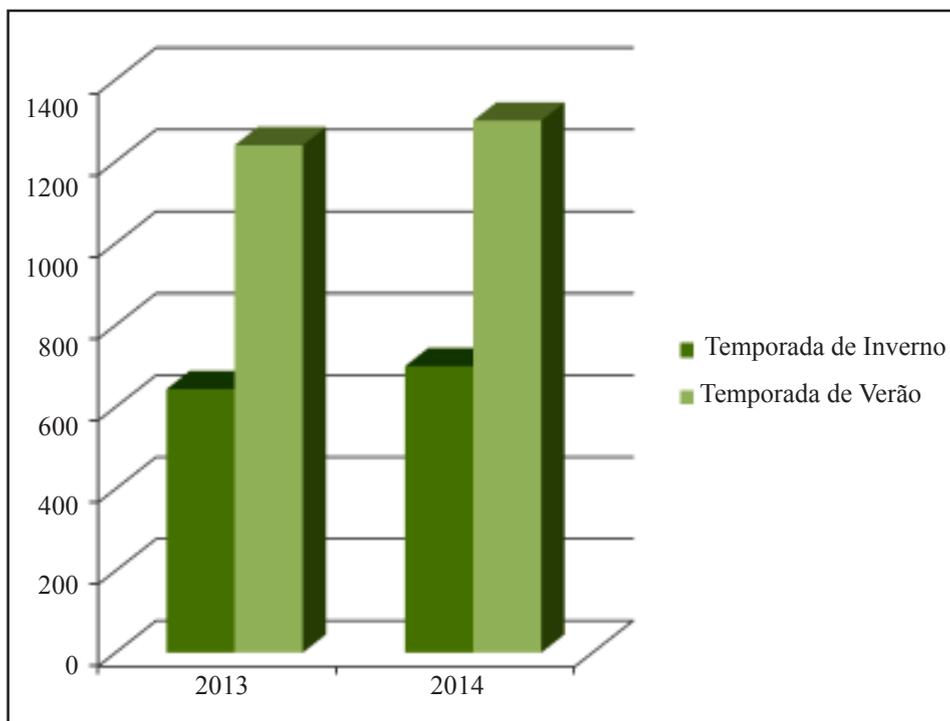
Gráfico 2 - Número de Turistas em Nova Petrópolis nas Temporadas de Inverno e Verão Período 2012 a 2014



Fonte: Secretaria de Turismo de Nova Petrópolis (2015).

Da mesma forma, no município de Canela, o turismo de verão vem superando o turismo de inverno, conforme se percebe pelo gráfico 3. Esse fenômeno é uma consequência direta do evento Natal Luz em Gramado, pois quem participa desse evento, visita as atrações de Canela, situada a tão somente 9,2 Km de Gramado.

Gráfico 3 - Movimento Turístico em Canela nas Temporadas de Inverno e Verão Anos de 2012 e 2013



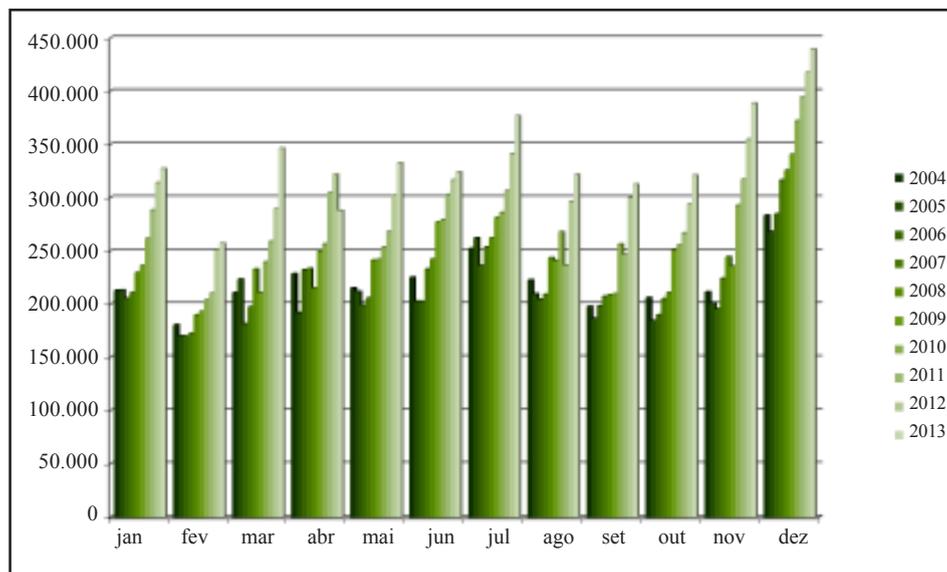
Fonte: Secretaria de Turismo de Canela (2014).

Segundo o portal de notícias Globo (2014), no período de 20 a 29 de dezembro de 2013, a projeção de ocupação era de 95% dos leitos da cidade de Gramado, sendo uma das alternativas para hospedagem, pequenas pousadas e hotéis de menor porte nas cidades vizinhas, como Canela, Nova Petrópolis e São Francisco de Paula. Ou seja, efetivamente, o evento Natal Luz produz efeitos positivos na comunidade e na região, uma vez que provoca aumento das atividades econômicas e, com isso, maior oferta de trabalho e geração de renda regional.

O gráfico 04, a seguir, mostra o fluxo de veículos que visitaram Gramado no período de 2004 a 2013, com dados registrados nas praças de pedágios de Três Corroas, Gramado e São Francisco de Paula. Os dados mostram que o fluxo de veículos no mês de dezembro dos últimos dez anos está superando o mês de julho. O gráfico 04 ainda apresenta a importância do evento na economia da região, pois, a partir de 2010, o mês de novembro também está

superando o mês de julho. Os dados a seguir comprovam que a temporada de verão está superando a de inverno na região das Hortênsias, pois o mês de janeiro no ano de 2013 superou o mês de junho no fluxo de veículos para Gramado. Esses dados comprovam a importância do evento Natal Luz que modificou radicalmente o padrão de turismo em Gramado e região.

Gráfico 4- Fluxo de Veículos nas Praças de Pedágios que Conduzem a Gramado



Fonte: Brita Rodovias (2015).

Tabela 5- Fluxo de Veículos nas Praças de Pedágios que Conduzem a Gramado

Mês	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2004-2013
Jan	213.128	213.298	205.552	210.794	229.595	236.196	261.592	288.469	314.172	327.393	2.500.189
Fev	180.677	170.174	169.842	172.764	189.749	193.032	203.974	210.211	251.217	257.220	1.998.860
Mar	210.878	223.428	181.675	197.457	232.922	210.778	239.610	258.869	289.354	346.462	2.391.433
Abr	228.691	192.111	232.330	233.442	215.200	249.513	256.655	304.639	321.873	287.925	2.522.379
Mai	215.348	211.954	198.972	205.777	241.469	241.944	253.444	268.183	302.237	332.593	2.471.921
Jun	225.287	202.746	202.694	233.099	242.248	277.062	279.326	303.010	316.677	324.090	2.606.239
Jul	252.270	262.282	236.390	253.671	262.195	281.291	286.194	306.384	341.316	376.822	2.858.815
Ago	222.770	209.785	204.580	209.325	243.592	241.034	267.803	236.652	296.531	321.698	2.453.770
Set	197.903	186.757	198.460	207.519	208.777	209.700	256.375	246.748	300.199	312.474	2.324.912
Out	206.210	184.514	190.011	204.099	210.893	250.500	255.283	266.993	293.651	321.035	2.384.189
Nov	211.619	201.389	195.658	224.418	244.467	235.593	293.021	317.010	354.996	388.800	2.666.971
Dez	283.459	268.160	284.657	316.618	325.765	340.500	372.235	394.336	417.354	439.535	3.442.619

Fonte: Brita Rodovias (2015).

Neste contexto, a promoção do Natal Luz é uma alternativa que contribuiu para melhorar o fluxo turístico nos meses de verão. Além de trazer lucros e consolidar a imagem de uma região turística, essa atividade contribuiu não só para o município de Gramado, mas também aumenta de visibilidade do produto turístico da Região das Hortênsias como um todo, gerando uma redução na sazonalidade, sendo que o evento tem um efeito multiplicador na economia local e regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o propósito de analisar a influência do fenômeno denominado “turismo de eventos” sobre o desenvolvimento regional, focando o caso concreto do evento “Natal Luz” de Gramado, no Rio Grande do Sul. Esse evento, iniciado timidamente há pouco mais de duas décadas, teve a capacidade de transformar Gramado e a Serra Gaúcha no terceiro polo turístico do Brasil, atrás apenas do Rio de Janeiro e Salvador.

Além de analisar a transformação radical do evento ao longo do tempo, e atingir as dimensões apresentadas atualmente, caracterizando as suas diversas atrações, este trabalho apresentou através de uma amostra ao acaso dos visitantes, a origem geográfica dos participantes, sendo que isto surpreende, uma vez que a maioria provinha das regiões Sudeste e Nordeste, superando os oriundos da Região Sul.

Outro fato a ser destacado é que o Natal Luz tem sido o principal responsável por transformar Gramado e Região num destino turístico de verão, quando até poucos anos atrás se caracterizava como destino turístico a ser apreciado preferencialmente nos meses de inverno. Pelos dados referentes ao fluxo turístico mensal, percebe-se que o número de visitantes durante os meses de novembro, dezembro e janeiro, período no qual acontece o evento Natal Luz, supera significativamente o turismo durante os meses de junho, julho e agosto.

Outro aspecto a ser destacado é a capacidade que esta celebração tem demonstrado, ao longo do tempo, de atrair um número crescente de turistas a cada ano. Esse é um trunfo que, do nosso ponto de vista só foi possível pelas constantes inovações e também pelo fato dos coordenadores do evento integrarem a comunidade local na organização e realização dos seus principais espetáculos. Este fato não pode ser negligenciado pela organização do evento, sob o risco de promover o estranhamento e o distanciamento da população local dos atrativos do evento e de todos os detalhes que o cercam.

A pesquisa realizada evidenciou, ainda, que o evento Natal Luz tem a capacidade de impulsionar a cadeia econômica local e regional, transbordando os seus efeitos para os municípios vizinhos, envolvendo dezenas de atividades paralelas, num círculo virtuoso que irriga a economia e fomenta o desenvolvimento de toda a Região das Hortênsias.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Renato Brenol. **Manual de Eventos**. Caxias do Sul: Educus, 2002.
- BIAGE, Milton. **Econometria**. Florianópolis: UFSC, 2010.
- BRITTO, Janaina; FONTES, Nena. **Estratégias para Eventos**. São Paulo: Aleph, 2002.
- CROSDALES, Lucia del Carmen Campillo; TOMAZZONI, Edegar Luis. **Organização e gestão do evento natal luz e seus retornos para o turismo de Gramado (RS)**. UCS, Caxias, v. 1, n. 1, p.1-16, 09 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.ucs.br/ucs/tplSeminTur2010>>. Acesso em: 04 abr. 2014.
- COUTINHO, Hevellyn Pérola Menezes; COUTINHO, Helen Rita Menezes. **Turismo de eventos como alternativa para o problema da sazonalidade turística**. Revista Eletrônica Abore - Publicação da Escola Superior de Artes e Turismo. Edição 03/2007. Disponível em: <[http://www.revistas.uea.edu.br/old/abore/artigos/artigos\\_3/Hevellyn%20Perola%20Menezes%20Coutinho.pdf](http://www.revistas.uea.edu.br/old/abore/artigos/artigos_3/Hevellyn%20Perola%20Menezes%20Coutinho.pdf)>. Acesso em: 01 mai.2014.
- DELAMERE, Thomas A.; WANKEL, Leonard M.; HINCH, Thomas D. **Development Of A Scale To Measure Resident Attitudes Toward The Social Impacts Of Community Festivals, Part I: Item Generation And Purification Of The Measure**. Event Management, USA, v. 7, n. 1, p.11-24, nov. 2001.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Notícias. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL. FEE. **Dados Abertos**. Disponível em: <[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)>. Acesso: Maio/2015.
- GETZ, Donald et al. **Event tourism: Definition, evolution, and research**. In: PROGRESS IN TOURISM MANAGEMENT, 1, 2007, Calgary. Event tourism: Definition, evolution, and research. Calgary: University Of Calgary, 2007. v. 1, p. 1 - 26.
- GEVEHR, Daniel Luciano; VIDAL, Roger Pierre; NANDI, Aline. **Natal Luz de Gramado: um patrimônio cultural da comunidade promovendo desenvolvimento regional na Serra Gaúcha**. Revista Brasileira Desenvolvimento

Regional. Blumenau, v. 2, n. 1, p.197-221, 20 mar. 2014. Fundação Universidade Regional de Blumenau. Disponível em: <[www.furb.br/rbdr](http://www.furb.br/rbdr)>. Acesso em: 01 out. 2014.

GRAMADO, **Programação do 1º Natal Luz de**. Folheto do Primeiro Natal Luz de Gramado. [mensagem pessoal] Mensagem enviada por: <[mariliadaros@gmail.com](mailto:mariliadaros@gmail.com)>. em: 05 maio 2014.

-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Economia do turismo** - Análise das atividades características do turismo. 2010, n.5. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/economia\\_tur\\_20032007/publ\\_comp\\_ecotur.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/economia_tur_20032007/publ_comp_ecotur.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2014.

LANGEN, Floris; GARCIA, Beatriz. **Measuring the Impacts of Large Scale Cultural Events: A Literature Review**. Impacts 08 Is A Joint Programme Of The University Of Liverpool And Liverpool John Moores University Commissioned By Liverpool City Council, Liverpool, p.1-12, 1 maio 2008. Disponível em: <[www.impact08.net](http://www.impact08.net)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

LINS, Hoyêdo Nunes. **Florianópolis, cluster turístico?** Revista Turismo em análise. São Paulo, v.11, n. 2, p. 55-70. São Paulo: nov. 2001.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

NATAL LUZ DE GRAMADO. **Atrações**. Disponível em: <[www.natalluzgramado.com.br](http://www.natalluzgramado.com.br)>. Acesso em: 30 maio 2015.

OLIVEIRA, Valmir Martins de. **Turismo de negócios e eventos no desenvolvimento do município de Guarulhos**. Revista Turismo em Análise, São Paulo: v. 11, n. 1, maio/2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO - OMT. **Desenvolvimento do Turismo Sustentável** - manual para organizações locais, 1998. Disponível em: <http://ois.sebrae.com.br/comunidades/omt-organizacao-mundial-do-turismo/>. Acesso: Mai.2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAMADO. Disponível em <[www.gramado.rs.gov.br/](http://www.gramado.rs.gov.br/)> Acesso: Mai./2015.

SILVA, Mariângela Benine Ramos. **O Evento como Estratégica na comunicação das organizações: Modelo de Planejamento e Organização**. 2003. Disponível em: <<http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/eventosecerimonias/0321.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

STAKE, Robert E. **Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

TOMAZZONI, Edegar Luís. **Turismo e Desenvolvimento Regional: Mode-**

lo APL TUR Aplicado à Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul – Brasil). Turismo e desenvolvimento regional. 2007. 385 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Comunicações e Artes, Relações Públicas, Propaganda e Turismo, USP, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

VIDAL, Roger Pierre; BURKHARD, Daniela; MORAIS, Roberto T. Ramos. **As dimensões escalares do Desenvolvimento Regional:** o caso da evolução do turismo em Gramado-RS. Revista Interdisciplinar do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Faccat, Taquara, v. 11, n. 1, p.149-165, 01 jun. 2014. Semestral. Disponível em:<<https://seer.faccat.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2014

A coletânea, ora apresentada, intitulada “Desenvolvimento Regional em Perspectiva”, tem o objetivo de divulgar, junto à comunidade científica envolvida com essa temática, uma síntese das primeiras dissertações defendidas no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS.

O Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT/RS, que conquistou o seu reconhecimento pela CAPES em 2013, é um dos vários novos Programas na Área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia da CAPES, área do conhecimento em franca expansão, como consequência da conscientização de que o complexo processo de desenvolvimento do território é melhor analisado quando encarado pelas suas idiossincrasias regionais.

A abordagem interdisciplinar, característica da área, é responsável pela diversidade e peculiaridade dos problemas de pesquisa analisados nas dissertações. Os organizadores da presente coletânea, respaldados pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT/RS, tem como meta publicar, a cada ano, ensaios semelhantes, baseados nas dissertações dos formandos no Mestrado em Desenvolvimento Regional.

Desejamos a todos uma ótima leitura!



**MESTRADO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**



FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA - FACCAT  
Av. Oscar Martins Rangel, 4500 (ERS115)  
CEP 95600-000 - Taquara - RS - Brasil  
Telefone: (51) 3541.6600 - Fax: (51) 3541.6626  
[www.faccat.br](http://www.faccat.br)

ISBN 978-858956975-0



9 788589 569750