



Universidade Católica Dom Bosco
Instituição Salesiana de Educação Superior

INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

v. 15 n. 1 p. 1-206 jan./jun. 2014



Universidade Católica Dom Bosco

Chanceler: Pe. Gildásio Mendes dos Santos

Reitor: Pe. José Marinoni

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação: Prof. Dr. Hemerson Pistori

INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

Conselho de Redação

Cleonice Alexandre Le Bourlegat

Heitor Romero Marques

Maria Augusta de Castilho

Editora Responsável

Maria Augusta Castilho

Coordenação de Editoração

Ereni dos Santos Benvenuti

Editoração Eletrônica

Glauciene da Silva Lima

Revisão

Maria Helena Silva Cruz

Traduções

Os próprios autores

Capa

Projeto: Marcelo Marinho

Foto: Babaçu-palmeira. DoDesign-s. Disponível em: <<http://www.cerratinga.org.br/babacu/>>.

Acesso em: 25 mar. 2014.

Tiragem

500 exemplares.

Distribuição

Bibliotecas universitárias; permutas nacionais e internacionais.

Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local,
v. 15, n. 1 (jan./jun. 2014). Campo Grande: UCDB, 2000.

ISSN 1518-7012

Semestral

1. Desenvolvimento Local.

Cecília Luna
Bibliotecária - CRB n. 1/1.201

Conselho Editorial

- Alicia Rivero (CONSULT-AR - Bonn - Alemanha)
Antonio Elizalde Hevia (Universidad Bolivariana do Chile - Santiago - Chile)
Bartomeu Melià (Universidad do Sacramento - Asunción - Paraguay)
Cezar Augusto Carneiro Benevides (Univers. Federal de Mato Grosso do Sul - Campo Grande - Brasil)
Christian Krajewski (Institut für Geographie - Universität Münster - Munique - Alemanha)
Christian Luiz da Silva (Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Curitiba - Brasil)
Doris Morales Alarcón (Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá - Colômbia)
Eduardo Abdo Yázig (Universidade de São Paulo - São Paulo - Brasil)
Emiko Kawakami Rezende (EMBRAPA-MS - Campo Grande, MS - Brasil)
João Ferrão (Instituto de Ciências Sociais de Lisboa - Lisboa - Portugal)
Jorge Bacelar Gouveia (Universidade Nova Lisboa - Lisboa - Portugal)
José Arocena (Universidad Católica del Uruguay - Montevideo - Uruguay)
José Carpio Martín (Universidad Complutense de Madrid - Madri - Espanha)
Leo Dayan (Université Panthou Sorbonne - Paris I - Sorbone - França)
Marcel Bursztyn (Universidade de Brasília - Brasília, DF - Brasil)
Maria Adélia Aparecida de Souza (UNICAMP - Campinas, SP - Brasil)
Marília Luiza Peluso (Universidade de Brasília - Brasília, DF - Brasil)
Marisa Bittar (Universidade Federal de São Carlos - São Carlos, SP - Brasil)
Maurides Batista de Macedo Filha Oliveira (Universidade Católica de Goiás - Goiânia - Brasil)
Michel Rochefort (Université de Paris VIII - Paris - França)
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (Universidade Complutense de Madrid - Madri - Espanha)
Oséias de Oliveira (Universidade Estadual do Centro Oeste - Irati, PR - Brasil)
Paulo Tarso Vilela de Resende (Fundação Dom Cabral - Belo Horizonte, MG - Brasil)
Rafael Ojeda Suarez (Universidad Agraria de la Habana - Havana - Cuba)
Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle (Universidad Complutense de Madrid - Madri - Espanha)
Rosa Esther Rossini (Universidade de São Paulo - São Paulo - Brasil)
Sérgio Boisier (Universidade do Chile - Santiago - Chile)

Conselheiros fundadores

Milton Santos (*in memoriam*)

Nilo Odália (*in memoriam*)

Missão:

Publicar matérias que possam contribuir para a formação de pesquisadores e para o desenvolvimento científico com destaque para a área de Desenvolvimento Local.

Publicação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local
da Universidade Católica Dom Bosco.

Indexada em:

SciELO - Scientific Electronic Library Online
(www.scielo.br)

Latindex, Directorio de publicaciones cientificas seriadas de America Latina, El Caribe, España y Portugal
(www.latindex.org)

GeoDados, Indexador de Geografia e Ciências Sociais. Universidade Estadual de Maringá
(www.dge.uem.br/geodados)

Dursi, Sistema d'informació per a la identificació i avaluació de revistes, Catalunya
(www10.gencat.net/dursi/ca/re/aval_rec_sist_siar_economia_multidisciplinar.htm)

Clase, Base de datos bibliográfica en ciencias sociales y humanidades
(www.dgb.unam.mx/clase.html)

IAIPK, Instituto Ibero Americano do Patrimônio Prussiano
(<http://www.iai.spk-berlin.de>)

IBSS, International Bibliography of the Social Sciences, London
(www.ibss.ac.uk)

Editorial

A Revista **Interações** é um periódico do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, Brasil. A publicação é um veículo de registro e divulgação científica, tendo como objetivos primordiais: a) estimular e desenvolver o intercâmbio entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais atuantes em temas sobre desenvolvimento local, facilitando a aproximação entre o conhecimento científico e a comunidade; b) fomentar o intercâmbio de informações e experiências no âmbito do desenvolvimento local e temas correlatos com outras instituições nacionais ou estrangeiras congêneres; c) estabelecer-se como canal de divulgação de estudos e progressos recentes nos diversos domínios do conhecimento que convergem para esse tema.

Além desses objetivos a revista visa: a) resgatar e divulgar informações sistematizadas e de experiências construtivas em torno da ideia de Desenvolvimento Local; b) fornecer subsídios a pesquisadores e estudiosos que trabalham com essa temática, para a adoção de novas formas locais de comportamento social; c) oferecer formas eficazes para a geração de desenvolvimento endógeno, segundo meios, regras e estratégias próprias, e respeitando a diversidade cultural e a gestão autônoma de recursos e técnicas característicos dos territórios.

No período de 2011 a 2013 o periódico contou com o apoio financeiro do CNPq – Edital – Linha 3 de Fomento/Chamada – Programa Editorial / Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES – Editoração e Publicação de Periódicos Científicos Brasileiros.

As temáticas abordadas no presente exemplar apresentam artigos que possam enfocar o desenvolvimento local, via reflexões

teóricas, relatos de práticas e conferências, estabelecendo uma produtiva interação entre a práxis e os conceitos teóricos.

O artigo de José Licínio Backes, intitulado *A escola indígena intercultural: espaço/tempo de afirmação da identidade étnica e de desconstrução da matriz colonial*, reflete sobre o processo da escolarização indígena destacando a articulação entre os conceitos teóricos de interculturalidade e a escola indígena; Lucas Labigalini Fuini apresenta um texto sobre *A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica*, dimensionando os aspectos territoriais do desenvolvimento, a partir de dois planos de investigação: o analítico e conceitual do território; Fábio José Diel e Tarcísio Pedro da Silva, no artigo *Análise da eficiência e o posicionamento do ranking das cooperativas de crédito do Brasil*, enfatizam que a atuação das cooperativas, em função do comprometimento assumido pelos cooperados, contribui para que as perdas financeiras sejam menores em função da baixa inadimplência no recebimento do crédito concedido.

A pesquisa sobre *Desenvolvimento Local e Arranjos Produtivos Locais: uma revisão sistemática da literatura*, de Dante Pinheiro Martinelli e Márcia Freire de Oliveira, tem como objetivo avaliar, por meio de revisão sistemática, a produção bibliográfica a respeito do desenvolvimento local no contexto dos arranjos produtivos locais; Flávia Lucila Tonani Siqueira, Guilherme Benko Siqueira e Maria Alzira Garcia de Freitas escrevem sobre *A avaliação do uso do resíduo farelo de ba-baçu (orbignya sp) na alimentação de ruminantes*, assinalando que o farelo apresenta um valor nutricional relativamente baixo para a alimentação de ruminantes e que sua utilização não deve exceder a 20% da IMS; Edimilson

Carvalho da Silva, Francisco Eduardo Torres e Paulo Eduardo Teodoro, no artigo *Desempenho de genótipos de soja nas condições edafo-climáticas do ecótono Cerrado-Pantanal*, avaliam o desempenho de cinco cultivares de soja e indicam aqueles com melhor adaptação para o cultivo na região de Aquidauana, MS; Dixis Figueroa Perdaza e Márcia Cristina Sales, no texto *(In) segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de um indicador do problema e experimentação em famílias da Paraíba, Brasil*, propõem aplicar uma medida complementar dos níveis de (in) segurança alimentar familiar medidos com a aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar; Flávia Eloisa Caimi e Sandra Regina Ferreira de Oliveira, no estudo nominado *A História ensinada na escola: é possível pensar/agir a partir do todo?*, analisam as dificuldades e os entraves enfrentados por alunos e professores, as especificidades na aprendizagem e na formação de professores nas áreas da História e da Pedagogia, bem como o modo como os professores expressam suas práticas pedagógicas e as consequências desses modos de ensinar nos processos de aprendizagem dos alunos; André Ferreira Overa e André Munhoz de Argollo Ferrão, no artigo *Aspectos de Engenharia para a adaptação do Estádio Municipal do Pacaembu à prática do Rúgbi*, apresentam o rúgbi como um esporte em ascensão e popularização no Brasil, gerando uma nova demanda por estádios, principalmente no estado de São Paulo; Sergio Schneider, Rozane Marcia Triches e Tatiana Engel Gerhardt, no artigo *Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos*, identificam o caso do município de Rolante, RS, e verificaram que a intersectorialidade promoveu ações para o desenvolvimento local que reuniram estratégias inovadoras na saúde coletiva e no consumo dos escolares; Aloisio Ruscheinsky e David Martínez, no estudo *Riesgos sociales en América Latina y políticas publicas: actores políticos y prácticas operativas*, apresentam considerações acerca dos mecanismos perversos dos riscos sociais gerados pelas desigualdades, revelando um quadro dramático de injustiça e de iniquidades em sociedades da América Latina.

O artigo *Políticas públicas municipais e economia solidária*, de autoria de Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, especifica que as políticas públicas de geração de renda, mecanismos fundantes, estruturas organizacionais, são modelos possíveis de serem

adotados; Adriana Teixeira Bastos, Diego de Queiroz Machado e Fátima Regina Ney Matos, no artigo *Desenvolvimento local no agreste pernambucano: uma "utopia possível"*, identificam a ocorrência de desenvolvimento local em um aglomerado produtivo situado em Toritama, município pernambucano que vem se inserindo no modelo dos novos sertões.

Na seção **Teoria e prática**, Eduardo de Lima Caldas e Raquel Sobral Nonato apresentam uma experiência desenvolvida no município de Osasco, SP, intitulada *Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local*, fazendo análises e reflexões sobre a importância das compras públicas na gestão do desenvolvimento local.

Na seção **Conferência** Paulo Pitanga nos brinda com a temática *Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil*, ocasião em que ressalta os desafios que enfrentam os gestores públicos para planejar e executar políticas nacionais voltadas à diminuição das desigualdades regionais do país.

Ao final da revista aparecem os **Resumos de dissertações** apresentadas em 2010 no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco.

Este é o último número da Revista Interações que participo como editora, ocasião em que agradeço toda a comissão técnica da revista¹, além de professores, alunos, funcionários da biblioteca, avaliadores externos do Conselho Editorial, avaliadores *ad hoc*, gestores da IES, que por mais de oito anos confiaram em meu trabalho à frente deste periódico.

Desejo à nova editora da revista Interações, Arlinda Cantero Dorsa, sucesso em sua nova função e que possa renovar as estratégias de editoração no resgate de encontro de soluções inovadoras de sustentabilidade local.

Maria Augusta de Castilho
Editora da Interações

¹ Deixo aqui expressa minha gratidão sincera às funcionárias da Editora UCDB: Ereni dos Santos Benvenuti e Glauciene da Silva Lima, que nunca mediram esforços para que a Interações não perdesse os prazos de publicação.

Sumário

Artigos

A escola indígena intercultural: espaço/tempo de afirmação da identidade étnica e de desconstrução da matriz colonial.....	13
Intercultural indigenous school: space/time of ethnic identity affirmation and deconstruction of the colonial matrix.....	13
<i>L'école indigène interculturelle: espace/temps d'affirmation de l'identité ethnique et de déconstruction de la matrice coloniale.....</i>	<i>13</i>
<i>La escuela indígena intercultural: espacio/tiempo de afirmación de la identidad étnica y de desconstrucción de la matriz colonial.....</i>	<i>13</i>
José Licínio Backes	
A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica.....	21
The territorial development: building a methodological proposal.....	21
<i>La territorialisation du développement: construire une proposition méthodologique.....</i>	<i>21</i>
<i>La territorialización del desarrollo: la construcción de una propuesta metodológica.....</i>	<i>21</i>
Lucas Labigalini Fuini	
Análise da eficiência e o posicionamento do ranking das cooperativas de crédito do Brasil.....	35
Efficiency analysis and positioning of ranking of credit unions in Brazil.....	35
<i>Eficiencia de análisis y posicionamiento de clasificación de credito cooperativa de Brasil.....</i>	<i>35</i>
<i>Analyse d'efficacité et de positionnement de classement de credit cooperatif du Brésil.....</i>	<i>35</i>
Fábio José Diel	
Tarcísio Pedro da Silva	
Desenvolvimento Local e Arranjos Produtivos Locais: uma revisão sistemática da literatura.....	47
Local Development and Clusters: a systematic literature review.....	47
<i>Développement Local et Arrangements Productifs Locaux: une revue systématique de la littérature.....</i>	<i>47</i>
<i>Desarrollo Local y Arreglos Productivos Locales: una revisión sistemática de la literatura.....</i>	<i>47</i>
Márcia Freire de Oliveira	
Dante Pinheiro Martinelli	
Avaliação do uso do resíduo farelo de babaçu (<i>Orbignya</i> sp) na alimentação de ruminantes.....	59
Evaluation of use of waste meal babassu (<i>Orbignya</i> sp) in ruminant diets.....	59
<i>Évaluation de l'utilisation de farine des déchets babassu (<i>Orbignya</i> sp) dans l'alimentation des ruminants.....</i>	<i>59</i>
<i>Evaluación del uso de residuo la harina de babasú (<i>Orbignya</i> sp) en la dieta de los rumiantes.....</i>	<i>59</i>
Maria Alzira Garcia de Freitas	
Guilherme Benko Siqueira	
Flávia Lucila Tonani Siqueira	
Desempenho de genótipos de soja nas condições edafoclimáticas do ecótono Cerrado-Pantanal.....	71
Performance of soybean genotypes in soil and climatic conditions of the Cerrado-Pantanal ecotone.....	71
<i>Performance des génotypes de soja dans le sol et les conditions climatiques de la ecotone Cerrado-Pantanal.....</i>	<i>71</i>
<i>El rendimiento de genotipos de soya en el suelo y las condiciones climáticas del ecotono Cerrado-Pantanal.....</i>	<i>71</i>
Francisco Eduardo Torres	
Edimilson Carvalho da Silva	
Paulo Eduardo Teodoro	

(In)segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de um indicador do problema e experimentação em famílias da Paraíba, Brasil.....	79
Food and nutrition (in)security: development of an indicator of the problem and experimentation in families of Paraíba, Brazil.....	79
(In)sécurité alimentaire et nutritionnelle: élaboration d'un indicateur du problème et les tests dans les familles de Paraíba, Brésil.....	79
(In)seguridad alimentaria y nutricional: desarrollo de un indicador del problema y experiencia en familias de Paraíba, Brasil	79
Dixis Figueroa Pedraza	
Márcia Cristina Sales	
A História ensinada na escola: é possível pensar/agir a partir do todo?	89
The History taught in school: is it possible to think/act from the whole?.....	89
L'Histoire enseignée à l'école: est-il possible de penser/agir à partir du tout?.....	89
La historia que se enseña en la escuela: ¿es posible pensar/actuar a partir del todo?.....	89
Sandra Regina Ferreira de Oliveira	
Flávia Eloisa Caimi	
Aspectos de Engenharia para a adaptação do Estádio Municipal do Pacaembu à prática do Rúgbi....	101
Engineering aspects for adaptation of Municipal Stadium Pacaembu to the practice of Rugby	101
Aspects d'ingénierie pour l'adaptation de Stade Municipal de Pacaembu à la pratique du rugby	101
Aspectos de ingeniería para la adaptación del Estadio Municipal de Pacaembu para la práctica del Rugby	101
André Ferreira Overa	
André Munhoz de Argollo Ferrão	
Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos	109
Food Policy: interface between health, consumption and production food	109
Política de alimentos: interacciones entre la salud, consumo y producción de alimentos.....	109
Politique alimentaire: interactions entre la sante, consommation et de la production d'aliments.....	109
Rozane Marcia Triches	
Tatiana Engel Gerhardt	
Sergio Schneider	
Riesgos sociales en América Latina y políticas públicas: actores políticos y prácticas operativas....	121
Riscos sociais na América Latina e políticas públicas: atores políticos e práticas implementadas.....	121
Risk social in Latin America and the social policy: political actors and operating practices	121
Risques sociaux en Amérique Latine et politique publique: acteurs politiques et pratiques de fonctionnement...	121
Aloisio Ruschinsky	
David Martínez	
Políticas públicas municipais e economia solidária	135
Municipal public policy and social economy	135
Politique publique municipale et économie sociale.....	135
Política pública municipal y economía social.....	135
Fernanda Henrique Cupertino Alcântara	
Desenvolvimento local no agreste pernambucano: uma "utopia possível"	147
Local development in pernambuco agreste: a "utopia possible"	147
Desarrollo local en el agreste de pernambuco: una "utopia possible"	147
Développement local en agreste pernambuco: une "utopie possible"	147
Fátima Regina Ney Matos	
Adriana Teixeira Bastos	
Diego de Queiroz Machado	

Teoria e prática

Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local	161
Public Procurement: Strategy and Instrument for Management of Local Development.....	161
Achats Publics: Stratégie et Instruments pour la Gestion du Développement Local	161
Contratación Pública: Estrategia e Instrumento para la Gestión del Desarrollo Local	161
Eduardo de Lima Caldas	
Raquel Sobral Nonato	

Conferência

Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.....	175
Paulo Pitanga do Amparo	

Resumos de dissertações

Resumos das dissertações apresentadas em 2010, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local (PPGDL) - Mestrado Acadêmico - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS.....	195
--	-----

Artigos



A escola indígena intercultural: espaço/tempo de afirmação da identidade étnica e de desconstrução da matriz colonial¹

Intercultural indigenous school: space/time of ethnic identity affirmation and deconstruction of the colonial matrix

L'école indigène interculturelle: espace/temps d'affirmation de l'identité ethnique et de déconstruction de la matrice coloniale

La escuela indígena intercultural: espacio/tiempo de afirmación de la identidad étnica y de desconstrucción de la matriz colonial

José Licínio Backes*

(backes@ucdb.br)

Recebido em 10/04/2013; revisado e aprovado em 30/07/2013; aceito em 15/10/2013

Resumo: O artigo reflete sobre o processo da escolarização indígena e a luta dos povos indígenas, culminando com o reconhecimento ao direito de uma escola indígena, intercultural, específica e diferenciada. Mostra que essa luta continua, pois o fim do colonialismo não significou o fim da colonialidade. Evidencia, ainda, como as falas de acadêmicos indígenas, obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas, se articulam com os teóricos da interculturalidade e da escola indígena.

Palavras-chave: Escola indígena. Colonialidade. Identidade.

Abstract: This paper reflects on the process of indigenous schooling and the fight by indigenous people to have their right to an indigenous, intercultural, specific, differentiated school acknowledged. It shows that such fight has not finished, as the end of colonialism does not mean the end of coloniality. The paper also evidences how indigenous students' speeches, obtained from semi-structured interviews, are articulated with theoretical studies addressing both interculturality and indigenous school.

Key words: Indigenous school. Coloniality. Identity.

Résumé: L'article se penche sur le processus de scolarisation et la lutte des peuples indigènes, aboutissant à la reconnaissance du droit d'une école indigène interculturelle, spécifique et différenciée, montrant que cette lutte se poursuit, parce que la fin du colonialisme n'a pas signifié la fin de la mentalité colonialiste. Cet article montre aussi comment le discours des universitaires autochtones, obtenus au moyen d'entrevues semi-structurées, est articulé avec les théoriciens de l'interculturalité et de l'école indigène.

Mots-clés: École indigène. Colonialisme. Identité.

Resumen: El artículo reflexiona sobre el proceso de la escolarización indígena y la lucha de los pueblos indígenas, culminando con el reconocimiento del derecho de una escuela indígena, intercultural, específica y diferenciada, mostrando que esa lucha continúa, pues el fin del colonialismo, no significó el fin de la colonialidad. Muestra también cómo se articulan las declaraciones de académicos indígenas, obtenidas por medio de entrevistas semiestructuradas, con los teóricos de la interculturalidad y de la escuela indígena.

Palabras clave: Escuela indígena. Colonialidad. Identidad.

Introdução

As últimas décadas no Brasil têm se caracterizado pela luta por uma escola que contemple a diversidade cultural, questionando a escola que apenas valoriza a cultura hegemônica. Nessa luta, os movimentos indígenas têm se destacado, construindo uma

escola intercultural, específica e diferenciada, voltada para a valorização de sua cultura e a afirmação de suas identidades.

O presente artigo insere-se nesse contexto, refletindo sobre esse processo e argumentando que essa luta é protagonizada pelos próprios indígenas. Nas comunidades indígenas, a discussão sobre qual escola e com

* O artigo é fruto da pesquisa "A compreensão dos professores da educação básica sobre os processos de exclusão social atualmente presentes na sociedade brasileira e as relações com as suas concepções curriculares", financiada pelo CNPq, na qual o autor deste artigo participa como pesquisador. Embora o roteiro da entrevista estivesse mais voltado para os processos de exclusão, os acadêmicos indígenas, que na sua grande maioria já atuam como professores em suas comunidades, subverteram o roteiro e falaram recorrentemente de seu compromisso com suas comunidades, da importância da escola para o seu povo, de ter professores indígenas nas escolas de suas comunidades, de ter uma educação escolar voltada para os interesses de suas comunidades.

* Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, MS, Brasil.

qual finalidade tem sido intensa, procurando romper com as marcas da matriz colonial e ressignificando radicalmente o significado da escola.

O artigo está estruturado em duas partes. Na primeira parte, trazemos os diferentes momentos da escolarização indígena e a luta dos povos indígenas, que culmina com o reconhecimento ao direito de uma escola indígena, intercultural, específica e diferenciada. Mostra-se que essa luta continua, pois o fim do colonialismo não significou o fim da colonialidade. Na segunda parte, trazemos as falas de acadêmicos indígenas, articulando-as com teóricos da interculturalidade e da escola indígena.

Da escola colonial à escola indígena intercultural

Os povos indígenas, desde o período da colonização, vêm lutando de múltiplas formas em defesa de suas identidades. Na produção das identidades indígenas, depois da invasão europeia, a escola tem tido um papel central – num primeiro momento, imposta pelo colonizador com o intuito de eliminar essas identidades e, atualmente, protagonizada pelos indígenas, com o objetivo de fortalecê-las.

Com base em Candau e Russo (2010), podemos dizer que há quatro momentos distintos da educação escolar indígena no Brasil. O primeiro inicia-se no período colonial e vai até as primeiras décadas do século XX; caracteriza-se pela “[...] violência etnocêntrica explícita de imposição da cultura hegemônica sobre as populações indígenas” (CANDAU; RUSSO, 2010, p. 155), ou seja, a escola servia para eliminar o indígena, sua cultura, sua língua. O segundo momento, das primeiras décadas do século XX até a década de 1970, caracteriza-se pela assimilação cultural, com o intuito de construir um Estado homogêneo. Nessa perspectiva, o indígena deveria ser assimilado pela cultura nacional para fazer parte da massa trabalhadora, pois o país estava se inserindo no modelo urbano/industrial. Nesse período, começam a surgir escolas bilíngues, mas quase sempre a língua materna era vista como elemento de transição para facilitar a assimilação cultural. O terceiro momento, nas décadas de 1970 e 1980, caracteriza-se pela emergência de experiências alternativas

ligadas a lideranças comunitárias e à Igreja Católica Progressista, preocupadas em fortalecer a cultura e a identidade indígena. O quarto momento inicia-se no final dos anos 1980 e continua vigente; caracteriza-se pela defesa de uma escola intercultural, bilíngue e diferenciada, propondo um diálogo entre as culturas. Desse momento, a Constituição de 1988 é apontada tanto pelos povos indígenas quanto pelos pesquisadores desse campo como um marco decisivo para o direito a uma educação específica, diferenciada, incluindo o ensino na língua materna e os processos próprios de aprendizagem. Ressalte-se que se tratou não de uma dádiva do Estado brasileiro, mas de uma conquista, fruto do movimento indígena. Com essa Constituição e o aparato legal que vem sendo conquistado, abrem-se novas possibilidades, voltadas para as cosmologias de cada povo, assim contribuindo para o processo de afirmação identitária.

Cabe destacar que, apesar de todos os mecanismos de controle, das estratégias de assimilação e da violência empreendida pelo Estado Brasileiro para “ajudá-los” a “integrar-se” à sociedade nacional, “[...] os índios que ‘sobreviveram’ o fizeram exatamente por terem mantido a sua diferença cultural e não terem se diluído no caldeirão da sociedade nacional” (CAMARGO; ALBUQUERQUE, 2003, p. 343).

A escola – inicialmente, uma imposição do colonizador aos povos indígenas e, como tal, a serviço dos interesses do projeto colonizador – pode ser vista como uma das instituições centrais para a assimilação das culturas indígenas, sendo marcada, portanto, por práticas sistemáticas de negação de suas identidades, com destaque para a proibição da língua materna. No entanto, graças à força, à luta e ao protagonismo dos povos indígenas, passou a ser um espaço/tempo de outros modos de estar nela, outros modos de educar nela, outros modos de relacionar-se com ela, outros modos de lidar com os saberes, outros modos de lidar com as epistemologias, outros modos de produzir identidades. Entender como se deu esse processo passa pelo reconhecimento do inesgotável poder de ressignificação e criação de homens e mulheres: “observando atentamente a vida na aldeia e as atividades desenvolvidas na escola, aparece, aos poucos, a força criadora

de outros modos do dizer e do fazer escolar” (BERGAMASCHI, 2007, p. 201).

Desse modo, podemos dizer que a escola indígena, específica, diferenciada e intercultural talvez seja a forma mais visível do potencial humano de transgredir, resignificar, hibridizar práticas, instituições e formas de saber/poder, pois a escola ocidental, autoritária, assimilacionista, homogeneizante, foi ou está sendo transformada num espaço/tempo significativo para a afirmação das etnias indígenas. Não se pode deixar de reconhecer a importância e o tamanho dessa conquista, ainda mais quando consideramos o contexto extremamente adverso em que ela se deu.

O processo colonizador, como argumenta Walsh (2010), foi implementado com a intenção de subordinar todas as diferenças culturais. Nele, não havia espaço para outras racionalidades, outras epistemologias, outros modos de ser, saber e viver. Esse processo, longe de acabar no fim do período colonial, continua marcando nosso modo de pensar e produzir conhecimento, isto é, o fim do colonialismo não significou o fim da imposição dos valores ocidentais aos povos indígenas, nem o fim da imposição de seus valores a todos e a todas que não os compartilham, produzindo “[...] traumas sobre traumas, violências sobre violências, negação sobre negação do outro” (SKLIAR, 2003, p. 111).

O processo posterior ao período colonial tem sido denominado de colonialidade e perda no século XXI: “a colonialidade do poder [...] esteve e está de todo modo ativa, pois faz parte do contexto global dentro do qual ocorrem os processos que afetam todos os espaços concretos de dominação” (QUIJANO, 2002, p. 13). Mais especificamente, continuamos vivendo em espaços/tempos de colonialidade do ser, do saber, do poder e da cosmovisão. Se, durante muito tempo, os parâmetros eram eurocêtricos, Walsh (2010) argumenta que atualmente se trata de uma imposição “euro-usa-cêntrica”, com características que lembram o projeto colonial, ou seja, a diferença continua sendo vista como algo a ser eliminado, corrigido, assimilado ou ignorado.

Para questionar, subverter e deslocar a colonialidade, com base em Walsh (2010), podemos dizer que é importante atuar em três dimensões: intercultural, interepistêmica e decolonial. Essas três dimensões, a rigor, mes-

clam-se, encontram-se, entrecruzam-se, enfim, estão articuladas. Pensar na articulação dessas dimensões tem “[...] a grande vantagem de nos possibilitar pensar como práticas específicas (articuladas em torno de contradições que não surgem da mesma forma, no momento e no mesmo ponto) podem, todavia, ser pensadas conjuntamente” (HALL, 2003, p. 152).

Em relação à dimensão intercultural, cabe salientar que, conforme apontam Candau e Russo (2010), há um consenso, na produção bibliográfica e entre os pesquisadores do campo da interculturalidade, de que esse termo surgiu na América Latina com a educação escolar indígena. Ela é vista como um componente “[...] ético e político orientado à construção de democracias em que redistribuição e reconhecimento cultural sejam assumidos como imprescindíveis para a realização da justiça social” (CANDAU; RUSSO, 2010, p. 164). Com a dimensão intercultural, aprendemos, sobretudo com os indígenas e demais povos subalternizados, a questionar o Estado-Nação e a ideia de cultura nacional, não apenas com o intuito de incluir marginalmente a cultura indígena e afro-brasileira, mas colocando-as como constitutivas, como centrais, criando novas condições de pensar, conhecer, ser, estar e conviver. Os indígenas sistematicamente estimulam-nos a refletir “[...] sobre outros tempos e espaços, sobre o que significa viver, sobre como é possível construir outras narrativas identitárias. Instigam-nos também a pensar em como resistir, subverter, resignificar práticas de colonização e de subordinação” (BACKES; NASCIMENTO, 2011, p. 26).

Quanto à dimensão interepistêmica, ela nos provoca a desenvolver esforços para transgredir os marcos epistemológicos euro-usa-cêntricos que ainda caracterizam nossos modos de pensar e produzir conhecimentos, bem como nossas universidades. Para produzir epistemologias que não sejam a expressão de uma única lógica, notadamente da lógica da dominação e da exclusão da diferença, é fundamental incorporar os saberes dos movimentos sociais, com destaque para os indígenas, atentando para a pluralidade de conhecimentos, lógicas e racionalidades subjugadas e negadas, num esforço político-intelectual para criar relações, articulações e convergências entre eles (WALSH, 2010).

Por fim, em relação à dimensão decolonial, é crucial mostrar que, tanto no passado quanto no presente, houve/há um esforço para desafiar a matriz colonial de poder e de dominação. Nesse sentido, é preciso mostrar que: a) as identidades sociais brancas, masculinas e heterossexuais, apesar de continuarem hegemônicas, sempre foram contestadas e subvertidas e que há inúmeras outras identidades, igualmente legítimas; b) apesar de toda violência física e simbólica empreendida para desumanizar os indígenas e negros, se multiplicam os modos de ser e existir humanamente; c) apesar da imposição da epistemologia ocidental moderna positivista como a única válida, há uma pluralidade epistêmica que, embora não seja reconhecida pela epistemologia universalizante e totalitária, responde melhor aos desafios desses povos; e) apesar dos mecanismos de controle e da negação histórica e sistemática das bases ancestrais espirituais dos povos indígenas, elas continuam presentes, mostrando outras possibilidades de estabelecer relações com a natureza e de dar sentido ao mundo. De modo sintético, como aponta Walsh (2010), desafiar a matriz colonial de poder e dominação, promovendo a decolonização, implica questionar a superioridade da identidade branca, masculina e heterossexual, sua superioridade ontológico-existencial, sua superioridade epistemológica e sua superioridade cosmológica.

Como já apontamos, essas dimensões articulam-se. Portanto podem combinar-se de múltiplas formas, contribuindo para a decolonização, a produção de um pensamento outro e o fortalecimento de uma educação intercultural crítica (WALSH, 2009).

A seguir, argumentamos que os indígenas continuam mostrando que outras formas de poder, conhecer, ser e viver são possíveis. Eles continuam, no contexto atual, desafiando e subvertendo a matriz colonial e o fazem, em grande parte, pela resignificação radical de uma instituição: a escola, mais especificamente, a escola intercultural, específica e diferenciada.

Para construir nossa argumentação, poderíamos recorrer à nossa convivência de mais de oito anos com alunos indígenas *stricto sensu*, mostrando o quanto eles possuem uma preocupação com a escola indígena, o quanto hibridizam os conhecimentos, o quanto mostram sistematicamente seus laços coletivos, o

quanto afirmam suas identidades e sua cultura, o quanto não se dobram à matriz colonial. Poderíamos, ainda, recorrer às inúmeras dissertações defendidas pelos alunos indígenas, todas voltadas para a educação indígena, com preocupação com a interculturalidade, com a valorização de sua cultura e língua. Todos esses caminhos seriam promissores, mas neste artigo optamos por construir nossos argumentos tendo como base alunos indígenas de licenciaturas, cujas falas foram construídas em entrevistas semiestruturadas.

Foram entrevistados seis acadêmicos indígenas de diferentes licenciaturas e etnias presentes no Estado de Mato Grosso do Sul que estudam numa instituição de educação superior particular. A fim de manter o anonimato garantido quando da realização das entrevistas, nomearemos os indígenas apenas por letras e não forneceremos nenhum elemento de identificação.

A escolha de acadêmicos indígenas da graduação, segundo nosso entendimento, contribui para mostrar o quanto a preocupação com a escola intercultural, específica e diferenciada é uma preocupação dos povos indígenas e faz parte das reflexões de suas comunidades. Não é produto da interferência de educadores/pesquisadores de fora, como o artigo poderia dar a entender se fosse baseado na experiência *stricto sensu* e nas dissertações produzidas por indígenas, já que elas se dão num contexto de uma Linha de Pesquisa que tem como foco a educação indígena e a diversidade cultural.

A desconstrução da matriz colonial por meio da escola indígena

Como já destacado neste artigo, no contexto atual, a escola indígena, porque protagonizada pelos próprios indígenas, tem tido um papel relevante para a desconstrução da matriz colonial. Se considerarmos, como aponta Walsh (2010), que essa matriz colonial se funda, entre outras coisas, na suposta superioridade do poder, ser, conhecer e viver ocidental, podemos inferir que a forma mais concreta pela qual a escola indígena subverte a matriz colonial é a da afirmação da identidade étnica. Uma identidade étnica vista pelos próprios indígenas não como fixa e essencial, mas como o resultado das relações sociais e

culturais, incluindo as relações com os não indígenas, como resultado de sua cosmologia, igualmente dinâmica: “a cosmologia dos povos indígenas não é estática, tampouco essencialista e pura, pois, como todas as sociedades, [...] também se modificam, se reinventam a todo o momento e saberão se reinventar diante de novos acontecimentos, entre eles, a escola” (BERGAMASCHI, 2007, p. 201). Nesse processo de afirmação, a língua materna assume um papel central, juntamente com a valorização dos conhecimentos tradicionais e dos processos próprios de aprendizagem e suas cosmologias.

Nesse sentido, queremos salientar o quanto os indígenas estão umbilicalmente comprometidos com essa escola, bem como o quanto lutam para que ela se distancie cada vez mais dos resquícios da escola colonial. Na pesquisa realizada com acadêmicos indígenas de diferentes etnias e diferentes licenciaturas, todos os entrevistados manifestaram essa preocupação. Eles procuram a formação superior, saindo de suas comunidades, com o firme compromisso de permanecerem nelas para poder oferecer uma educação intercultural.

Essa educação intercultural é produzida pelos próprios indígenas, pois, a rigor, os conhecimentos de formação que circulam nos cursos que frequentam são ocidentais, mas os indígenas os colocam em diálogo com os conhecimentos tradicionais, ressignificando-os de modo a se tornarem conhecimentos a favor da identidade indígena. É “[...] a cultura indígena interagindo com a sociedade não indígena” (Acadêmico A). Essa interação se dá sem perder de vista a preocupação com a comunidade, com a cultura: “o que é ensinado nas escolas do Brasil inteiro, a gente pega o que é bom para os índios e também trabalha a questão da cultura terena, os jogos terena, atividade da mulher terena, do homem terena” (Acadêmico B).

Na entrevista, esse acadêmico indígena do curso de Educação Física disse que o curso ensina a competição, mas que essa competição não faz parte de sua cultura: “na escola indígena, não percebo competição. [...] Eu tenho trabalhado muito com jogos cooperativos, não só com meninos, mas misturo. [...] Trabalho através de jogos cooperativos para evitar a competição” (Acadêmico B). Ele problematiza essa competição e mostra que, para seu

povo, o importante é desenvolver atividades físicas que eduquem para a colaboração e cooperação. Esses jogos contribuem para o fortalecimento dos laços coletivos, dos vínculos comunitários. Diferentemente da Educação Física das escolas não indígenas, que exclui os alunos menos habilidosos, ele propõe jogos nos quais todos podem participar: “os que não praticam esporte, os menos habilidosos, a gente procura incluir nos jogos” (Acadêmico B).

O acadêmico B também questiona a Provinha Brasil, por basear-se somente nos conhecimentos gerais, ignorando os conhecimentos indígenas, o que contribui para criar uma imagem negativa na escola indígena: “eu sou contra a Provinha Brasil, que avalia o conhecimento das escolas no Brasil. [...] Nossa escola está abaixo da média, está muito fora do padrão, como eles dizem. Só que eles não viram que a educação que é trabalhada lá na escola é diferenciada”.

A acadêmica C também questiona a ingerência indevida do Estado por meio de diretrizes que, muitas vezes, ainda carregam as marcas da colonialidade. Ela mostra como a comunidade questiona essas diretrizes e as subverte quando vão contra os interesses dos alunos indígenas: “quando uma diretriz está acima dos alunos, não é da realidade deles, ela não serve. A comunidade, a escola, a comunidade está atenta a isso”.

Esses acadêmicos, vindo ao encontro do que os autores apontam (CANDAUI; RUSSO, 2010; CANDAUI, 2011; 2012; WALSH, 2009; 2010; BERGAMASCHI, 2007; BACKES; NASCIMENTO, 2011), estão sempre preocupados com o diálogo entre as culturas, com uma educação intercultural: “a escola precisa elaborar planos de trabalho para atender seus alunos em suas diferenças; dentro dessas diferenças, buscando igualdade” (Acadêmica C); “na escola indígena, temos que trabalhar o conhecimento tradicional e o conhecimento urbano, global” (Acadêmico B); “a escola pode trabalhar com várias culturas” (Acadêmico A); “a gente precisa conhecer a cultura deles, mas sem esquecer a cultura da gente, dos Terena” (Acadêmico F); “não deveria ter preconceito, porque cada um de nós é diferente. Caberia a cada um respeitar a cultura de cada um” (Acadêmico D); “nós estamos lutando para criar uma escola que respeite as culturas, que respeite a cultura

indígena. Nós temos que tentar... Nós estamos conseguindo" (Acadêmico E).

É interessante observar como essas falas dos indígenas se referem a princípios que os autores da educação intercultural sistematicamente defendem. Candau (2011), ao discorrer sobre a diversidade cultural e a importância da educação intercultural, aponta: "as questões colocadas são múltiplas, visibilizadas principalmente pelos movimentos sociais, que denunciam injustiças, desigualdades e discriminações, reivindicando igualdade de acesso a bens e serviços e reconhecimento político e cultural" (CANDAU, 2011, p. 241). Candau (2011; 2012), em seus escritos, tem apontando sistematicamente a necessidade de combater os preconceitos e considerar as diferentes culturas. A autora questiona a hegemonia da cultura moderna, bem como a necessidade de articular a diferença com igualdade, tal como a acadêmica C apontou: "[...] dentro dessas diferenças, buscando igualdade". Para Candau (2012), a igualdade e a diferença, necessariamente, fazem parte de uma educação intercultural; elas não se opõem, elas fazem parte da mesma luta: "considero que hoje não é possível se trabalhar questões relacionadas à igualdade sem incluir a questão da diferença, nem se pode abordar a questão da diferença dissociada da afirmação da igualdade" (CANDAU, 2012, p. 239).

Candau (2012, p. 237) também argumenta que, para potencializar o processo de aprendizagem escolar, "[...] na perspectiva da garantia a todos/as do direito a educação, teremos de afirmar a urgência de se trabalhar as questões relativas ao reconhecimento e a valorização das diferenças culturais nos contextos escolares". Essa perspectiva é muito forte para os acadêmicos indígenas, que veem na presença de diferentes culturas uma possibilidade de diálogo que não gere preconceito, mas respeito.

Da mesma forma que é possível perceber a aproximação das reflexões dos acadêmicos indígenas com Candau (2011; 2012), essa aproximação também se dá em relação ao pensamento de Walsh (2009; 2010). Para a autora, assim como para Candau (2011; 2012), a educação intercultural deve ter uma preocupação constante para evitar "[...] a exclusão, negação e subalternização ontológica e epistêmico-cognitiva dos grupos e sujeitos racializados" (WALSH, 2009, p. 23). Ela argumenta, ainda, que a interculturalidade

atualmente está presente em várias políticas de Estado na América Latina, mas muitas vezes acaba servindo aos interesses do próprio sistema de dominação, à colonialidade.

Nesse sentido, a autora argumenta em favor de uma interculturalidade crítica, preocupada sistematicamente em romper com as estruturas de discriminação, racismo e exclusão, de modo a contribuir para a educação de sujeitos capazes de conviver com a diferença cultural, rumo à construção de uma sociedade com justiça social e igualdade. Essa educação intercultural crítica, segundo Walsh (2009), não é algo pronto, mas um projeto a ser construído cotidianamente pelos grupos subalternizados, o que lembra a fala do acadêmico e quando diz que estão lutando por uma escola que respeite as diferenças e que estão conseguindo construí-la.

Podemos ainda afirmar que as falas dos acadêmicos indígenas entrevistados vêm ao encontro do que os pesquisadores que estudam as escolas indígenas têm apontado. Bergamaschi e Medeiros (2010, p. 61), no artigo em que descrevem a escola indígena Kaiagang, mostram o quanto a escola tem servido para que "[...] os povos indígenas possam lutar por seus direitos de forma mais simétrica, aprendendo o sistema de vida ocidental, mas mantendo e afirmando seus modos próprios de educação". Bergamaschi (2007, p. 211), referindo-se à escola indígena nas aldeias guarani, mostra como vai se diferenciando da escola ocidental pelos pequenos gestos cotidianos, "[...] sustentados pelas características de sua educação tradicional - a curiosidade, a observação, a imitação e o respeito, entre outros atributos responsáveis pela confecção da pessoa Guarani -, que se apropriam da escola, tornando-a sua". Gomes (2006, p. 325), estudando a escolarização entre os Xakriabá, mostra o quanto ela está profundamente ligada à forma como "[...] interpretam a própria experiência escolar e o sentido que atribuirão à escola no processo de afirmação da própria identidade e da busca de garantias ao direito à escola diferenciada". Camargo e Albuquerque (2003, p. 359), que analisaram o processo que está sendo travado pelos Xavante para tornar a escola indígena específica e diferenciada, apontam como algumas das dificuldades a "[...] existência de um RCNEI, as dificuldades em romper com

os rígidos calendários do não-índio, com o material didático elaborado sob forte influência não índia”.

Portanto observamos que há uma articulação entre as falas dos acadêmicos indígenas, pesquisadores da educação intercultural e pesquisadores da escola indígena, mas o protagonismo continua sendo dos povos indígenas. Eles estão permanentemente afirmando suas identidades e questionando a colonialidade.

Considerações finais

Ao finalizarmos este artigo, lembramos Bhabha (1998) quando argumenta como os saberes subalternizados se infiltram nos saberes hegemônicos e, nesse processo, acabam subvertendo a própria hegemonia e diminuindo sua força. Entendemos que isso tem sido feito de modo muito marcante pelos povos indígenas. Como aponta Bergamaschi (2007), um olhar atento mostra as especificidades de uma escola indígena e o quanto ela traz das marcas de sua cultura, da sua cosmovisão e de seus conhecimentos.

Nesse sentido, queremos reiterar algumas especificidades que nosso esforço para termos um olhar atento percebeu – um esforço sempre necessário, já que ainda estamos imersos na colonialidade, mesmo que procuremos combatê-la. Salientamos o questionamento da competição e a valorização da cooperação; o questionamento das diretrizes quando estas não servem aos interesses dos povos indígenas; a crítica à Província Brasil; a defesa da interação entre as culturas; a valorização do conhecimento tradicional, mas dialogando com o conhecimento global; e a importância de trabalhar várias culturas nas escolas.

Essas especificidades tornam-se mais significativas ao considerarmos, como procuramos fazer neste artigo, o processo histórico da relação da escola com os povos indígenas. Elas mostram a resistência, a luta, a força dos povos indígenas em defesa de seus saberes, modos de ser e viver, não se curvando à matriz colonial e apontando que conhecimentos outros são possíveis, modos outros de ser são possíveis, modos outros de interpretar o mundo são possíveis.

Referências

- BACKES, José Licínio; NASCIMENTO, Adir Casaro. Aprender a ouvir as vozes dos que vivem nas fronteiras étnico-culturais e da exclusão: um exercício cotidiano e decolonial. *Revista Série-Estudos*, Campo Grande, n. 31, p. 25-34. 2011.
- BERGAMASCHI, Maria Aparecida. Educação escolar indígena: um modo próprio de recriar a escola nas aldeias guarani. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 27, n. 72, p. 197-213, maio/ago. 2007.
- BERGAMASCHI, Maria Aparecida; MEDEIROS, Juliana Schneider. História, memória e tradição escolar indígena: o caso de uma escola Kaingang. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 30, n. 60, p. 55-75. 2010.
- BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- CAMARGO, Dulce Maria Pompêo de; ALBUQUERQUE, Judite Gonçalves de. Projeto pedagógico xavante: tensões e rupturas na intensidade da construção curricular. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 338-366, dezembro, 2003.
- CANDAUI, Vera Maria Ferrão. Diferenças culturais, cotidiano escolar e práticas pedagógicas. *Revista Currículo sem Fronteiras*, v. 11, n. 2, p. 240-255, jul./dez. 2011.
- CANDAUI, Vera Maria Ferrão. Diferenças culturais, interculturalidade e educação em direitos humanos. *Revista Educação e Sociedade*, v. 33, n. 118, p. 235-250, jan./mar. 2012.
- CANDAUI, Vera Maria Ferrão; RUSSO, Kelly. Interculturalidade e educação na América Latina: uma educação plural, original e complexa. *Revista Diálogo Educacional*, v. 10, n. 29, p. 151-169, jan./abr. 2010.
- GOMES, Ana Maria. O processo de escolarização entre os Xakriabá: explorando alternativas de análise na antropologia da educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 32, maio/ago. 2006.
- HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- QUIJANO, Anibal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Revista Novos Rumos*, v. 17, n. 37, p. 4-25, maio./ago. 2002.
- SKLIAR, Carlos. *Pedagogia (improvável) da diferença: e se o outro não estivesse aí?* Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- WALSH, Catherine. Estudios (inter)culturales en clave de-colonial. *Revista Tábula Rasa*, n. 12, p. 209-227, jan./jun. 2010.
- WALSH, Catherine. Interculturalidade crítica e pedagogia decolonial: in-surgir, re-existir e re-viver. In. CANDAUI, Vera Maria (Org.). *Educação intercultural na América Latina: entre concepções, tensões e propostas*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009. p. 12-43.

A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica

The territorial development: building a methodological proposal

La territorialisation du développement: construire une proposition méthodologique

La territorialización del desarrollo: la construcción de una propuesta metodológica

Lucas Labigalini Fuini*
(lucasfuini@ourinhos.unesp.br)

Recebido em 30/11/2012; revisado e aprovado em 23/01/2013; aceito em 16/02/2013

Resumo: O presente texto tem por objetivo construir um conjunto metodológico para estudos envolvendo os aspectos territoriais do desenvolvimento, a partir de dois planos de investigação: o analítico, referente às categorias e modelos de desenvolvimento dentro do repertório da territorialização-desterritorialização-reterritorialização; e o conceitual, referente às concepções de território, desenvolvimento territorial, em seus aspectos qualitativos, escalares e temporais.

Palavras-chave: Violência. Desenvolvimento social. Capital social.

Abstract: This paper aims to build a set for methodological studies involving territorial aspects of development, from two research plan: the analytical, related to development categories and models within the repertoire of territorialization, deterritorialization-reterritorialization, and the conceptual: regarding conceptions of territory, territorial development, in their qualitative, scalar and temporal aspects.

Key words: Development. Territorialization. Deterritorialization.

Resummé: Ce document vise à créer un ensemble méthodologique pour études sur des aspects territoriaux du développement, à partir de deux plan de recherche: l'analyse, se référant aux catégories et modèles de développement dans le répertoire de la territorialisation, déterritorialisation-reterritorialisation; et conceptuelle; se rapporter à conceptions du territoire et le développement territorial, dans leurs aspects qualitatifs, scalaires et temporelles.

Mots-clés: Développement. Territorialisation. Déterritorialisation

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo construir un conjunto metodológico para los estudios relacionados con los aspectos territoriales de desarrollo, por dos planos de investigación: el analítico, en referencia a las categorías y modelos de desarrollo dentro del repertorio de territorialización, desterritorialización reterritorialización; y conceptual, con respecto a las concepciones de territorio y el desarrollo territorial, en sus aspectos cualitativos, escalar y temporal.

Palabras clave: Desarrollo. Territorialización. Desterritorialización.

Introdução

O período atual é marcado, segundo Harvey (2009), por uma intensa compressão do espaço-tempo, compressão esta que tem exercido uma influência desorientada e de rompimento sobre as práticas político-econômicas, sobre o equilíbrio do poder de classe, bem como sobre a vida social e cultural. E a principal razão desse processo corrente foi a transição do modelo de acumulação fordista para o de acumulação flexível, que trouxe a rápida implantação de novas formas organizacionais e novas tecnologias produtivas. Assim, pode-se afirmar que se produziu uma compressão do espaço pelo tempo, dada a velocidade dos fluxos transitando por redes materiais de comunicação e informação, delineando o seguinte cenário:

Se os capitalistas se tornam cada vez mais sensíveis às qualidades espacialmente diferenciadas de que compõe a geografia do mundo, é possível que as pessoas e forças que dominam esses espaços os alterem de um modo que os torne mais atraentes para o capital altamente móvel. (HARVEY, 2009, p. 266).

Nesse sentido, um dos fenômenos marcantes a definir essas novas qualidades do espaço e suas especificidades na construção de territórios e lugares foi a crescente integração dos mercados, da produção e das finanças, a denominada globalização, processo que funda uma nova divisão territorial do trabalho que acirra as desigualdades no espaço mundial.

Castells (2003) caracteriza a nova economia emergente no final do século XX como

* Universidade Estadual Paulista (UNESP), Ourinhos, São Paulo, Brasil.

simultaneamente global, informacional e em rede. E essa característica global decorre do fato de que as principais atividades produtivas, o consumo, a circulação, assim como seus desígnios (capital, trabalho, matérias-primas, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, mediante redes de conexões envolvendo agentes econômicos cujo diferencial competitivo, tanto no âmbito das empresas, quanto no das regiões e nações, depende basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos.

Em contrapartida, a globalização é um processo inerentemente capitalista e de viés econômico e que traz um caráter desterritorializador, tanto nos discursos quanto nas práticas. Segundo Haesbaert; Porto-Gonçalves (2006), a globalização econômica estendida em todo o planeta teria como pré-requisitos a ruptura de fronteiras, a perda de influência de condicionamentos locais e expansão de uma dinâmica de acumulação e a concentração de capital no mundo. No entanto essa desterritorialização é mais um argumento de defesa da integração econômica mediante a desregulamentação dos mecanismos de trocas e de produção, do que efetivamente a realidade de um planeta com Estados-nação enfraquecidos e destituído de fronteiras econômicas, sociais e políticas. O que ocorre na verdade é o advento de uma nova ordem mundial e divisão internacional do trabalho que passa a diferenciar os espaços produtivos conforme seu nível tecnológico e qualificação/custos da força-de-trabalho, aprofundando as desigualdades e diferenciações entre regiões e lugares.

O elemento espacial e estrutural de entendimento da globalização, a face geográfica desta, é o meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996). O conteúdo espacial e temporal do MTCI se baseia na interação da ciência com a técnica na obtenção de funcionalidades que facilitem a atuação do mercado globalizado, sendo que os objetos geográficos criados precisam gerar informações sobre todos os aspectos do mundo, inclusive sobre a natureza. No Brasil, a expansão dos recursos da informação ocorre de forma seletiva e abre novas possibilidades da produção e circulação dos insumos, produtos, dinheiro, ideias, informações, ordens e homens. Essa fluidez do espaço passa a distinguir áreas mais ou

menos valorizadas conforme a influência das informações e das finanças, definindo novos usos e zonas de densidade e zonas de escassez de capital e infraestrutura.

Assim, muda-se a característica territorial do desenvolvimento capitalista em suas diferentes escalas espaciais. O desenvolvimento, como um processo histórico combinado de incremento da renda agregada, da produtividade econômica e dos padrões de vida vai se concretizar e se diferenciar nos níveis locais e regionais de análise. A territorialização do desenvolvimento envolve a consideração de duas linhas de análise importantes (DALLABRIDA et al., 2004).

A primeira, a globalista, trata as regiões e lugares como espaços homogêneos face à difusão das redes econômicas de integração produtiva, comercial, financeira e tecnológica no âmbito mundial. É parte da proposta da relação dialética entre o global e o local, relação esta responsável pela nova divisão do trabalho e pelos conflitos entre mundialização do capital, poder do Estado e características regionais.

A segunda, a regionalista, que associa o desenvolvimento às potencialidades, recursos e arranjos institucionais criados em locais e regiões específicos. Apesar de difusa, essa corrente reconhece a importância das relações horizontais relativas à produção local e as relações de solidariedade produtiva entre agentes e cidades que compõem uma região (SANTOS, 1996). Em contraponto à crise do fordismo e do Estado keynesiano, pautados na rigidez e padronização, os regionalistas buscam compreender as vantagens da diferenciação entre localidades em termos de inovação em arranjos de empresas e pactos políticos e sociais para resolver os problemas do crescimento da renda e do emprego. Pecqueur (2009) chega a tratar dos ganhos competitivos associados à qualidade e especificação da produção em estratégias de ancoragem territorial coordenadas por instituições locais, como nos casos das certificações de origem e denominação controladas.

Podemos afirmar, portanto, que a análise do desenvolvimento no período técnico-científico-informacional da globalização é cada vez mais marcada pela realidade de um processo contínuo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização das

estratégias e dinâmicas socioeconômicas e políticas que criam e sustentam o desenvolvimento. Territorialização indica, enquanto conceito explicativo bastante difundido por Haesbart (2004), o enraizamento e identificação de um grupo, organização ou indivíduo com um território, tanto em termos políticos, econômicos, mais materiais, quanto em termos culturais e simbólicos, fortemente imateriais.

No entanto, com a deslocalização crescente dos capitais e a velocidade crescente dos fluxos em redes, aumenta em intensidade o movimento de desterritorializar, seja por se perder laços de vinculação, identificação e apropriação relacionados a um território em específico, pelo próprio desejo de deslocalizar ou por necessidade conduzida pela exclusão e segregação socioespacial.

Em termos econômicos, podemos tanto falar da desterritorialização planejada das empresas transnacionais quanto da desterritorialização não planejada e caótica das pequenas empresas e negócios locais, subordinados à lógica oligopolista de concentração capitalista e que faz com que ora desapareçam e ora reapareçam. Assim, a reterritorialização é esse movimento de busca por reconstruir vínculos de inserção e reestruturação em outros espaços que não os de origem, ou em momentos históricos diferentes com outras funções e formas. No desenvolvimento, a reterritorialização é sintoma de mobilidade funcional de uma empresa ou como estratégia de resistência ou sobrevivência de um produto e marca no cenário competitivo globalitário (SANTOS, 2001).

Desse modo, o presente artigo busca considerar os principais elementos constituintes do período e processo de globalização e de seu arcabouço geográfico do meio técnico-científico informacional, para então avaliar as estratégias de T-D-R relacionadas ao movimento contemporâneo das ações públicas e privadas para o desenvolvimento.

A hipótese de estudo é que as reações locais e regionais pró-desenvolvimento podem indicar não somente a territorialização dos recursos de capital e de conhecimento, mas também a desterritorialização como forma de competição pensada na apropriação crescente de renda das cadeias globais de valor. Nesse sentido, a territorialização do

desenvolvimento não indica necessariamente uma única forma de apropriação e dominação de um processo em um lugar específico, mas sim a apropriação e cruzamento de redes relacionais em múltiplos lugares, a multiterritorialização. Posto assim, o desenvolvimento regional/local atual é muito mais uma questão de multiterritorialização, necessária como estratégia competitiva, do que de singularidade geográfica de corte uniterritorialista.

Partindo dessas premissas, propomos um modelo de análise da territorialização do desenvolvimento que passa por dois níveis de entendimento: um primeiro nível, analítico e metodológico, que busca entender os movimentos contemporâneos de desterritorialização e territorialização pelo prisma das redes e dos aglomerados, conduzindo a discussão para o campo da teoria do desenvolvimento e dos sistemas produtivos territorializados; e um segundo nível, conceitual e processual, que traz a reflexão sobre a territorialização do desenvolvimento em diferentes perspectivas, colocando seus elementos principais em termos de conteúdos, escalas espaciais e ciclos de tempo.

1 O primeiro nível – analítico: O movimento T-D-R e suas configurações espaciais

A territorialização e desterritorialização dos atores sociais passam necessariamente pela influência dos elementos da globalização e dos fluxos técnico-científico-informacionais. As configurações espaciais possíveis para esses movimentos envolvem a configuração de redes, os aglomerados e os sistemas.

As redes são definidas pela conexão e ligação que está na base de fluxos de mercadorias e de informações. Segundo Dias (2006), os nós das redes são lugares de conexão, lugares de poder e de referência, solidarizando os elementos espaciais. Os fluxos de informação, na atualidade, são decisivos na constituição de movimentos materiais e imateriais e na articulação de objetos e ações em rede. Castells (2006) afirma que a nova economia da globalização tem no funcionamento em rede um de seus aspectos centrais, pois as tecnologias das informações e comunicação deram a possibilidade de ocorrer uma conexão histórica entre a base de conhecimentos e informações

de alcance global, criando um novo sistema econômico pautado na produtividade das redes de conexões entre agentes econômicos.

Santos (1996) compreende que as redes são infraestruturas com fluidez de comunicação e inter-relações sociais, não sendo mais apenas territoriais, pois envolvem a participação de objetos técnicos, como computadores e telecomunicação. As redes são responsáveis hoje pela divisão do trabalho e operam de maneira dialética, por dois motivos:

a) Estabelecem a relação entre os territórios nos níveis mundial, nacional e local, conectando a sociedade local que executa o trabalho propriamente dito com o território nacional que realiza o trabalho político, com suas leis, incentivos e planos, e o global, que demanda trabalho e realiza investimentos produtivos ou especulativos;

b) A necessidade de fluidez sócio-técnica através da intensificação da circulação interagindo com as novas formas de organização que geram simultaneamente, em perspectiva geográfica, ordem e desordem, organização e desorganização.

Na escala global e nacional, as redes organizam o espaço de atuação das grandes corporações, buscando reduzir o tempo de circulação entre escalas; já em escala local, as redes geram desordem, pois buscam a desregulamentação e o ajuste das leis locais aos organismos internacionais, criando problemas de exclusão social e marginalização vistos, de forma mais densa, em centros e aglomerados urbanos.

No entanto, apesar da crença generalizada no fim dos territórios e regiões devido à homogeneização e indiferenciação espacial, ocorre o contrário, a comunicação através de novas redes se pauta na seletividade espacial e na importância estratégica da localização geográfica (DIAS, 2006). O que está a ocorrer atualmente, e em virtude da organização espacial em rede, é a sucessão cada vez mais rápida de movimentos de territorialização, desterritorialização e de reterritorialização, tanto do capital em movimento quanto das sociedades locais e regionais.

Haesbaert (2006) enfatiza que a produção do espaço envolve, concomitantemente, a desterritorialização e a reterritorialização. O sentido de desterritorialização está atrelado tanto à superação de barreiras de distâncias

físicas quanto à mobilidade da sociedade e das finanças, e essa superação tem como elementos de condução as redes de transportes e de informações e comunicações. Por outro lado, traz também o sentido de desenraizamento pela perda de fronteiras políticas e destruição de referenciais de apropriação simbólico-culturais. Desterritorializar indica perder a conexão entre territórios no sentido político e cultural, processo este provocado por elementos e processos de cunho econômico e político.

Entendemos que a desterritorialização significa menos o desaparecimento de territórios e mais a mobilidade entre territórios, a capacidade atual que as tecnologias de difusão de informações e comunicações dão ao capitalismo para estar localizado em vários lugares e neles buscar formas de fixação nos âmbitos local e regional, ao mesmo tempo que também requer mobilidade e poucas amarras fronteiriças para operar nos âmbitos nacional e global. Trata-se, então, mais de uma multiterritorialização do que de uma desterritorialização.

Portanto a reterritorialização tem o sentido de reconstrução dos aspectos políticos e culturais definidores das dimensões sociais fundamentais do território, dimensões que envolvem as relações e sentimentos de identidade, enraizamento e controle. Assim, ressurtem os limites, as fronteiras e as relações horizontais de produção local entre cidades, meios rurais e pessoas. Os efeitos perversos da territorialização contemplam práticas sociais e espaciais segregacionistas, o conservadorismo político, social e cultural e o fechamento dos territórios ao seu entorno exterior.

A rede, portanto, seria uma marca de desterritorialização ou daquilo que faz a mediação entre a organização e desorganização, destruição e reconstrução, a ordem e a desordem. As redes geralmente estão muito associadas aos circuitos de fluidez do capital internacional, portanto seriam logo associadas à desterritorialização. No entanto se envolvem também em outras escalas e tempos passados ou futuros em uma perspectiva reterritorializante. Coloca-se, portanto, a necessidade de se diferenciar, segundo Randolph (1993; 1999, apud HAESBAERT, 2006), as redes estratégicas técnico-funcionais – de lógica de ação global e mais desterritorializadas – das

redes sociais de solidariedade, com caráter reterritorializador e mais ligadas à lógica de ação local.

Atuam sobre os territórios locais, simultaneamente, um tipo de ação vertical, baseada na modernização e distribuição de produtos e créditos para os lugares através de redes articuladas pelo grande capital, pautadas em uma solidariedade organizacional. E opera também uma lógica de ação horizontal, a partir de ações localmente constituídas, permitindo a ampliação da coesão da sociedade civil a serviço do interesse coletivo, construindo um cotidiano homólogo consubstanciado em uma solidariedade ativa e maior eficácia política (SANTOS, 1996; HAESBAERT, 2004).

As redes se colocam como intermediárias entre um conjunto de aglomerados desterritorializados, desenraizados, desqualificados e deslocados, para um conjunto territorial enraizado e qualificado associado às ideias de comunidade, nação e identidades regionais. A dialética relacional e conflituosa entre mobilidade técnica e a coesão social e simbólica dá à rede o caráter de elemento que vai configurar (unificar) ou desestruturar territórios.

A concepção de aglomerado nos traz a perspectiva de uma massa disfuncional sem identidade e espacialmente definida por um ponto, linha ou superfície. Haesbaert (2004, 2006) quando realizou sua fundamental reflexão sobre a desterritorialização do capital e dos povos e cunhou a relação entre redes e aglomerados, focou sua análise nos conjuntos populacionais em situações de exclusão social e marginalização econômica. Não propôs o uso do modelo de T-D-R para a análise do conjunto de estabelecimentos de produção e serviços e de sua lógica de aglomeração e deslocalização.

Ao sistematizar uma tipologia para aglomerados, aparecem três tipos centrais: *aglomerados radicais*, marcados pelas condições de vida precárias e extremas, como os refugiados e deslocados em áreas de países pobres; *aglomerados tradicionais*, vivendo em situações endêmicas de exclusão e fome (Ex.: Sertão nordestino brasileiro); e os *aglomerados transitórios ou conjunturais*, geralmente de caráter ilegal ou clandestino e marcados pela violência e medo (Ex.: Favelas dominadas pelo narcotráfico).

E no avançar do século XXI, em vigor ainda o capitalismo globalizado, não seria

possível pensar em movimentos de T-D-R para aglomerados produtivos, pensados em termos de configuração espacial/regional e política, tal como os *Clusters*, Distritos industriais *marshallianos*, Meios inovadores, Arranjos e Sistemas Produtivos Locais (APL/SPLs)?

Benko (1996) coloca, no debate sobre a geografia dos novos espaços econômicos, a importância da constituição de redes associadas à política. A rede é definida como uma forma de organização interempresarial que vai além de relações de mercado e que envolve a governança, ou seja, as relações de hierarquia, cooperação e parceria entre atores públicos, privados e a sociedade civil. Portanto, no caminhar de um modelo de acumulação flexível (HARVEY, 2009), as redes adquirem um caráter funcional e simbólico de gerir as unidades econômicas e sua cooperação, através das redes de transportes e comunicações. Assim, poderia se falar de distritos que se comportam como redes (*distritos em rede*), redes estas ao mesmo tempo sociais e técnicas e mais territorializadas; e redes de distritos em escala nacional e internacional, com caráter mais deslocalizado e desterritorializado.

A governança, entendida como a regulação das relações de poder e de coordenação, no contexto de distritos e aglomerados produtivos (*clusters*), serve para criar nesses ambientes produtivos elementos de reterritorialização que eles ainda não têm ou que perderam. No âmbito estritamente mercantil e técnico, as redes de subcontratação e de fornecimento pensadas isoladamente podem atuar no sentido de desterritorializar o distrito ou o *cluster*, tornando-o um simples nexo de cadeias produtivas globalizadas ou caminhando para a desconcentração de investimentos em busca de lugares de produção mais baratos que aqueles de origem.

Em análise paradigmática, Lipietz; Leborgne (1988) definem três grandes modelos de desenvolvimento territorializado que se diferenciam por envolverem diferentes formas de organização do paradigma tecnológico, da produção industrial (maior ou menor nível de desintegração vertical e territorial das firmas) e formas de gerenciamento das relações de trabalho. Nesse sentido, mais próximo de um modelo desterritorializado, teríamos as áreas produtivas especializadas,

e, na sucessão de modelos mais territorializados, aparecem os sistemas produtivos locais e as áreas-sistemas.

As *áreas produtivas especializadas* são aglomerações de formação recente, que estabelecem pouca relação com a formação social preexistente. São monosssetoriais, orientadas para a exportação e com fracas relações interfirmas no território, com contratos de trabalho de tipo flexível e com pequeno engajamento dos trabalhadores. Seria mais próximo daquilo que podemos definir como simples aglomerados de atividades econômicas especializadas. Os *sistemas produtivos locais*, também são monosssetoriais e orientados pela demanda exterior, mas apresentam uma especialização intrassetorial das firmas e tendência à cooperação e quase integração vertical entre as firmas no local (redes de relacionamentos e interdependência). Apresentam uma oferta local de qualificação profissional, e as firmas podem ser de origem interna ou externa à região. Trata-se de um caso que apresenta maior nível de territorialização devido à coordenação entre firmas estabelecidas nos lugares onde operam e à dependência de serviços e outras amenidades e externalidades do meio regional, como a tradição e o saber-fazer, sendo possível classificar, nesse conjunto, os arranjos produtivos locais existentes no Brasil, meios inovadores, sistemas locais de inovação e os tecnopolos.

Por fim, temos o modelo de *áreas-sistemas*, modelo quase utópico de desenvolvimento que apresenta engajamento dos trabalhadores, negociações coletivas entre sindicatos e uniões patronais, relações profissionais baseadas na cooperação e qualificação, em redes integradas territorialmente, multissetoriais e diversificadas, com empresas especializadas e contratantes. Conta ainda com um consenso social necessário para a difusão organizada e planejada do saber local, com elos estreitos entre os sistemas bancário e industrial regional, apresentando ainda ampla possibilidade de promoção social através de educação e engajamento. Esse formato se aproxima mais das teorizações sobre distritos industriais da Terceira Itália, com a presença de uma atmos-

fera industrial *marshalliana* e de uma comunidade formada por empresas, trabalhadores e governo regionais em cooperação.

Esse terceiro modelo de áreas-sistemas, por estar muito longe da realidade brasileira, pautada espacialmente pelos conflitos e a exclusão socioeconômica, dará espaço a uma lógica de reflexão do movimento de T-D-R das aglomerações econômicas através dos exemplos das aglomerados industriais, das áreas produtivas especializadas e dos sistemas produtivos locais. E esses aglomerados industriais podem ser definidos como agrupamentos de estabelecimentos de produção e de serviços de distribuição e comercialização que se aproximam geograficamente por vantagens locacionais do ponto de vista técnico (Ex.: proximidade de rodovias e ferrovias, do mercados consumidores, baixos custos de produção) ou organizacional (Ex.: Incentivos fiscais, legislações brandas, regulamentação flexível do trabalho), envolvendo vários segmentos de atividades e com poucas relações entre as firmas.

Assim, entendemos que existe uma mobilidade entre modelos de desenvolvimento segundo seu nível de territorialização, e esse nível de territorialização transita entre a desterritorialização, a reterritorialização e a multiterritorialização. É possível também afirmar que, em dado modelo de desenvolvimento, coexistem partes mais territorializadas e partes desterritorializadas de seu aparato socioprodutivo, e essas características híbridas estão associadas às estratégias competitivas e formas de governança utilizadas pelo conjunto de atores a operar nas diferentes escalas espaciais. E pela própria tendência de economias de aglomerações constituídas regionalmente passarem por um crescimento e amadurecimento é que podemos afirmar que modelos de desenvolvimento inicialmente desterritorializados se tornam, à medida que reforçam os vínculos de interdependência internos e consolidam seus mercados externos, cada vez mais multiterritorializados, com envolvimento em redes e cadeias produtivas e de comercialização nacionais e globais.

Tabela 1 – Modelos de desenvolvimento e o nível de territorialização

	Modelos de desenvolvimento	Desterritorialização	Mobilidade horizontal entre modelos de desenvolvimento	Reterritorialização	Exemplos
	----- Características territoriais		Redes		
Mobilidade vertical entre modelos de desenvolvimento	Aglomerados industriais	- Guerra fiscal; - Mão-de-obra barata; - Desregulamentação; - Sem especialização.	- Redes técnicas e funcionais operam em escala global/nacional e as redes de solidariedade inexistem;	- Proximidade geográfica e externalidades pecuniárias.	Condomínios industriais
	Áreas produtivas especializadas	- Relações incipientes; - Fraca inserção com as atividades de serviços; - Mão-de-obra pouco qualificada;	-Redes técnicas nacionais e regionais viabilizam fluxos de comercialização e troca de informações; - Redes sociais em construção ou projeto.	- Relações de fornecimento e subcontratação internas; - Especialização produtiva.	<i>Clusters</i> industriais
	Sistemas produtivos locais	- Não há negociação coletiva com trabalhadores; - Frágil integração inter-firmas facilita a deslocalização.	- Redes sociais locais criam formas de cooperação e entre atores públicos e privados; - Redes técnicas facilitam a integração e mobilidade para composição de contratos de vendas e parcerias para oferta de serviços especializados.	- Valoriza as tradições e saber-fazer; - Qualificação profissional; - Integração entre as firmas; - Relações de governança em âmbito nacional, regional e local.	Arranjos produtivos locais, Distritos industriais <i>marshalianos</i> e Tecnopolos

Fonte: Elaborado pelo autor

2 O segundo nível – conceitual: território e desenvolvimento territorial

Segundo o geógrafo Roberto Lobato Corrêa, em prefácio para a obra de Haesbaert (2004), o território é um conceito derivado do espaço geográfico e é um produto da apropriação de um dado segmento do espaço por um grupo social que nele estabelece relações políticas e de controle ou relações afetivas, identitárias e de pertencimento. E complementa

O mundo moderno é recoberto por inúmeros territórios, justapostos ou parcial ou

totalmente recobertos entre si, contínuos ou descontínuos, permanentes ou temporários. Esta pluralidade de território aponta para a sua força como componente essencial da vida social.

Envolto de forma permanente em relações de ordem material e funcional e de ordem imaterial e simbólica, o território permite, para sua análise, a definição dos seguintes conteúdos ou vertentes básicas de entendimento (HAESBAERT, 1997; 2004; 2006; HAESBAERT; LIMONAD, 1999): a) *Política*: refere-se às relações espaço-poder em geral ou jurídico-

políticas, sendo que o território é visto como um espaço controlado e delimitado por um determinado poder, geralmente relacionado ao poder político do Estado; b) *Econômica*: enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, sendo que o território pode ser visto sob três prismas: como fonte de recursos; incorporado no embate entre classes sociais ou como produto da divisão territorial do trabalho fruto da relação capital-trabalho; c) *Cultural*: prioriza a dimensão simbólica e subjetiva, sendo visto o território como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; d) *Natural*: é a base das relações entre sociedade e natureza, especialmente no que se refere ao comportamento dos homens em relação ao seu ambiente físico e o a noção de “equilíbrio” entre os grupos sociais e animais e os recursos do meio.

Spósito (2004) analisa que as mudanças correntes no mundo atual colocam à compreensão do território duas problemáticas fundamentais: a) o *desenvolvimento tecnológico e as redes de informação* rompem com as barreiras de distância e fazem os territórios perderem fronteiras, mudando de tamanho e da configuração geográfica, com aumento de lutas por necessidades territoriais nacionais e minorias contra a homogeneização capitalista; b) *Consideração do indivíduo e da escala do cotidiano*, como formas de apreensão das dimensões territoriais e da capacidade de exercício da liberdade pela satisfação das necessidades individuais, envolvendo elementos de projeção como a solidariedade e a inventividade.

Santos (1996) complementa expressando que o território é um elemento intermediário entre o mundo e a sociedade nacional e local, pois a globalização só se realiza em lugares, conforme sua virtualidades e recursos para usos específicos. E esse mundo globalizado escolhe determinado lugares e rejeita outros para sua territorialização, não abarcando o espaço como um todo e deixando o território como algo fragmentado.

Conforme o quadro conceitual apresentado anteriormente (Tabela 1), podemos entender que as afirmações sobre a territorialização do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios envolvem diferentes perspectivas de entendimento sobre as qualidades do território e as estratégias de desenvolvimento. Mas é possível afirmar que

o território, por ser o espaço utilizado, apropriado, controlado, delimitado e organizado, por si só já envolve relações de poder tais que definem determinadas opções de desenvolvimento. Cabe, então, aos investigadores buscar pelo fio analítico da perspectiva histórica, do tempo, e geográfica, do contexto espacial, entender tais opções de desenvolvimento e se estas modificaram as condições de organização territoriais pré-existentes, rumando ou para a desterritorialização de atores e redes ou para a multiterritorialização como estratégias de expansão. Daí a importância, nesse fio analítico, de se consultar as bases políticas, econômicas, culturais e ambientais para se entender o desenvolvimento territorial.

No Brasil, a tradição de pensamento sobre a territorialização do desenvolvimento pode ser remetida ao economista Celso Furtado, com sua teoria sobre o subdesenvolvimento brasileiro (FURTADO, 2003) e sua ação para diminuição da histórica concentração de renda entre regiões com o projeto da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). Em escala territorial nacional e internacional, Furtado pensavam no dualismo centro-periferia do capitalismo como causa primaz de nosso atraso tecnológico, afirmando que o desenvolvimento dos países centrais tinha como contrapartida o subdesenvolvimento dos países periféricos na divisão internacional do trabalho.

Nessa mesma linha interpretativa, acreditava que apenas reformas estruturais que modificassem o acesso aos recursos do capital poderiam modificar o quadro de desigualdades brasileiro e, assim pensando no âmbito regional, refletia que a territorialização do desenvolvimento subnacional dependia da ação do Estado como indutor de investimentos, promovendo transferência tecnológica, qualificação da força-de-trabalho e rompimento com formas arcaicas de poder político que se faziam refletir nos processos de produção e no ambiente de formação cultural e social.

Nesse horizonte de ideias que circularam desde então, pois as primeiras contribuições de Furtado datam dos anos 1930, uma grande quantidade de propostas teóricas, conceituais e empíricas vicejaram desde os anos 1980 em razão da retomada do pensamento sobre o desenvolvimento em escala regional e local, mormente interpretadas pelo viés da

acumulação flexível e da crise do Estado, que exigiriam respostas em âmbito local e regional para os problemas do desenvolvimento. Mais recente ainda, de finais de 1990 em diante, outras propostas consideraram a validade dos aportes *keynesianos* sobre o desenvolvimento em escala nacional e regional e as atualizaram para o debate sobre uma política de desenvolvimento regional que conciliasse a retomada da capacidade de investimento do Estado em seus quadros subnacionais com a valorização do capital social, das governanças e dos recursos econômicos e culturais mobilizados em territorialidades locais.

Assim, Boisier (2000) retoma esse debate colocando um questionamento para o período atual: “desenvolvimento: de que estamos falando?”. Assim, o autor assume a importância do conceito, uma utopia social, mas reconhece que, em tempos recentes, ocorreu uma proliferação de adjetivos para ele (territorial, regional, local, endógeno, sustentável, humano, desde baixo), que em muitos casos criou mais redundância que esclarecimento, refletindo o cenário de especialização funcional de instituições acadêmicas e políticas.

Na apreensão espacial sobre o desenvolvimento, Boisier (2000) define o desenvolvimento territorial como um continente, ou contexto, e não um conteúdo para a discussão. O desenvolvimento territorial seria a escala geográfica de um processo, e não seu conteúdo, podendo ser analisado em diversos cortes ou níveis: mundo, continente, país, região, Estado, província, departamento, comunas, corregedorias ou municipalidades.

Além disso, a discussão sobre o desenvolvimento territorial atenderia a um nível de complexidade crescente, que evoluiria do *território natural* (recorte primário definido pelos elementos da natureza, com poucas intervenções humanas), para o *território equipado* (no qual o homem instalou sistemas de transportes, obras de infraestrutura e algumas atividades produtivas extrativas), e deste para o *território organizado* (marcado pela existência de atividades de maior complexidade, de sistemas assentamentos humanos, redes de transporte e a pela presença de uma comunidade que se reconhece no território é regulada por um dispositivo político-administrativo, com ordenamento jurídico nacional e estruturas de administra-

ção e governo). Nessa leitura, quanto mais organizado for o território, maior será seu nível de desenvolvimento, considerando o prisma da modernização tecnológica e social.

Pires (2007), a partir de ampla revisão bibliográfica, segue um percurso investigativo que se debruça sobre as lógicas territoriais do desenvolvimento, desenvolvimento este que estaria fundado na dependência da sociedade na organização da produção social local ou regional e na criação de instituições com diretrizes locais para organizar expectativas em prol de uma meta comum local-nacional, com o apoio do Estado e das parcerias com as estratégias empresariais privadas.

A primeira delas seria a lógica das *escalas* (pensando no papel dos territórios locais e na sua relação com a descentralização do Estado, a polarização industrial e a divisão internacional do trabalho), a segunda lógica é a do *ator-coletivo* (pensado tanto no indivíduo empresário-empresendedor e nas formas de governança públicas) e a terceira lógica, a das *ações* (pensando no desenvolvimento como processo e em três ações estratégicas: inovação, adaptação e regulação)

Também em grande levantamento teórico-bibliográfico, Dallabrida et al. (2004) buscam definir eixos de análise na perspectiva da territorialização do desenvolvimento. No conjunto dos debates, reconhecem que atualmente é possível pensar no desenvolvimento em perspectiva territorial, pois, diversos estudos identificaram que cidades e regiões não são apenas suportes passivos de localização das atividades econômicas, mas podem se transformar em âmbitos espaciais ativos ao exercerem o protagonismo na decisão sobre seus projetos, sendo que alguns sistemas territoriais de produção são capazes de se desenvolver sem a dependência do crescimento econômico de regiões mais urbanizadas e industrializadas.

Assim, os autores só julgam possível pensar em políticas territoriais de desenvolvimento se: a) houver o redimensionamento do papel do Estado nacional e das capacidades estatais e; b) se esse desenvolvimento se pautar em inovação territorial resultante de aprendizagens coletivas. No entanto coloca o desafio de pensar em desenvolvimento territorial regional em local em um cenário de elevação ou manutenção das assimetrias regionais e um aumento da hegemonia das empresas transnacionais.

De forma a complementar o presente mosaico dos aspectos territoriais do desenvolvimento, Santos (1996) enfatiza essa discussão do ponto de vista de uma relação dialética entre a ação globalizada como norma, e o território local como norma. A ordem global é desterritorializada, pois separa o centro da ação da sede da ação, impondo uma racionalidade e uma espacialização aos lugares na forma de normas, com seus vetores técnicos, informacionais, econômicos, sociais, políticas e culturais. A ordem local é que reterritorializa, pois reúne em uma lógica interna os homens, empresas, instituições, formas jurídicas e sociais e formas geográficas, no contexto imediato do cotidiano localmente vivido e da comunicação propiciada. Assim se define o território local como uma norma. O território atua, então, como uma mediação entre o mundo e as sociedades nacionais e locais, sendo que o mundo oferece as possibilidades para o desenvolvimento dos territórios e os lugares oferecem as oportunidades.

Esse dado é, hoje, fundamental, já que o imperativo da competitividade exige que os lugares da ação sejam global e previamente escolhidos entre aqueles capazes de atribuir a uma dada produção uma produtividade maior. Nesse sentido, o exercício deste ou daquela ação passa a depender da existência, neste ou naquele lugar, das condições locais que garantam eficácia aos processos. (SANTOS, 1996, p. 271).

Considerando o conjunto teórico do apresentado, sugerimos abaixo alguns quadros qualitativos analíticos para pensar sobre o desenvolvimento na perspectiva da territorialização. Em primeiro momento, faz-se necessário reconhecer os principais conteúdos ou eixos de análise do desenvolvimento territorial, especificando seus temas e assuntos inerentes. Definimos quatro campos fundamentais (separados para critério de análise) pelos quais trilham as propostas e processos de desenvolvimento nas escalas territoriais (Tabela 2).

O *campo político*, regulatório e de intervenção, relacionado ao Estado e suas instâncias de governo e a dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento econômico e promover justiça social. O *campo econômico*, definido pelas aglomerações de atividades econômicas, o quadro institucional de sua ação e a força-de-trabalho organizada ou não presente nos territórios. O *campo cultural*, das práticas, tradições direta ou indiretamente vinculadas às ações da produção local, que possuem importância vital no desenvolvimento, em perspectiva imaterial, em virtude dos conhecimentos tácitos e convenções construídas coletivamente. O *campo ambiental* envolve a discussão da responsabilidade socioambiental existente ou não nas territorializações do desenvolvimento, com a perspectiva da resolução conjunta de problemas associados à poluição dos recursos naturais, devastação, pobreza, problemas de nutrição etc.

Tabela 2 - Eixos de análise da territorialização do desenvolvimento

Eixos de análise	Territorialização do desenvolvimento
Econômico	Envolve o conjunto das atividades produtivas, infraestruturas de circulação, cadeias de serviços e comércio, mercado de trabalho e as instituições representativas do empresariado e dos trabalhadores.
Político	Se refere às instâncias de governo locais, regionais e nacionais e as normas e regras jurídicas do planejamento que atuam no sentido de viabilizar as infraestruturas, regulamentar as ações privadas e distribuir os incrementos de renda entre a população.
Cultural	Aglutina o conjunto de tradições históricas atreladas às atividades produtivas, o saber-fazer local, os pactos e convenções firmados, eventos mais significativos, atmosfera industrial, cultura de cooperação ou individualismo.
Ambiental	Diz respeito ao recorte físico de análise, que pode ser visto como recurso natural, e aos impactos socioambientais produzidos pelos aglomerados e redes de produção localizados, ao lado dos acordos políticos para mitigação de danos e a recuperação ambiental inerentes ao paradigma do desenvolvimento e sustentabilidade ambiental.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

A coerência explicativa para dar sentido à combinação dos eixos de análises do desenvolvimento territorial em determinado tempo e espaço pode ser dada pelo conceito de formação socioespacial, pois, nesse sentido, ela define o uso do território e seu papel de intermediação entre o mundo e a região/lugar. A formação socioespacial supõe a existência, em dado território, de formas geográficas, naturais ou transformadas pelo homem, e de outro, de normas de uso, jurídicas ou definidas pelo costume, formais ou informais (SANTOS, 1996). Em obra anterior, Santos (2002, p. 237-238) já afirmava sobre que o conceito de formação socioespacial expressa uma totalidade, envolvendo as “especificidades de cada sociedade tomada como uma realidade historicamente determinada, fundada sobre uma base territorial, e essa realidade total pode ser vista na escala da região”, pois é, ao mesmo tempo, uma estrutura subordinada e autônoma. Além disso, a formação socioespacial adquire certa feição de homogeneidade regional, pois envolve um tipo de organização espacial e de formas de relação entre cidade e campo.

Esse conceito permite-nos, portanto, transitar pelas diferentes escalas da territorialização do desenvolvimento (Tabela 3), desde o global, dos grandes grupos empresariais e organizações internacionais, até o local dos sistemas de produção de pequenos e médios empreendimentos e dos pactos e acordos de governança entre atores públicos e privados, passando pelo nível nacional, do Estado-nação, do mercado doméstico e dos capitais nacionais e estrangeiros, ao nível regional, de autoridades de governo e das políticas redistributivas do nível nacional. Eis a totalidade do desenvolvimento em seu entendimento territorial.

E o fato é que essas escalas, como instrumentos de apreensão da realidade investigada (CASTRO, 2006) estão em constante relação de superposição, sobreposição e conflito, pois toda ação global vai se territorializar em determinados locais de uma nação e de um contexto regional, e toda ação local está conectada, direta ou indiretamente, ao quadro econômico e regulatório regional e nacional, e estes se inserem no sistema internacional e na economia-mundo globalizados.

Tabela 3 - Escalas de análise da territorialização do desenvolvimento

Escalas espaciais de análise	Territorialização do desenvolvimento
Global	Âmbito mais amplo de operação das grandes empresas e grupos transnacionais, das redes de financiamento internacional, das cadeias produtivas globalizadas, dos acordos e instituições supranacionais, dos blocos regionais. É um quadro de regulação frágil, que depende das ações dos Estados-nação em convenções internacionais.
Nacional	<i>Lócus</i> de ação dos Estados nacionais e do capital doméstico e estrangeiro. Abarca o conjunto das unidades subnacionais e é reconhecido pelo conjunto de sua infraestrutura de articulação, as atividades humanas e econômicas, as políticas de Estado, o conflito entre capitais estrangeiros e o pequeno e grande capital nacional, das disparidades de renda e investimentos entre regiões. É o quadro regulatório mais coeso e denso, mesmo diante das políticas de desregulamentação e descentralização neoliberais dos anos 1990.
Regional	É formado pelo conjunto de localidades em redes e apresenta uma coerência interna definida por seus polos econômicos. É, ao mesmo tempo, resultado das estratégias de desconcentração produtiva dos Estados e podem aparecer como entidades autônomas com capacidade de estimular o desenvolvimento, promovendo mudanças estruturais. Sua capacidade de regulação é mediana, pois é subordinada às políticas macro do Estado e ações do capital global, mas pode ser fortalecida caso controlem determinadas cadeias de valor e, em alguns países, possuam capacidade de planejamento e política por meio da descentralização político-administrativa.
Local	Escala menor, pensada em termos de endogeneização das estratégias de desenvolvimento a partir de pactos inéditos entre o público e o privado. Pode ser associada também com o âmbito das municipalidades, as administrações locais e dos sistemas produtivos articulados a determinados segmentos de atividade e concentrados localmente. Sua capacidade regulatória é frágil e de difícil mensuração, pois depende do protagonismo de elites locais articuladas aos governos na busca de resolução de problemas sociais, econômicos e políticos, sendo dependente das ações de outros níveis.

Fonte: Elaborada pelo autor

Como exercício de generalização e de periodização, no esforço de escolher variáveis e colocá-las em um sistema de eventos (SANTOS; SILVEIRA, 2010), caracterizamos quatro grandes ciclos de territorialização do desenvolvimento no Brasil, composto por elementos gerais dos âmbitos nacional e regional. Assim, compreendemos a relevância da variável tempo no entendimento dos movimentos de territorialização e desterritorialização de aglomerados produtivos, tempo que acelera o ritmo de transformações na atualidade diante dos vetores tecnológicos, dos meios informacionais e da constante interligação entre partes territoriais através das redes de transportes e computacionais. Em contrapartida, o tempo

aplicado ao espaço geográfico informa sobre as heranças do passado, através de formas e funções cristalizadas em usos do território, que influenciam os rumos dos projetos atuais de desenvolvimento, tanto como facilitadores (Ex.: economias externas e de aglomerações, fluidez territorial) quanto como entraves (Ex.: distâncias geográficas, estruturas obsoletas, deseconomias de aglomeração).

A ideia de sucessão de eventos, descontínua e assíncrona, marca os ciclos de desenvolvimento no Brasil e atua como um quadro de entendimento histórico-espacial para qualquer ação ou processo atual de desenvolvimento em diferentes escalas espaciais de apreensão.

Tabela 4 - Ciclos históricos de análise da territorialização do desenvolvimento no Brasil

Ciclos temporais de análise	Territorialização do desenvolvimento
Industrialização semi-artesanal (De 1910 a 1930)	Presença escassa de pequenas fábricas nas cidades, com utilização de técnicas rudimentares e dependentes do saber-fazer local. Atendiam ao mercado local e regional. A indústria ainda não controla totalmente a cadeia de produção agrícola. O mercado de trabalho é ainda fragmentado, apresentando pequena formalização e frágil participação sindical.
Industrialização fordista periférica (De 1940 - 1960)	Atração de empresas multinacionais com tecnologias padronizadas e fortalecimentos das empresas estatais. Concentração econômica no Sudeste. Políticas de regionalização do desenvolvimento pontuais. Sedimentação do mercado de emprego nas áreas urbanas e expansão da ação sindical, contemplando a contrapartida da segregação socioespacial via segmentação do mercado consumidor e êxodo rural. Modelo de industrialização por substituições de importações. Industrialização do campo através da "revolução verde".
Apogeu do fordismo e transição para o modelo toyotista (Anos 1970 e 1980)	Integração do mercado consumidor e elevação do grau de investimentos estrangeiros diretos. Constituição de um parque industrial completo e dependente em São Paulo e início da desconcentração industrial devido às deseconomias de aglomerações e incentivos fiscais estatais. Manutenção de políticas de planejamento regional outorgadas. Emergência de especializações produtivas regionais em consonância à desconcentração econômica e mercados ainda inexplorados. Consolidação das centrais sindicais e acirramento da luta entre trabalhadores e empresários em São Paulo. Expansão da agricultura comercial pelo Centro-oeste e integração em sistema agroindustrial.
Globalização e acumulação flexível (Anos 1990, 2000, 2010)	Estagnação econômica e crise do Estado, com adesão às políticas liberais de abertura comercial, inserção do capital financeiro, privatização de empresas e serviços e desregulamentação parcial, além de um início de descentralização administrativa. Oscilação no movimento de expansão do investimento do capital transnacional, operando na forma de empresa em rede. Reforço da especialização produtiva dos lugares e surgimento de aglomerados de pequenas e médias empresas em diversas regiões. Enfraquecimento sindical devido à flexibilização do trabalho e prática de terceirização, com retração do emprego industrial. Continuação do processo de desconcentração industrial inter-regional. Hegemonia da agricultura científica globalizada em cinturões modernos em tecnologias e informações. Expansão econômica dos serviços e reforço do controle das metrópoles nacionais e regionais e aumento do número de cidades de porte médio.

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerações Finais

O presente texto apresentou um esforço de construção de um modelo teórico e metodológico para estudos dos elementos de territorialização e desterritorialização do desenvolvimento em perspectiva escalar. Dividida em dois cenários, a análise contempla um referencial qualitativo baseado em quadros e tipologias para estudos regionais e locais sobre projetos e estratégias de desenvolvimento econômico e social. Assim, compreendemos que o desenvolvimento local, regional e nacional envolve, de forma intrínseca, a dicotomia da desterritorialização e reterritorialização no movimento constante de mobilidade organizada ou caótica do capital e do trabalho. Entende-se também que as redes de empresas aglomeradas ou dispersas configuram a base sobre a qual se dá a interligação entre ações de saída ou de chegada de determinados atores sociais em territórios específicos.

O primeiro nível, analítico, foi construído pensando-se no movimento de Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização, já amplamente discutido por Haesbaert (2004, 2006) e Saquet (2007), aplicando esse referencial dialético para entendimento dos aspectos territoriais de modelos de desenvolvimento sugeridos por Lipietz e Leborgne (1988) e por Benko (1996). Entendemos que todo aglomerado produtivo possui estratégias e opções para ampliar sua territorialização, como parte de cadeias produtivas territorializadas ou cadeias produtivas internamente localizadas, ou aderir à lógica da desterritorialização e reterritorialização multilocacional.

O segundo nível, conceitual, buscou aprimorar o quadro teórico ao sistematizar as características principais do desenvolvimento territorial, ou a territorialização do desenvolvimento, apresentando seus principais eixos qualitativos de análise (econômico, político, cultural, social, ambiental), suas escalas espaciais de compreensão (global, nacional, regional e local) e os ciclos de tempo generalizáveis para o caso brasileiro. Assim, pensou-se na polissemia do conceito de desenvolvimento em perspectiva territorial e na multidimensionalidade para seu estudo, em projetos e arranjos produtivo-espaciais regionais e locais.

Essa análise se encerra com a afirmação de que a construção de um quadro explicativo

da territorialização do desenvolvimento é sempre um projeto inacabado à espera da atualização que o cenário contextual nos traz e que nos cobra uma revisão dos elementos analíticos e conceituais para adequação do tratamento da realidade empírica com a complexidade que ela demanda.

Assim, terminamos esse estudo tomando emprestadas as ideias de Saquet (2007, p. 172), que explicitam de forma clara nosso esforço em sintetizar processos territoriais tão amplos, imbricados e heterogêneos:

As dimensões sociais do território (economia, política e cultura) estão no mesmo nível. Porém, ora uma ou outra dimensão, em cada lugar ou período histórico, pode predominar diante das demais. O que muda e/ou permanece, para cada período, momento e lugar, é o arranjo territorial, através das formas espaciais e relações que esse arranjo assume. As territorialidades e temporalidades estão sempre aí, presentes, como matéria e ideia em unidade. A separação entre os fatores, elementos e relações pode ser um recurso didático no processo de conhecimento da vida.

Referências

- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BOISIER, Sérgio. Desarrollo (local): De que estamos hablando? In: BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro S. F., *Desenvolvimento local/regional: determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2000. p. 151-185.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná E. et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- DALLABRIDA, Valdir R.; SIEDENBERG, Dieter; FERNANDEZ, Víctor R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. *Desenvolvimento em questão*, Unijuí, ano 2, n. 4, jul./dez. 2004.
- DIAS, Leila C. Redes: Emergência e organização. In: CASTRO, Iná E. et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- FURTADO, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- _____. A desterritorialização: Entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 165-206.

- _____. *Des-reterritorialização e identidade: a rede "gaúcha" no Nordeste*. Niterói: EDUF, 1997.
- HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos W. *A nova desordem mundial*. São Paulo: Edunesp, 2006.
- HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, E. *O território em tempos de globalização*. GeoUERJ, Rio de Janeiro, UERJ, v. 3, n. 5, p. 7-20, 1999.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 18. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.
- LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço e debates*, São Paulo, n. 25, p. 12-29, 1988.
- PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *Política e sociedade*, Florianópolis, n. 14, abr. 2009.
- PIRES, Elson Luciano S. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. *Interações*, Campo Grande, v. 8, n. 2, set. de 2007.
- RANDOLPH, Rainer. Sociedade em rede: Paraíso ou pesadelo? Reflexões acerca de novas formas de articulação social e territorial das sociedades. *GeoUERJ*, ano 1, n.2, p. 27-53, 1999.
- RANDOLPH, Rainer. *Novas redes e novas territorialidades. III Simpósio Nacional de Geografia Urbana (Sinpurb)*. Rio de Janeiro: AGB/UFRJ/IBGE/CNPq, 1993.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Por uma Geografia nova: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2002.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 10. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2010.
- SAQUET, Marcos A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SPÓSITO, Eliseu S. *Geografia e Filosofia: Contribuições para o ensino do pensamento geográfico*. São Paulo: Edunesp, 2004.

Análise da eficiência e o posicionamento do *ranking* das cooperativas de crédito do Brasil

Efficiency analysis and positioning of ranking of credit unions in Brazil

Eficiencia de análisis y posicionamiento de clasificación de credito cooperativa de Brasil

Analyse d'efficacité et de positionnement de classement de credit cooperatif du Brésil

Fábio José Diel*
(fdiel@al.furb.br)

Tarcísio Pedro da Silva*
(tarcisio@furb.br)

Recebido em 05/02/2013; revisado e aprovado em 25/04/2013; aceito em 12/06/2013

Resumo: O objetivo desta pesquisa foi analisar a eficiência e o posicionamento do *ranking* das cooperativas de crédito do Brasil, tendo característica descritiva e documental, com tratamento quantitativo. Nos resultados, quando utilizada matriz de preferência no método AHP, o *ranking* original apresentado pelo BACEN altera posição de 48 das 50 cooperativas, classificando inversamente ao *ranking* original.

Palavras-chave: Eficiência. Ranking. Cooperativas de crédito.

Abstract: This research aimed at analyzing ranking efficiency and positioning of credit unions in Brazil, by means of documental and descriptive quantitative treatment. The results show that, when AHP matrix is preferably used, original ranking prescribed by BACEN changes the position of 48 unions out of 50, inversely classifying to original ranking.

Key words: Efficiency. Ranking. Credit unions.

Resumen: El objetivo de la investigación fue analizar la eficacia de la clasificación y el posicionamiento de las cooperativas de crédito en Brasil, teniendo como. Descriptiva y documental, con un tratamiento cuantitativo En los resultados, la clasificación presentada por el Banco Central, cuando se utiliza con preferencia matriz AHP tiene cambios de posición de 48 cooperativas, que apunta hacia el lado contrario de la clasificación original.

Palabras clave: Eficiencia. Clasificación. Uniones de crédito.

Résumé: L'objectif de la recherche était d'analyser l'efficacité du classement et positionnement des caisses populaires au Brésil, ayant comme. Descriptive et documentaire, d'un traitement quantitatif Dans les résultats, le classement présenté par la Banque centrale, lorsqu'il est utilisé de préférence matrice de PLA a des changements de position de 48 coopératives, pointant vers le côté inverse du classement initial.

Mots-clés: Efficacité. Classement. Coopératives de crédit.

Introdução

Cooperativas de crédito são instituições financeiras inseridas no mercado sob a forma de sociedades cooperativas com o objetivo de prestação de serviços financeiros ao associado (PINHEIRO, 2005).

Lazzarini, Bialoskorski Neto e Chaddad (1999) destacam que as cooperativas de crédito têm passado por diversas mudanças nos últimos tempos, como as mudanças na gestão financeira em decorrência de suas características organizacionais. Além das mudanças, a adequação às práticas do mercado exige alterações nas entidades, de forma que, estas consigam responder com agilidade às necessidades dos clientes, sejam cooperados ou correntistas.

Conforme Soares e Melo Sobrinho (2007), "o setor cooperativista é de singular importância para a sociedade, na medida em que promove a aplicação de recursos privados e assume os correspondentes riscos em favor da própria comunidade". A forma de atuação das cooperativas, em função do comprometimento assumido pelos cooperados, pela causa cooperativa, contribui para que as perdas financeiras sejam menores em função da baixa inadimplência no recebimento do crédito concedido.

Segundo Silva, Fiorentin e Toledo Filho (2011) consideram, as cooperativas estão inseridas em um ambiente competitivo, e a busca pela eficiência deve ser o objetivo constante da organização. Dentre esses fatores devem ser levados em conta diversos indicadores como gestão de risco e gestão de crédito.

* Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, SC, Brasil.

Diante disso, se estabeleceu como questão de pesquisa indagar: qual a eficiência e o posicionamento do ranking das cooperativas de crédito do Brasil? Com isso, esta pesquisa destaca como objetivo analisar a eficiência e o posicionamento do *ranking* das cooperativas de crédito do Brasil.

Como justificativa para a pesquisa, quanto à utilização dos dados das cooperativas, com relação à temática foram utilizados alguns autores como: Pinheiro (2008); Dayson et al. (2010) e Silva (2012). Com relação ao resultado apresentado, Horrigan (1968) destacou a utilidade dos indicadores financeiros, bem como dos dados contábeis no desempenho das entidades.

1 Gestão de risco

A gestão de risco vem sendo pesquisada com mais frequência pela necessidade das empresas em solucionar problemas anteriormente despercebidos. A gestão de risco, conforme apresentado por Fama (1972), destaca, em termos gerais, que podemos sugerir que o retorno de uma carteira pode ser analisado com base no retorno de seleção segurança (seletividade) e do retorno de risco.

No gerenciamento de risco, Baccarini e Archer (2001) descrevem a utilização de uma metodologia para a classificação de risco dos projetos realizados pelo departamento de contrato e serviços de gerenciamento em uma agência de governo na Austrália Ocidental.

Zhou e Lai (2009) destacam que a avaliação de risco de crédito tornou-se cada vez mais importante área de instituições financeiras, a recente crise financeira e implementação de Basileia II. O quantitativo foi desenvolvido modelos de *scoring* de crédito para ajudar gerentes de crédito avaliar risco de crédito dos clientes para várias décadas. Houve uma pequena melhora na pontuação no rigor do crédito para reduzir perda significativa, que visa melhorar as decisões dos gestores de risco, visa melhorar a decisão precisão. Os resultados mostram que todos os modelos têm precisão de classificação boa quando comparado com os métodos tradicionais.

1.1 Operações e consumo de crédito

Conforme Brito e Assaf Neto (2008), para as instituições financeiras, crédito significa atividade de disponibilizar um valor a um tomador de recursos sob a forma de empréstimo ou financiamento. Complementam ainda que, normalmente, a concessão de crédito envolve a expectativa de recebimento de valores disponibilizado com adicional de uma remuneração sob influência, por um determinado período de tempo.

Como parte do ambiente das instituições financeiras, na atividade de concessão de crédito, Gonçalves (2005) destaca que as cooperativas de crédito diferenciam-se das demais instituições financeiras pelo fato de cobrarem pouco a mais que o custo, já que são entidades não lucrativas, assim podendo oferecer taxas mais atrativas.

Ao destacar uma nova abordagem para o consumo de crédito no pensamento econômico e financeiro, Dauten (1954) avaliou que havia aproximação em algumas áreas da economia e finanças a partir de pontos de vista divergentes, como crédito ao consumidor, causado pelo fato de alguns estudiosos que temiam que o crescimento do consumo de crédito pudesse causar a ruína do sistema econômico. No entanto outros destacam que o consumo de crédito é um dos mais importantes fatores responsáveis para o padrão de vida elevado.

No que concerne à avaliação das taxas de juros que implicam o custo do empréstimo às empresas, Archer (1964) destacou que o gestor, na sua função, deveria fazer escolhas entre: planos, políticas e estratégias. Entre outras condições, as decisões deveriam ser feitas sob diferentes graus de informações, habitualmente classificados como as condições de certeza, risco e incerteza.

Para Robbins e Foster Jr. (1957), cabe ao gestor financeiro, no processo de gestão, o planejamento do lucro, dos recursos necessários para planejamento das vendas, análise das despesas variáveis, da base fixa, dos incrementos necessários. Além disso, deve-se avaliar a elasticidade do custo, revisão das projeções, consideração dos estudos de engenharia para análise estatística, de forma que pudesse apresentar um realinhamento da estrutura de gestão com análise dos custos.

Para que conseguisse aumentar seu resultado financeiro, a empresa precisaria conciliar suas finanças com a produção. Turnovsky (1970) enfatizou que qualquer empresa, no decorrer de suas operações, deve estabelecer pelo menos três tipos de decisões distintas. Primeiro, decidir sobre um plano de produção com escolhas que possam ser perfeitamente alcançadas. Segundo, decidir quanto dinheiro precisa investir em ativos fixos e capital de giro necessário para sustentar a produção. Terceiro, decidir como este investimento deve ser de financiado.

Os três tipos de decisões contribuem, como forma de mitigar os riscos, para que o processo de operações com risco seja facilitado às partes, contribuindo sobremaneira para o gerenciamento no consumo de crédito, com finalidade de utilização alinhada com a atividade final das entidades.

1.2 Cooperativas de crédito

As cooperativas vêm em ascendente crescimento, e uma das ramificações são as cooperativas de crédito, apresentadas conforme o tópico abaixo de cooperativas de crédito. No Brasil, a constituição da primeira cooperativa de crédito iniciou no Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1902, na cidade de Nova Petrópolis, hoje denominada Pioneira/RS. Porém a estruturação da legislação aconteceu somente no ano de 1964, com a regulamentação das cooperativas de crédito, sendo enquadradas na mesma atividade econômica que os bancos comerciais, conforme estabelece a Lei n. 4.595 (BRASIL, 1964).

Conforme a resolução 2771 de 30/08/2000, normatiza-se o funcionamento de dois tipos de organização, classificando-as em cooperativas de crédito mútuo e cooperativas de crédito rural. Pinheiro (2005) define as cooperativas de crédito como instituições financeiras que têm por objeto a prestação de serviços financeiros aos associados, como concessão de crédito, captação de depósitos à vista e a prazo, cheques, prestação de serviços de cobrança, de custódia, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros sob convênio com instituições financeiras públicas e privadas e de correspondente no País, além de outras operações específicas e atribuições estabelecidas na legislação em vigor.

Conforme Silva Filho (2002), as cooperativas de crédito têm objetivos antagônicos às demais corporações financeiras, tendo em vista que são sociedades de pessoas e que não visam essencialmente ao lucro, mas visam ao equilíbrio entre social e economia.

Segundo Gonçalves (2005, p. 1), “as cooperativas de crédito têm também como função promover a desintermediação financeira.” Dentre os diferenciais das cooperativas de crédito, o motivo de a entidade ter taxas de captação de recursos diferenciados, mais baixos que os bancos privados, tendem a atender seus princípios e doutrinas o que vai além de atender a maximização dos lucros.

Búrigo (2006b) defende ainda que, as cooperativas não se preocupam em apenas obter benefícios para o seu quadro social, mas sim, estende as suas ações ao máximo de pessoas que integrem o seu segmento.

Ainda Gonçalves (2005, p. 2):

As cooperativas de crédito também diferenciam-se das demais instituições financeiras pelos seus objetivos e pelo público que pretendem atingir, em relação aos serviços financeiros (conta corrente, depósitos de longo prazo, seguros, créditos), buscando garantir maior cidadania.

Atuando com o objetivo de garantir cidadania à população de determinadas regiões de atuação das cooperativas, tem-se que estas passam a ser importantes fontes de desenvolvimento econômico do país.

Pinheiro (2005, p. 7) destaca que “as cooperativas de crédito são um importante instrumento de desenvolvimento em muitos países.” Complementa, ainda, que demonstram o potencial de crescimento do cooperativismo de crédito no Brasil.

Pinheiro (2005, p. 8) complementa, ainda, que:

Apesar do potencial de crescimento do segmento no Brasil e da importância que vem adquirindo, é grande o desconhecimento sobre cooperativismo de crédito em nosso país, tanto por parte do público em geral, quanto mesmo por parte de conceituados autores.

No ano de 2009, publicou-se a Lei complementar n. 130 (BRASIL, 2009) a qual dentre outras define que, por meio do art. 2º, as cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus

associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

Em 2010, a Resolução 3.859 do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2010) altera e consolida as normas relativas à constituição e funcionamento das cooperativas de crédito, prevendo dentre as demais normativas, comprovação das possibilidades de reunião, controle, realização de operações e prestação de serviços na área de atuação pretendida. Acrescenta ainda a apresentação de estudo de viabilidade econômico-financeira abrangendo um horizonte de, no mínimo, três anos de funcionamento.

1.3 Eficiência e risco de crédito

As cooperativas têm por finalidade atender aos interesses dos associados, para isso necessita de administração eficiente.

Segundo Silva (2005, p. 28):

As cooperativas atuam em um ambiente de negócios, competindo com outras organizações cooperativas e não cooperativas. Neste ambiente, estas organizações devem apresentar, para conseguir atingir seus objetivos econômicos e sociais, eficiência e eficácia nas suas administrações e assim continuarem atuando no mercado, tendo a cautela de procurar a adequação econômica aos princípios cooperativos.

Para Búrigo (2006a) a eficiência de crédito e viabilidade financeira das cooperativas de crédito deve estar ligada a três situações, sendo elas a origem dos recursos, a relação entre as receitas e despesas e o controle da inadimplência.

A fim de garantir a eficiência de crédito e garantir o capital investido nas cooperativas, é necessário algo mais do que estratégias de captação de recursos e relação de receitas e despesas, é importante também a preocupação com o risco de crédito.

O risco de crédito é algo que está ligado diretamente às empresas que trabalham com ofertas de crédito a consumidores, sejam elas entidades de comércio ou entidades financeiras.

Segundo Brito e Assaf Neto (2008, p. 19):

O processo de avaliação e gerenciamento de risco de crédito em instituições financeiras vem passando por um movimento de revisão ao longo dos últimos anos. Os métodos tradicionais de decisão baseados

exclusivamente em critérios julgamentais têm perdido espaço nas atividades de crédito dos Bancos, que buscam instrumentos mais eficazes para mensurar o risco dos tomadores e das carteiras de crédito.

Bancos e demais entidades financeiras tentam cada dia mais buscar instrumentos de análise e gerenciamento de risco de crédito pela importância que o risco tem com o resultado para com as entidades financeiras.

Santos, Carmona e Leismann (2010, p. 85):

O risco está presente em boa parte das atividades financeiras e é responsável, pelo menos em parte, por levar a empresa ao sucesso ou fracasso; a concessão de crédito, como atividade financeira, não foge a esta regra: apresenta riscos que devem ser gerenciados tendo em vista a manutenção das atividades empresariais.

Ainda Brito e Assaf Neto (2008, p. 19), “Observa-se uma maior ênfase das instituições na utilização de modelos quantitativos como suporte às decisões de concessão de crédito e à gestão das carteiras”.

Segundo Gonçalves (2005, p. 12)

Esses riscos podem ser divididos em risco sistemático e não-sistemático. O sistemático é resultado do sistema político, econômico e social e das características de mercado, como taxas de juros e câmbio, que circundam todas as instituições e impactam-nas de forma indiscriminada. Já o não-sistemático, também denominado risco próprio, é consequência direta dos aspectos financeiros, da administração e do setor de atuação, sendo específico à posição de cada instituição financeira no mercado. Assim, pode-se denominar a análise de risco como o estudo dos eventos que têm efeitos sobre a empresa.

Cabe às entidades de atividade financeira buscar a melhor forma de analisar os riscos que podem vir tanto de aspectos diretos, como a administração e a liberação de crédito como de efeitos sociais e do mercado.

Ainda Gonçalves (2005, p. 18) destaca que “Como os riscos não podem ser totalmente eliminados, a questão é como identificá-los e administrá-los. Para as instituições conseguirem reduzi-lo, elas precisam despende tempo e dinheiro.”

Com a identificação e administração dos riscos de crédito, as cooperativas de

crédito podem amenizar perdas futuras e consequentemente gerar maior riqueza pela redução de perdas.

2 Metodologia

A pesquisa se caracteriza como descritiva, documental e quantitativa. Para Vergara (1998, p. 45), a pesquisa descritiva “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”.

Conforme Martins e Theóphilo (2007), a pesquisa quantitativa consiste em organizar, sumarizar, caracterizar e interpretar dados numéricos coletados, por meio da aplicação de métodos e técnicas estatísticas.

Para Raupp e Beuren (2004), pesquisas quantitativas consistem na aplicação de instrumentos estatísticos, tanto na coleta, quanto em análise dos dados, na qual o procedimento não se aprofunda em saber a realidade dos fatos, mas sim o comportamento geral dos acontecimentos.

Conforme Gil (1996), a pesquisa documental busca retratar as características de um determinado universo. Em relação ao caráter documental, Silva (2010, p. 55) comenta que esta utiliza material que ainda não recebeu tratamento analítico ou que pode ser reelaborado, suas fontes são diversificadas e dispersas.

Em relação à pesquisa documental, foi considerado o ranking das 50 maiores cooperativas de crédito, conforme dados do

BACEN publicados no ano de 2010, no sítio cooperativismo de crédito, que lista as cooperativas ranqueadas pelas variáveis ativos totais, carteira de crédito, depósitos totais, patrimônio líquido e o número de associados. Esses dados foram considerados como fonte primária, uma vez que foram coletados pelos valores absolutos, sem quaisquer tratamentos quantitativos.

Com base nos dados coletados no sítio <www.cooperativismodecredito.com.br>, ano base de 2011, que lista as 50 maiores cooperativas de crédito do Brasil, com auxílio do software estatístico SPSS® 20, foi empregada a análise hierárquica dos processos (AHP). A AHP foi exposta por Saaty (1991), conforme destacou Shimizu (2001). A AHP contribui sobremaneira para a pesquisa por considerar sua vasta utilização em situações de escolha entre alternativas com múltiplos critérios, ou ainda, alternativas. Essa técnica alinha com as necessidades da pesquisa, na abordagem quantitativa, uma vez que “caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados.” (RAUPP; BEUREN, 2004, p. 92).

Quanto à abordagem do problema, nesta pesquisa predominou a análise qualitativa. A abordagem quantitativa destacou o ranking das 50 maiores cooperativas de crédito do Brasil, pela classificação do BACEN, como a manutenção da mesma classificação com a utilização da AHP com base nas mesmas variáveis ou se altera a classificação destacando um novo ranking.

A tabela 1 destaca o ranking das 50 maiores cooperativas de crédito do Brasil, conforme dados do BACEN (dez. 2011).

Tabela 1 - Ranking das 50 maiores cooperativas de crédito do Brasil

	Nome da Cooperativa	UF	Ativos Totais	Carteira de Crédito	Total de Depósitos	Patrimônio Líquido	Associados
1	SICOOB CREDICITRUS	SP	21,73	21,10	20,80	20,33	10,83
2	SICOOB COCRED	SP	21,07	20,45	20,17	19,28	9,84
3	VIACREDI	SC	20,84	20,35	20,40	19,34	12,14
4	SICOOB COOPERFORTE	DF	20,79	20,50	20,46	19,38	11,63
5	SICREDI PIONEIRA RS	RS	20,53	19,96	20,25	18,76	11,19
6	CREDICOAMO	PR	20,50	19,90	19,13	19,06	9,11
7	SICOOB COOPECREDI	SP	20,43	19,45	19,69	18,39	7,60
8	SICREDI UNIÃO PR	PR	20,42	20,13	19,81	18,28	10,94
9	SICREDI UNIÃO RS	RS	20,42	20,17	19,88	18,60	11,60
10	SICOOB CREDICOM	MG	20,39	19,16	20,25	18,08	10,51
11	SICREDI CATARATAS DO IGUAÇU PR	PR	20,37	20,11	19,94	18,22	11,00
12	SICREDI REGIÃO DOS VALES RS	RS	20,27	19,70	19,93	18,47	10,48
13	UNIPRIME PR	PR	20,16	19,40	19,57	19,12	9,28
14	SICREDI CELEIRO DO MT	MT	20,14	19,85	19,00	18,13	9,97
15	SICREDI SERRANA RS	RS	20,09	19,56	19,83	17,90	10,95
16	SICREDI PLANALTO GAÚCHO RS	RS	20,02	19,72	19,01	18,26	10,33
17	UNICRED CENTRO BRASILEIRA GO	GO	19,97	19,55	19,68	18,26	9,04
18	SICREDI NORTE RS/SC	RS	19,96	19,60	19,55	17,86	10,90
19	SICOOB CREDICOONAI	SP	19,93	19,58	18,90	18,10	9,87
20	SICREDI OURO VERDE MT	MT	19,92	19,89	18,42	18,39	9,81
21	UNICRED FLORIANÓPOLIS	SC	19,82	19,30	19,54	18,23	9,13
22	SICREDI CENTRO-NORTE MT	MT	19,80	19,76	18,52	17,88	9,77
23	SICREDI ALTO URUGUAI RS/SC	RS	19,73	19,59	19,28	17,87	10,74
24	SICREDI NOROESTE RS	RS	19,72	19,46	19,01	18,20	10,79
25	SICREDI ALTOS DA SERRA RS	RS	19,72	19,42	19,02	18,05	10,63
26	SICREDI OURO BRANCO RS	RS	19,71	19,40	19,31	17,68	10,60
27	SICOOB LESTE CAPIXABA	ES	19,71	19,45	19,06	18,16	10,17
28	UNICRED POA	RS	19,70	19,03	19,51	17,74	9,09
29	SICREDI REGIÃO CENTRO RS	RS	19,69	19,40	19,13	17,83	10,51
30	SICREDI CENTRO-SUL MS	MS	19,68	19,18	19,03	17,97	10,47
31	UNICRED JP	PB	19,68	19,48	19,05	18,71	9,01
32	SICOOB MAXICRÉDITO	SC	19,62	19,28	19,15	17,90	10,36
33	SICOOB SÃO MIGUEL	SC	19,61	19,09	19,04	17,73	10,34
34	UNICRED MT	MT	19,61	19,23	19,14	18,41	8,88
35	SICREDI IBIRAIARAS RS	RS	19,60	19,15	19,17	17,52	10,32
36	SICREDI VALE DO TAQUARI RS	RS	19,60	19,05	19,30	17,73	10,57
37	SICREDI CENTRO SERRA RS	RS	19,55	19,16	18,98	17,96	10,65
38	SICOOB SUL-SERRANO	ES	19,55	19,09	19,02	18,08	10,11
39	SICOOB AGROCREDI	MG	19,51	19,30	18,50	17,86	9,74
40	SICOOB NORTE	ES	19,50	19,23	18,69	18,08	10,15
41	SICREDI BOTUCARAI RS	RS	19,47	19,19	18,89	17,73	10,52
42	SICREDI ZONA SUL RS	RS	19,45	19,11	18,96	17,58	10,59
43	SICOOB SUL	ES	19,72	19,42	19,20	18,08	9,99
44	SICOOB COOPMIL	SP	19,44	19,24	18,51	18,85	11,11
45	SICREDI UNIÃO METROPOLITANA RS	RS	19,43	18,66	19,25	17,18	10,25
46	SICREDI VALE DO RIO PARDO	RS	19,43	19,07	18,97	17,52	10,66
47	SICOOB METROPOLITANO	PR	19,42	19,20	19,09	17,61	10,20
48	SICREDI SUDOESTE MT	MT	19,42	19,33	18,49	17,46	10,28
49	SICOOB CREDI-RURAL	GO	19,42	19,06	18,28	18,54	8,31
50	SICREDI FRONTEIRA PR/SC	PR	19,41	19,35	18,87	17,53	10,25

Fonte: Disponível em: <www.cooperativismodecredito.com.br>. Acesso em: 10 nov. 2012.

Os dados foram normalizados pelo logaritmo Neperiano, de forma que os valores fossem aproximados sem perder a capacidade de tratamento estatístico aplicado, conforme

destacado por Carleton (1970), Grace, Harrington e Klein (1998), Fried, Lovell e Yaisawarng (1999).

Tabela 2 - Matriz de preferências

Dados do Ranking BACEN	Ordem de preferências
Ativo Total	0,4
Carteira de Crédito	0,25
Depósitos Totais	0,2
Patrimônio Líquido	0,05
Número de Associados	0,1

Na elaboração da matriz de preferência, foram considerados pesos que representassem um grau de importância entre as variáveis de análise, de forma que sua relação configure na comparação entre as variáveis uma relação de importância. Dessa forma, em relação à soma dos pesos das variáveis, o ativo total figura com 40% do peso, que o coloca como primeiro no grau de importância. Para as demais variáveis, foi estabelecido procedimento da mesma forma e relação.

Nesta pesquisa, foi apresentada uma matriz de preferência diferente da apresentada por Silva, Fiorentin e Toledo Filho (2011) uma vez que na época o resultado das cooperativas estava influenciado pela relação em que o cooperado (cliente) estava condicionado à situação de sócio da coope-

rativa, fato que neste momento, em função da alteração pela resolução n. 3.859/2010, possibilita às cooperativas de crédito aceitar correntistas sem obrigatoriedade de sociedade, de forma que pode ampliar o mix de clientes correntistas.

3 Análise dos dados

Com base nos dados apresentados na tabela 1, do *ranking* das 50 maiores cooperativas de crédito do Brasil, foi considerada matriz de preferência, considerado o disposto apresentado na parte final da metodologia, da tabela 2, foram multiplicados os dados do *ranking* pela matriz de preferência para a formação do *ranking* pela AHP, conforme resultado apresentado na tabela 3.

Tabela 3 - Ranking do BACEN Versus Ranking AHP

Cooperativa	BACEN	AHP
SICOOB CREDICITRUS	1	50
SICOOB COCRED	2	47
VIACREDI	3	49
SICOOB COOPERFORTE	4	48
SICREDI PIONEIRA RS	5	46
CREDICOAMO	6	38
SICOOB COOPECREDI	7	7
SICREDI UNIAO PR	8	43
SICREDI UNIAO RS	9	45
SICOOB CREDICOM	10	41
SICREDI CATARATAS DO IGUAÇU PR	11	44
SICREDI REGIAO DOS VALES RS	12	42
UNIPRIME PR	13	34
SICREDI CELEIRO DO MT	14	36
SICREDI SERRANA RS	15	40
SICREDI PLANALTO GAUCHO RS	16	37
UNICRED CENTRO BRASILEIRA GO	17	28
SICREDI NORTE RS/SC	18	39

Cooperativa	BACEN	AHP
SICOOB CREDICOONAI	19	29
SICREDI OURO VERDE MT	20	26
UNICRED FLORIANÓPOLIS	21	17
SICREDI CENTRO NORTE MT	22	19
SICREDI ALTO URUGUAI RS/SC	23	35
SICREDI NOROESTE RS	24	33
SICREDI ALTOS DA SERRA RS	25	31
SICREDI OURO BRANCO RS	26	32
SICOOB LESTE CAPIXABA	27	27
UNICRED POA	28	6
SICREDI REGIÃO CENTRO RS	29	30
SICREDI CENTRO-SUL MS	30	23
UNICRED JP	31	8
SICOOB MAXICRÉDITO	32	24
SICOOB SÃO MIGUEL	33	16
UNICRED MT	34	2
SICREDI IBIRAIARAS RS	35	18
SICREDI VALE DO TAQUARI RS	36	22
SICREDI CENTRO SERRA RS	37	21
SICOOB SUL-SERRANO	38	12
SICOOB AGROCREDI	39	3
SICOOB NORTE	40	9
SICREDI BOTUCARAI RS	41	15
SICREDI ZONA SUL RS	42	14
SICOOB SUL	43	25
SICOOB COOPMIL	44	20
SICREDI UNIAO METROPOLITANA RS	45	4
SICREDI VALE DO RIO PARDO	46	13
SICOOB METROPOLITANO	47	11
SICREDI SUDOESTE MT	48	5
SICOOB CREDI-RURAL	49	1
SICREDI FRONTEIRA PR/SC	50	10

Com base nos dados da tabela 3, ficaram ressaltadas as alterações na classificação das cooperativas, pela metodologia do BACEN, considerada a tabela 2, da matriz de preferências, que alterou significativamente a posição de classificação no ranking apresentado pela AHP. Apenas as cooperativas classificadas na sétima e na vigésima sétima posições não sofreram alterações.

Das dez primeiras classificadas pelos critérios (graus de preferência) do BACEN, quando consideradas no ranking apresentado pela AHP, oito cooperativas passaram para

depois da quadragésima primeira posição. Já, das dez últimas classificadas pelo BACEN, o ranking apresentado pela AHP reposicionou quatro delas entre as dez melhores cooperativas de crédito, com base na matriz de preferência presentemente utilizada.

A pesquisa de Silva, Fiorentin e Toledo Filho (2011) destacou alterações de menor grau, com apenas duas posições sendo divergentes do ranking estabelecido pelo BACEN, fato que não aconteceu nesta pesquisa.

Concernente aos resultados apresentados, o objeto do estudo foi de análise do

ranking anteriormente utilizado, porém, tampouco foi foco de negação a classificação anterior, mas que, por se tratar de estudo que envolve o estabelecimento por parte do pesquisador na preferência no peso das variáveis, as alterações podem acontecer em maior ou menor grau. Nesta pesquisa, ficou evidente a troca de posição pelas diferenças estabelecidas para o tratamento dos dados, como de maior grau de alterações de posição.

Posteriormente, como ponto de confirmação aos resultados apresentados, foi aplicado o teste do coeficiente de correlação de Kendall, com utilização do software estatístico, da forma apresentada no tópico seguinte.

➤ Coeficiente de correlação de Kendall

A aplicação do teste de correlação de Kendall foi utilizada com predisposição afirmativa aos resultados conseguidos, com base na classificação do BACEN e do ranking no uso da AHP, tendo como objeto o exame dos resultados apresentados. O teste de coeficiente de Kendall já foi utilizado em vasta gama

de pesquisa, dentre elas, os estudos na contabilidade apresentados por Cunha e Beuren (2006, p. 82) utilizaram em testes de auditoria, bem como o de Silva, Fiorentin e Toledo Filho (2011) para o ranking das cooperativas.

Destacamos ainda, que a pesquisa de Fonseca, Martins e Toledo (1995, p. 48) esclarece, também, “o coeficiente de Kendall, simbolizado pela letra grega τ (tau), fornece uma medida mais satisfatória de associação entre classificações, principalmente quando o número de relações é muito grande”. O coeficiente foi representado como:

$$\tau = \frac{S}{\frac{n(n-1)}{2}}$$

Onde: τ = Associação das Classificações Requeridas;

S = resultado da relação das ordens encontradas nos possíveis pares de ordenação;

N = número de etapas.

O “S” é calculado para destacar a relação dos pares possíveis, que representa o teste da classificação apresentada pelo BACEN e o ranking apresentado pela AHP.

Tabela 4 - Correlação de Kendall

		BACEN	AHP
BACEN	Coeficiente de correlação	1,000	-0,678**
	Sig. (2-tailed)	.	0,000
	N	50	50
AHP	Coeficiente de correlação	-0,678**	1,000
	Sig. (2-tailed)	0,000	.
	N	50	50

** . Nível de significância da Correlação 0,01%.

A correlação de Kendall apresentou divergência entre os rankings do BACEN e o resultado da classificação pelo método AHP. O ranking apresentado pela AHP diverge a tal ponto que tendem a inverter as posições em relação ao apresentado pelo BACEN, com -0,678.

Os resultados são divergentes a tal ponto que, conforme apresentado na tabela 3, destaca que, das 50 cooperativas de crédito, apenas duas cooperativas, a sétima e a vigésima sétima se mantiveram na mesma posição. As demais cooperativas alteraram suas posições quando utilizada a AHP.

Considerações finais

O presente estudo realizou-se com a premissa de que as cooperativas de crédito com maior ativo devem estar classificadas como primeira colocada em depósitos totais, patrimônio líquido e operações de crédito.

Com o objetivo de analisar a eficiência e o posicionamento do ranking das cooperativas de crédito no Brasil, esta pesquisa utilizou a classificação feita pelo BACEN, com ano base de 2010, com as variáveis ativos totais, créditos totais, depósitos totais, patrimônio líquido e o volume de cooperados, que nesse

conjunto classificou as 50 maiores cooperativas do Brasil.

Esses dados foram base para este estudo, em que se utilizou da técnica multivariada de dados, Análise Hierárquica de Dados (AHP), em que foram classificadas em função da matriz de preferência. Com isso foi listado o ranking original das 50 maiores cooperativas de crédito brasileiras segundo o Banco Central do Brasil (BACEN) e apurado o ranking com base na análise hierárquica de processos.

Esse ranking da AHP em relação ao original apresentado pelo BACEN destaca uma divergência na classificação final, pois as alterações que validavam o ranking foram altíssimas, com permanência de, apenas, duas cooperativas de crédito na posição original e no ranking da AHP. Esse fato destaca a disparidade entre as classificações, em que do ranking original foram utilizadas as variáveis puras e, no ranking da AHP, com base na matriz de preferência, as posições se alteraram de forma demasiada. Ainda, a matriz de preferência foi estabelecida com característica principal de prioridade na ordem em que as variáveis listadas.

Contudo o número de cooperados foi classificado com grau de preferência menor pois o associado está desvinculado de contribuição na forma de cooperado, pela alteração na legislação, posicionamento diferente do apresentado na pesquisa de Silva, Fiorentin e Toledo Filho (2011) em que as alterações na posição de classificação, também com uso da AHP, foram de apenas duas cooperativas de crédito.

Como sugestão de pesquisas propõe-se ampliar mais o número de cooperativas de crédito, além da possibilidade de estudo com as cooperativas de microcrédito, ainda com pouca exploração no tema.

Referências

ARCHER, S. H. The structure of management decision theory. *The Academy of Management Journal*, New York, USA, v. 7, n. 4, p. 269-287, Dec. 1964.

BACCARINI, D.; ARCHER, R. The risk ranking of projects: a methodology. *International Journal of Project Management*, Philadelphia, USA, v. 19, n. 1, p. 139-145, 2001.

BRASIL. *Lei n. 4.595 de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm)

[planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. *Lei Complementar n. 130, de 17 de abril de 2009*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2012.

_____. *Resolução n. 3.859 de 27 de maio de 2010*. Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: <www.cooperativismodecredito.com.br>. Acesso em: 25 maio 2012.

BRITO, G. A. S.; ASSAF NETO, A. Modelo de classificação de risco de crédito de empresas. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 19, n. 46, p. 18-29, jan./abr. 2008.

BÚRIGO, F. L. Finanças e solidariedade: o cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 312-349, dez. 2006a.

_____. *Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. 2006. 374f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006b.

CARLETON, W. T. An Analytical Model for Long-Range Financial Planning. *The Journal of Finance*, Malden, USA, v. 25, n. 2, p. 291-315, 1970.

COOPERATIVISMO de Crédito. Disponível em: <www.cooperativismodecredito.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2011.

CUNHA, P. R.; BEUREN, I. M. Técnicas de amostragem utilizadas nas empresas de auditoria independente estabelecidas em Santa Catarina. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 17, n. 40, p. 67-86, jan./abr. 2006.

DAUTEN, C. A. A fresh approach to the place of consumer credit in economic and financial thinking. *The Journal of Finance*, Malden, USA, v. 9, n. 2, p. 111-123, May 1954.

DAYSON, K.; CARBONI, B. J.; KICKUL, J.; CALDERON, M.; GARRIDO, S. R. Introduction. In: CARBONI, B. J. (Org.). *Handbook of microcredit in Europe: social inclusion through microenterprise development*. Cheltenham, UK: MPG Books Group, 2010.

FAMA, E. F. Components of Investment Performance. *The Journal of Finance*, Malden, USA, n. 27, v. 3, p. 551-567, 1972.

FONSECA, J. S.; MARTINS, G. A.; TOLEDO, G. L. *Estatística aplicada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

FRIED, H. O.; LOVELL, C. A. K.; YAISAWARNG, S. The impact of mergers on credit union service provision. *Journal of Banking & Finance*, Santa Clara, USA, v. 23, p. 367-386, 1999.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONÇALVES, R. M. L. *Condicionantes do risco de liquidez em cooperativas de economia e crédito mútuo do estado de Minas Gerais*. 2005. 118f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-graduação em

- Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2005.
- GRACE, M. F.; HARRINGTON, S. E.; KLEIN, R. W. Risk-based capital and solvency screening in property-liability insurance: hypotheses and empirical tests. *The Journal of Risk and Insurance*, Pennsylvania, USA, n. 65, v. 2, p. 213-243, 1998.
- HORRIGAN, J. O. A short history of financial ratio analysis. *The Accounting Review*, Pittsburgh, USA, n. 43, v. 2, p. 284-294, 1968.
- LAZZARINI, S. G.; BIALOSKORSKI NETO, S.; CHADDAD, F. R. Decisões financeiras em cooperativas: fontes de ineficiência e possíveis soluções. *Gestão e Produção (UFSCAR)*, São Carlos, SP, v. 6, n. 3, p. 257-268, dez. 1999.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007.
- PINHEIRO, M. A. H. *Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil*. Brasília: BCB, 2005.
- _____. _____. 6. ed. Brasília: BCB, 2008.
- RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Caracterização da pesquisa em Contabilidade. In: BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- ROBBINS, S.; FOSTER JR, E. Profit-planning and the finance function. *The Journal of Finance*, Malden, USA, v. 12, n. 4, p. 451-467, Dec., 1957.
- SAATY, T. L. *Método de análise hierárquica*. São Paulo: Makron Books, 1991.
- SANTOS, K. F.; CARMONA, C. U. M.; LEISMANN, E. L. Gerenciamento do risco de crédito em micro e pequenas empresas: recortes teórico-empíricos. *Revista da Micro e Pequena Empresa*, Campo Limpo Paulista, SP, v. 3, n. 3, p. 83-95, 2010.
- SHIMIZU, T. *Decisão nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SILVA, E. S. A eficiência econômica e social em cooperativas do setor pecuário em Pernambuco. *Custos e @ gronegócios on line*, Recife, PE, v. 1, n. 2, p. 25-44, 2005.
- SILVA, A. C. R. *Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- SILVA, T. P.; FIORENTIN, M.; TOLEDO FILHO, J. R. Análise da eficiência e do ranking das dez maiores cooperativas de crédito do Brasil. *Espacios*, Caracas, v. 2, n. 32, p. 29-46, 2011.
- SILVA FILHO, G. T. Avaliação de desempenho em cooperativas de crédito: uma aplicação do modelo de gestão econômica - GECON. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, MG, v. 1, n. 4, p. 266-282, 2002.
- SILVA, T. P. *Risco positivo na atividade de crédito que otimiza o desempenho econômico-financeiro de cooperativas de crédito*. 2012. 203p. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis e Administração) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, 2012.
- SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: BCB, 2007.
- TURNOVSKY, S. J. Financial structure and the theory of production. *The Journal of Finance*, Malden, USA, v. 25, n. 5, p. 1061-1080, Dec., 1970.
- VERGARA, S. C. *Projeto e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 1998.
- ZHOU, L.; LAI, K. K. Multi-agent ensemble models based on Weighted Least Square SVM for credit risk assessment. *Global Congress on Intelligent Systems*, Hong Kong, China, 19-21 May 2009. v. 3.

Desenvolvimento Local e Arranjos Produtivos Locais: uma revisão sistemática da literatura

Local Development and Clusters: a systematic literature review

Développement Local et Arrangements Productifs Locaux: une revue systématique de la littérature

Desarrollo Local y Arreglos Productivos Locales: una revisión sistemática de la literatura

Márcia Freire de Oliveira*
(marciafreire@fagen.ufu.br)

Dante Pinheiro Martinelli**
(dantepm@usp.br)

Recebido em 10/02/2013; revisado e aprovado em 23/02/2013; aceito em 29/03/2013

Resumo: Este artigo tem como objetivo avaliar, através de revisão sistemática, a produção bibliográfica a respeito do desenvolvimento local em arranjos produtivos locais. A partir de vinte e quatro artigos selecionados, os resultados mostram que é possível agrupá-los nos seguintes temas, relacionados ao desenvolvimento local: A) Uso de indicadores, métodos e técnicas para avaliação de arranjos produtivos; B) Impacto de arranjos produtivos de setores específicos; C) Desenvolvimento e promoção de arranjos produtivos.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local. Arranjos Produtivos Locais. Revisão Sistemática.

Abstract: This article aims to evaluate, through a systematic review, the bibliographic production regarding local development in clusters. From the twenty four articles selected the results show that it is possible to group them in the following themes, related to the local development: A) Use of indicators, methods and techniques for evaluation of clusters; B) Impact of clusters of specific sectors; C) Development and promotion of clusters.

Key words: Local Development. Clusters. Systematic review.

Résumé: Cet article a comme objectif d'évaluer, à travers la revue systématique, la production bibliographique sur le développement local en arrangements productifs locaux. À partir de vingt-quatre articles sélectionnés les résultats montrent qu'il est possible de les grouper selon les thèmes liés au développement local, comme suit: A) L'utilisation d'indicateurs, de méthodes et de techniques pour évaluer les arrangements productifs; B) L'impact des arrangements productifs des secteurs spécifiques; C) Le développement et la promotion des arrangements productifs.

Mots-clés: Développement Local. Arrangements Productifs. Revue Systématique.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo evaluar a través de una revisión sistemática la producción bibliográfica sobre el desarrollo local en las agrupaciones locales. De veinte y cuatro artículos seleccionados resultados muestran que es posible agruparlos en los siguientes temas, A) El uso de indicadores, métodos y técnicas para la evaluación de los arreglos de producción B) Impacto de arreglos de producción en sectores específicos; C) Desarrollo y promoción de los arreglos productivos.

Palabras clave: Desarrollo Local. Arreglos Productivos Locales. Revisión Sistemática.

Introdução

Os estudos sobre aglomerações produtivas locais vêm ganhando importância na literatura, sendo um tema bastante debatido em estudos nacionais e internacionais. As empresas, em sua maioria micro e pequenas, quando aglomeradas, isto é, próximas espacialmente, podem ganhar vantagens que não alcançariam se agissem isoladamente. Além disso, os benefícios gerados a partir da proximidade territorial das empresas vão além

do contexto de cada organização, podendo contribuir para o desenvolvimento local das regiões onde esses arranjos estão localizados.

Os arranjos produtivos locais (APLs) são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Em geral, envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos,

* Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, MG, Brasil.

** Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo (FEARP-USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil.

consultorias, clientes e outros – e suas diversas formas de representação e associação. Incluem também outras instituições públicas e privadas voltadas para: capacitação de recursos humanos; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Segundo Mattos (2008), o desenvolvimento local abrange, pelo menos, três dimensões: uma econômica, caracterizada por um sistema específico de produção capaz de assegurar, aos empresários locais, o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra, sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações, que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma última, que é política e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento.

O termo APL, não é novo, porém sua apropriação como política de Estado para o desenvolvimento local e regional no Brasil, seja em indústrias tradicionais ou tecnológicas, o é (ULTRAMARI; DUARTE, 2011). Isbasoiu (2007) coloca que os APLs exercem um papel significativo no desenvolvimento local, gerando benefícios como: melhoria financeira e tecnológica das empresas, geração de oportunidades de trabalho, criação de riqueza e renda e maior nível de crescimento econômico global, quando comparado às regiões onde as empresas atuam de forma isolada. Assim, os APLs são reconhecidos por terem um papel significativo no desenvolvimento econômico regional e na melhoria da qualidade de vida nas localidades onde estão instalados.

Dessa forma, coloca-se a seguinte pergunta de pesquisa: qual a produção bibliográfica que trata do desenvolvimento local gerado por meio de arranjos produtivos locais?

Buscando responder tal questão, este artigo tem como objetivo avaliar, através de revisão sistemática, a produção bibliográfica a respeito do desenvolvimento local em arranjos produtivos locais nas bases de dados ABI/Inform, Scopus e SciELO, produzida de 2007 a 2012.

A revisão sistemática é um método baseado na revisão da literatura que foca uma

pergunta definida de forma clara, para a qual são identificados, selecionados e avaliados artigos buscando a síntese de evidências importantes, envolvendo a aplicação de critérios explícitos e procedimentos padronizados e rigorosos (FUCHS; PAIM, 2010).

Os estudos de revisão sistemática são bastante utilizados em pesquisas em áreas de saúde, porém pouco difundidos na área de gestão. Segundo Tranfield, Denyer e Smart (2003), os estudos de revisão sistemática podem auxiliar os estudos de gestão contribuindo principalmente com a melhoria do rigor metodológico das pesquisas.

O presente artigo, além desta introdução está dividido em sete seções. Na primeira, o método usado para a realização da pesquisa é detalhado; na segunda, os resultados são apresentados e desdobrados posteriormente na terceira, quarta e quinta seções, denominadas respectivamente: uso de indicadores, métodos e técnicas para avaliação de arranjos produtivos; impacto de arranjos produtivos de setores específicos; e desenvolvimento e promoção de arranjos produtivos. As considerações finais são descritas na sexta seção e, por fim na sétima seção são feitos os agradecimentos.

Método

A pesquisa dos artigos foi realizada mediante a busca eletrônica nas bases de dados Abi/Inform, Scopus e SciELO. Foram utilizados os seguintes critérios de inclusão para a realização da busca: I) idioma de publicação – artigos publicados na íntegra em língua inglesa, francesa ou portuguesa; II) ano de publicação – artigos publicados entre 2007 e 2012, totalizando um período de 6 anos.

Para as bases de dados Abi/Inform e Scopus utilizaram-se cruzamentos dos seguintes descritores: *local development and cluster*; *regional development and cluster*; *territorial development and cluster*; *local development and agglomeration*; *regional development and agglomeration*; *territorial development and agglomeration*. Para a base de dados SciELO, os cruzamentos dos seguintes descritores foram utilizados: desenvolvimento local e *cluster*; desenvolvimento regional e *cluster*; desenvolvimento territorial e *cluster*; desenvolvimento local e arranjo; desenvolvimento regional

e arranjo; desenvolvimento territorial e arranjo; desenvolvimento local e aglomeração; desenvolvimento regional e aglomeração e; desenvolvimento territorial e aglomeração.

Nas bases de dados Abi/Inform e SciELO, a busca foi feita pelo título e resumo; na base Scopus, a busca foi feita no título e artigo completo, pois não havia opção de fazer a busca apenas pelo resumo. Foram encontrados 10 artigos na Abi/Inform, 29 artigos na Scopus e 11 artigos no SciELO, totalizando 50 artigos. Realizou-se uma leitura seletiva dos resumos, o que resultou no descarte de 13 artigos (por exemplo, artigos em que a palavra *cluster* estava relacionada ao método estatístico de análise, e não a *cluster* como aglomerado). Posteriormente realizou-se a leitura completa dos 37 artigos restantes, descartando-se mais 13 artigos (por exemplo, artigos que apenas faziam menção a *clusters* ou arranjos, mas que abordavam apenas o contexto de redes de empresas).

Assim, o *corpus* que representou o material de análise foi constituído por 24 artigos. Foi feita uma segunda leitura completa dos artigos tabulando-os nas seguintes dimensões: nome do artigo; autores; periódico; ano de publicação; objetivos; base teórica de referência; método; e principais resultados. Dessa maneira, foi possível obter uma análise dos estudos selecionados, o que proporcionou um panorama geral da produção científica nacional e internacional sobre desenvolvimento local e regional no contexto dos arranjos produtivos locais. Após a tabulação, levantaram-se os temas que emergiram da leitura e análise dos artigos, agrupando-os de acordo com a semelhança entre os estudos.

Resultados

Os artigos constituintes do *corpus* de análise foram publicados em vinte periódicos,

observando-se uma grande diversidade de revistas que publicaram sobre o tema desenvolvimento local no contexto dos arranjos produtivos locais. A maioria dos periódicos, dezessete, publicou apenas um artigo relacionado ao tema, com exceção da Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, com três artigos publicados, e as revistas *Economic Development Quarterly* e *Urban Studies*, com dois artigos publicados em cada uma.

Em relação ao ano de publicação dos artigos, quatro artigos foram publicados em 2007; quatro, em 2008; dois, em 2009; quatro, em 2010 e cinco, tanto em 2011 quanto em 2012. Portanto percebe-se que houve certa homogeneidade por ano na quantidade de artigos publicados sobre o tema pesquisado neste artigo, exceto no ano de 2009.

Em se tratando do número de autores, seis artigos foram publicados por um autor cada; sete artigos por dois autores cada; oito artigos por três autores cada; dois artigos por quatro autores cada e; um artigo foi publicado por nove autores.

Em se tratando do número de autores por publicação, seis artigos foram publicados por um único autor; sete artigos, por dois; oito artigos, por três; dois artigos, por quatro; e um artigo foi publicado por nove autores.

Os artigos pesquisados foram agrupados segundo os seguintes temas, relacionados ao desenvolvimento local: A) Uso de indicadores, métodos e técnicas para avaliação de arranjos produtivos; B) Impacto de arranjos produtivos de setores específicos; C) Desenvolvimento e promoção de arranjos produtivos. O Quadro 1, mostra a relação dos autores com os temas. O tema B foi o que apresentou o menor número de artigos, apenas três. Já o tema C foi o que apresentou o maior número de artigos, onze, e o tema A apresentou dez artigos.

Tema	Uso de indicadores, métodos e técnicas para avaliação de arranjos produtivos	Impacto de arranjos produtivos de setores específicos;	Desenvolvimento e promoção de arranjos produtivos
Autores	Scholz e Stauffacher (2007); Fromhold-Eisebith e Eisebith (2008); Pinheiro, Sobreira e Rapini (2008); Galdámez, Carpinetti e Gerolamo (2009); Brito et al. (2010); Olivares e Dalcol (2010); Li, Li e Liu (2011); Tigre et. al. (2011); Lübeck, Wittman e Silva (2012); Junior Marini e Silva (2012).	Giarratani, Gruver e Jackson (2007); Sable (2007); Oliveira e Ali (2011).	Wei, Li e Wang (2007); Mason, Castleman e Parker (2008); Treado e Giarratani (2008); Czepczynski (2009); Franz e Hornych (2010); Parker (2010); Chou et al. (2011); Ranjith e Widner (2011); Bellandi e Lombardi (2012); Cunha, Passador e Passador (2012); Quandt (2012).

Quadro 1 – Relação de autores e temas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nos três subtítulos seguintes, serão detalhados os artigos relacionados a cada tema.

Uso de indicadores, métodos e técnicas para avaliação de arranjos produtivos

Os autores Scholz e Stauffacher (2007) procuraram compreender o caráter interativo do aprendizado regional, investigando os pré-requisitos de tal processo e introduzindo um método, denominado ADN, para promover e iniciar *clusters* ou processos de aprendizado regional. O método foi aplicado em três *clusters* suíços dos setores têxtil, laticínios e serraria, envolvendo: (a) a construção de estratégias de negócios regionais e levantamento de variáveis dos *clusters* por meio de análise de cenário; (b) avaliação multicritério dessas variáveis e; (c) um sistema multiprocesso de consulta aos diversos agentes dos *clusters* sobre formas de cooperação horizontal e vertical. Como resultado da aplicação do método, ocorreu um processo de aprendizagem regional, ainda inicial, entre as indústrias, governo e instituições de pesquisa, com o objetivo final de se avançar para uma forma de desenvolvimento sustentável.

Fromhold-Eisebith e Eisebith (2008) discutiram questões gerais de avaliação de *clusters* e propuseram um modelo sistêmico (que engloba a análise do *cluster* e seu efeito para as empresas, para o *cluster* como um todo e para a economia regional) para avaliá-los. Eles realizaram uma pesquisa em dois *clusters*

automotivos, um alemão e outro austríaco. Os resultados indicaram que ganhos advindos dos *clusters* pouco impactam o desempenho das empresas. Em termos coletivos, iniciativas criaram novos contatos e ativos intangíveis, mas de difícil sustentabilidade. A contribuição impacto da promoção de *clusters* parece ser menos significativa e estruturalmente diferente do que é comumente considerado pela literatura.

Pinheiro, Sobreira e Rapini (2008) utilizaram a técnica de componentes principais e a matriz insumo-produto para identificar e investigar as aglomerações produtivas no setor de construção civil do estado do Pará, sustentados na ideia de que estímulos voltados a regiões onde existem aglomerações de empresas podem alavancar o desenvolvimento local pela atração de investimentos, tecnologia, mão de obra qualificada, instituições e agentes políticos, sociais e econômicos. Os autores verificaram a existência de quatro aglomerações no estado e um baixo potencial do setor de construção civil em gerar impactos sobre a economia paraense.

Já Galdámez, Carpinetti e Gerolamo (2009) propuseram um sistema de avaliação de desempenho para dar suporte ao processo de gestão de desempenho de APL. O sistema foi construído através de pesquisas de campo nos APLs de Ibitinga (indústria de cama, mesa e banho) e Jaú (calçados femininos). As perspectivas e indicadores de desempenho utilizadas nos APLs são apresentadas no Quadro 2.

Perspectiva de Desempenho	Indicadores APL de Ibitinga	Indicadores APL de Jaú
Desempenho das empresas	Preço médio de venda dos produtos Valor adicionado das pessoas ocupadas Custo total da empresa negócio Lucratividade das PMEs	Preço médio do calçado por coleção Produtividade do funcionário por coleção Pares de calçados produzidos e comercializados por coleção
Resultados econômicos e sociais	Pessoas ocupadas Pessoas qualificadas	Pessoas ocupadas Pessoas qualificadas
Eficiência coletiva	Compra coletiva de fibra	Compra coletiva de cestas básicas
Capital social	Porcentagem de empresas envolvidas nas ações de cooperação	Empresas envolvidas nas ações de cooperação
Meio ambiente		Coleta do resíduo industrial

Quadro 2 – Perspectivas e indicadores de desempenho dos APLs de Ibitinga e Jaú.

Fonte: Adaptado de Galdámez, Carpinetti e Gerolamo (2009).

A pesquisa mostrou que a medição de desempenho integrado a um processo de melhoria contínua promove a gestão colaborativa, aperfeiçoa o processo de tomada de decisão e apoia o desenvolvimento de ações de melhoria e mudança empresarial, pois identifica lacunas de desempenho. As informações obtidas com a medição de desempenho podem direcionar investimentos e implementação de políticas de desenvolvimento econômico, industrial e social por instituições governamentais, universidades, setores privados, agentes locais e as empresas do arranjo (GALDÁMEZ; CARPINETTI; GEROLAMO, 2009).

Brito et al. (2010) procuraram identificar a relação da aglomeração de firmas de uma mesma atividade econômica, do setor industrial paulista, na taxa de crescimento do emprego local, comparando municípios que possuem aglomerado com os que não possuem. A pesquisa utilizou modelagem multinível para medir o crescimento. Houve uma relação positiva entre as aglomerações e o crescimento de emprego, e as firmas localizadas na aglomeração apresentaram crescimento maior do que suas concorrentes localizadas fora de aglomerados.

Olivares e Dalcol (2010), por sua vez, apresentaram um sistema de indicadores para mensurar o grau de contribuição que os APLs assumem em relação ao desenvolvimento local e regional, visando auxiliar no processo de tomada de decisão por parte de formuladores de políticas e ações de promoção local. Os indicadores, divididos nos aspectos:

socioeconômico; inovação; cooperação; geográfico; e promoção de ações e políticas foram aplicados em dois aglomerados, um de confecções e o outro de software, localizados em Petrópolis, RJ.

A pesquisa mostrou que o aglomerado de software possui um maior grau de contribuição para o desenvolvimento local e regional, embora não tão expressivo que o aglomerado de confecções, para o município de Petrópolis. Os autores sugerem que gestores e promotores de políticas públicas identifiquem os indicadores que tiveram baixa pontuação e adotem estratégias para melhoria dos índices (OLIVARES; DALCOL, 2010).

Li, Li e Liu (2011) analisaram, através da técnica de análise de redes sociais, as redes e sua evolução, procurando compreender o desenvolvimento industrial e regional de *clusters* de áreas rurais, menos desenvolvidas. Os autores pesquisaram o cluster da indústria de fitas localizado na área rural da aldeia de Narizhuang, no condado de Yucheng, China.

Comparado às tradicionais áreas costeiras chinesas ou aos *clusters* de alta tecnologia, a evolução de redes em *clusters* de indústrias tradicionais, em áreas rurais mais atrasadas e menos desenvolvidas, conta com recursos endógenos e segue princípios de autoorganização. Quatro tipos de redes foram identificados: *spin-off*; consultoria; comunicação; e cooperativa. Ao longo do tempo de desenvolvimento do *cluster*, este passou por quatro estágios: redes familiares (1978-1995), redes de divisão interna de produção (1995-2000); redes de inovação local (2001-2005) e

redes de cadeia global (2005...), que exerceram diferentes papéis no desenvolvimento do *cluster*. Nesse processo, o número de nós da rede aumentou, os tipos de atores se diversificaram, as relações entre eles se estreitaram e as empresas do cluster foram se adaptando lentamente, de forma que as redes evoluíram naturalmente (ERLING; XIAOJIAN; ZHIGAO, 2011).

Tigre et al. (2011) buscaram levantar questões-chaves relacionadas à atratividade para empresas de *software* de diferentes cidades na Argentina e no Brasil e seus impactos no desenvolvimento local; e propor uma taxonomia para agrupar *clusters* de acordo com o segmento dominante de negócios, origem do capital e escopo de operações.

Os resultados do estudo de Tigre et al. (2011) apontaram que cidades que são hábeis em atrair a indústria de *software* e serviços de informação apresentam uma combinação de empregados altamente capacitados, universidades de qualidade, ambiente institucional amigável, e governos locais que buscam desenvolver a indústria ativamente. Entretanto tal atração não garante o fluxo de conhecimento, uma vez que a transmissão de tecnologia para as firmas locais depende das relações entre diferentes agentes. Então, as perspectivas para o desenvolvimento local dependem da forma como os APLs são institucionalizados e geridos.

O artigo de Lübeck, Wittman e Silva (2012) teve como objetivo demonstrar a necessidade de se conjugar métodos e variáveis para traçar um quadro da situação produtiva territorial de aglomerados por meio da análise do capital social, redes de empresas, inovações, políticas públicas, gini locacional e indicadores econômicos. O estudo apontou que é possível diferenciar APLs de SLPs pelo grau de maturidade da aglomeração. Nos APLs a intensidade de interação entre os agentes e a inovação é ainda insipiente, sendo que o aumento do capital social pode ser uma fonte importante de inovação, contribuindo para a geração de vantagens competitivas e de melhores possibilidades de desenvolvimento interno e aproveitamento de oportunidades oferecidas por agentes endógenos e exógenos locais e regionais.

Por fim, através do método bibliográfico, Junior Marini e Silva (2012) analisaram as inter-relações dos arranjos produtivos locais com o contexto do desenvolvimento regional, propondo uma matriz para compreender estas inter-relações através dos principais componentes que formam a estrutura dos APLs, como políticas públicas, ações conjuntas, governança local etc.; e as seguintes dimensões territoriais: social; econômica; ambiental; espacial; cultural; política e institucional.

Fazendo uma análise geral dos artigos relacionados a este tópico verifica-se que alguns deles propõem métodos/indicadores/técnicas de avaliação de arranjos mas não os aplicam (LÜBECK; WITTMAN; SILVA, 2012; JUNIOR MARINI; SILVA, 2012), a maioria propõe métodos/indicadores/técnicas e fazem aplicação destes (SHOLZ; STAUFFACHER, 2007; FROMHOLD-EISEBITH; EISEBITH, 2008; GALDAMEZ; CARPINETTI; GERÓLAMO, 2009; OLIVARES; DALCOL, 2010; TIGRE et al., 2011) e outros usam métodos/indicadores/técnicas já existentes para avaliar os arranjos (PINHEIRO; SOBREIRA; RAPINI, 2008; BRITO et al., 2010; ERLING; XIAOJIAN; ZHIGAO, 2011).

Outro ponto a ser destacado é que existe praticamente uma divisão entre os artigos no que tange ao fato do contexto e ganhos que podem advir dos arranjos produtivos contribuírem ou possam contribuir (SHOLZ; STAUFFACHER, 2007; GALDAMEZ; CARPINETTI; GERÓLAMO, 2009; BRITO et al., 2010; ERLING; XIAOJIAN; ZHIGAO, 2011; JUNIOR MARINI; SILVA, 2012) ou não terem impacto significativo (FROMHOLD-EISEBITH; EISEBITH, 2008; PINHEIRO; SOBREIRA; RAPINI, 2008; OLIVARES; DALCOL, 2010; LÜBECK; WITTMAN; SILVA, 2012) para o desenvolvimento local. O artigo de Tigre et al. (2008) não pode ser enquadrado em um dos lados da divisão, pois coloca que a contribuição para o desenvolvimento local depende da forma como os arranjos são institucionalizados e geridos, portanto depende do contexto de cada arranjo.

O Quadro 3 ilustra a análise geral descrita nos dois parágrafos anteriores.

Autores	1	2	3	4	5	6
Scholz e Stauffacher (2007)		X		X		
Fromhold-Eisebith e Eisebith (2008)		X			X	
Pinheiro, Sobreira e Rapini (2008)			X		X	
Galdámez, Carpinetti e Gerolamo (2009)		X		X		
Brito et al. (2010)			X	X		
Olivares e Dalcol (2010)		X			X	
Erling, Xiaojian e Zhigao, 2011			X	X		
Tigre et. al. (2011)		X				X
Lübeck, Wittman e Silva (2012)	X				X	
Junior Marini e Silva (2012)	X			X		
Legenda 1- Proposta de método/indicador/técnica e não aplicação 2- Proposta de método/indicador/técnica e aplicação 3- Uso de método/indicador/técnica existente 4- Contexto e ganhos que podem advir dos arranjos contribui para o DL 5- Contexto e ganhos que podem advir dos arranjos não contribuem para o DL 6- Contribuição do contexto e ganhos que podem advir dos arranjos depende do contexto						

Quadro 3 – Análise geral dos artigos relacionados ao tema A

Fonte: Elaborado pelos autores

Impacto de arranjos produtivos de setores específicos

Procurando trazer novas evidências a respeito da natureza e importância associadas à produção de aço, Giarratani, Gruver e Jackson (2007) analisaram *clusters* industriais, com foco nas questões de entrada de mercado e desenvolvimento regional. Segundo os autores, os *clusters* podem exercer um papel importante no processo de entrada de mercado, entretanto, a contribuição para o desenvolvimento regional depende das características dos produtos e das empresas. Quando a entrada de mercado da empresa depende de outras empresas da região (ligações internas), o impacto no desenvolvimento regional é maior do que quando as empresas possuem apenas ligações externas (com empresas que estão fora da aglomeração).

Já Sable (2007) buscou avaliar o impacto dos *clusters* metropolitanos de biotecnologia de San Diego e Boston, no desenvolvimento econômico local, especialmente no que diz respeito ao trabalho e ao mercado imobiliário. A pesquisa mostrou que o setor de biotecnologia demanda alta qualificação, gerando pouco retorno de empregos para a economia regional. Os *clusters* provocaram o fenômeno de gentrificação (expulsão das populações mais carentes de áreas de grandes metrópoles e valorização imobiliária desses espaços). O

foco na biotecnologia não é condizente com a diversidade econômica essencial para a sustentação do desenvolvimento local (leva-se muito tempo para desenvolver um produto), além disso, a biotecnologia impacta negativamente o ambiente.

Oliveira e Ali (2011) buscaram entender a dinâmica das minas de esmeralda brasileiras, localizadas em Campos Verdes/Santa Terezinha, GO; Nova Era/Itabira, MG; e Carnaíba/Campo Formoso, BA, e seu impacto no desenvolvimento local usando o conceito de *clusters*. Os resultados apontaram que regiões de minas de esmeralda atraem vários imigrantes, aumentando a demanda por serviços públicos, mas o governo local não tem capacidade de provê-los devido ao pequeno retorno de impostos gerados. Existe uma lacuna entre demanda e oferta de serviços públicos, gerando vários problemas sociais. Entretanto trabalhar com conceito de *clusters* pode ajudar na criação de políticas para melhorar os benefícios locais, organizando os mineiros e organizações de suporte permitindo assim a realização de investimentos que possam gerar benefícios a longo prazo para as regiões.

Em relação aos artigos relacionados ao Tema B, percebe-se que o fato das empresas de aço (GIARRATANI; GRUVER; JACKSON, 2007) e as minas de esmeralda (OLIVEIRA; ALI, 2011) estarem localizadas em APLs pode

beneficiar as empresas e o desenvolvimento local, o que depende do contexto dos produtos e das empresas, no caso do APL das empresas de aço; e da resolução de problemas sociais e criação de políticas públicas, no caso das minas de esmeralda. Já o APL de biotecnologia (SABLE, 2007), pela peculiaridade do setor, afeta negativamente o desenvolvimento local da região onde está inserido.

Desenvolvimento e promoção de arranjos produtivos

Wei, Li e Wang (2007) buscaram avançar na pesquisa de desenvolvimento regional investigando a reestruturação do distrito industrial de Wenzhou, na China. A pesquisa mostrou que o processo de reestruturação liderado pelo governo e os empresários locais que pertencem a densas redes locais, envolveu mudança institucional, modernização, diversificação e reestruturação espacial, superando os limites dos negócios familiares. Mais recentemente, o crescimento de Wenzhou tem diminuído, levando alguns a questionar o seu modelo de crescimento. Argumenta-se que o desenvolvimento de Wenzhou está em perigo devido a “trancas” regionais: relacionais, intergeracionais e estruturais. Porém a experiência de Wenzhou desafiou o conceito tradicional de distritos industriais Marshalianos, por meio do desenvolvimento regional globalizado (WEI; LI; WANG, 2007).

Mason, Castleman e Parker (2008) propuseram os conceitos de comunidades de empresas e comunidades virtuais de empresas, para descrever como pequenas e médias empresas podem atuar em rede e compartilhar conhecimento para desenvolver clusters regionais. Tais comunidades poderiam contribuir com o desenvolvimento das regiões onde os *clusters* estão inseridos, por meio da geração de capital intelectual; estabelecimento da cultura da inovação; criação de redes de valores; e promoção do capital social.

Através da análise do *cluster* da indústria intermediária de fornecedores de aço de Pittsburg; Treado e Giarratani (2008) buscaram entender a experiência e desenvolvimento desse *cluster* para levantar *insights* a serem utilizados por outros *clusters* industriais tradicionais como fonte de resiliência econômica e desenvolvimento regional.

Na região de Pittsburg, apesar do declínio da indústria de aço, os fornecedores sobreviveram, mantendo uma importante presença regional, servindo como fonte de exportação para fora da região. Ligações horizontais com importantes parceiros regionais (cooperação para buscar oportunidades de mercado, desenvolvimento de produtos, resolução de problemas) foram fundamentais para a sustentação do *cluster*. Os fornecedores locais também apresentaram grande capacidade na transferência de conhecimento tecnológico para a diferenciação de produto, ampliando sua base de clientes e aumentando a rentabilidade. Os laços no *cluster* podem ser estreitados por meio de políticas públicas, associações profissionais e universidades (TREADO; GIARRATANI, 2008).

Czepczynski (2009) foca em um aspecto mais específico dos arranjos produtivos e seu impacto no desenvolvimento regional: a cooperação. O autor buscou apresentar alguns obstáculos chave e condições gerais que moldam a cooperação regional entre municipalidades da terceira maior aglomeração da Polônia em Gdansk, também conhecida com Tri-City.

Verificou-se que a concorrência econômica e as práticas liberais de governança pós-1990 melhoraram o isolacionismo e rivalidade entre as localidades da aglomeração. Porém, as demandas públicas para cooperação são principalmente limitadas aos aspectos práticos do transporte público. O principal obstáculo para a cooperação não é a cooperação em si, mas sim como colocá-la em prática sem perda de poder das localidades. As ambições e aspirações de atores políticos locais e as profundas antipatias e aversões entre as principais cidades da aglomeração, são o fator principal por trás desse obstáculo (CZEPCZYNSKI, 2009).

Franz e Horrych (2010) discutiram a questão do desenvolvimento de aglomerações urbanas, através da elaboração de um quadro teórico abordando a cooperação entre municípios na perspectiva da economia regional e da ciência política. A teoria é aplicada à região metropolitana denominada “Triângulo Saxônico”, na Alemanha. Os resultados mostraram que vários fatores (falta de confiança, situações ganha-perde, relações não estáveis) prejudicam a cooperação entre os atores da

região, e que políticas públicas deveriam ser tomadas para reverter essa situação, favorecendo a economia e o desenvolvimento local.

Parker (2010) procurou compreender o processo de formação e evolução de clusters, por meio da mudança transformativa e adaptativa, obtida através da conscientização e reflexão dos atores públicos e privados. Analisando clusters tecnológicos de diferentes tamanhos, idade e localidade (Sofia Antipolis, na França, e Hsinchu Science Park, em Taiwan) os autores concluíram que a mudança institucional que envolve a transformação de uma cidade/região não depende de uma crise induzida de forma exógena, e sim pode envolver o acesso a novas ideias e visões de empresários e atores políticos públicos e privados.

Segundo Parker (2010), a mudança transformadora pode envolver um processo pelo qual as visões dos empresários sejam viáveis e estes obtenham recursos de instituições de apoio para suportar a transformação regional. Além disso, os *clusters* podem evoluir e mudar através de um processo reflexivo de aprendizagem estratégica em que os atores identificam problemas na região, reconfigurando-a para novos fins, atendendo assim suas necessidades e contribuindo para o desenvolvimento regional.

Já Chou et al. (2011), consideraram o quadro analítico de acoplamento estratégico para analisar o caso do *cluster* chinês de semicondutores de Wuxi. Eles investigaram a formação, dinâmica e efeitos gerados por firmas domésticas, ao invés de estrangeiras, no *cluster*. As evidências mostraram que, apesar de a China ter uma estratégia de equilíbrio entre promoção de investimento estrangeiro e aceleração do desenvolvimento das firmas locais, o surgimento e crescimento do *cluster* de Wuxi não se deve ao investimento estrangeiro. Em vez disso, resulta da interação dinâmica de vários elementos como: a mediação do Estado, a comunidade técnica transnacional chinesa e as empresas nacionais.

Chou et al (2011) ainda colocam que efeitos de *spillover* tecnológico derivados de instituições de pesquisa governamentais, assim como cooperação e competição mútuas na rivalidade tecnológica entre empresas domésticas, são considerados como elementos importantes para o desenvolvimento do *cluster* e do desenvolvimento regional.

A pesquisa de Ranjith e Widner (2011) buscou avaliar a deslocalização da indústria de vestuário de Colombo, no Sri Lanka, da região metropolitana para áreas suburbanas, visando alcançar economias de aglomeração, como estratégia para o desenvolvimento regional.

Os autores concluíram que muitas condições necessárias para o desenvolvimento regional através da deslocalização da indústria do vestuário ainda não estão presentes, sendo preciso: investir em novas tecnologias; atualizar as competências dos trabalhadores; melhorar processos, a organização da produção e a qualidade dos produtos; proteger os direitos humanos dos cidadãos, manter a estabilidade política, melhorar as condições de trabalho. Isso contribuiria para o aumento da produtividade e competitividade e a melhoria da qualidade de vida no trabalho, nas empresas do vestuário no Sri Lanka (RANJITH; WIDNER, 2011).

Bellandi e Lombardi (2012), por sua vez, analisaram quatro mercados especializados (têxtil, couro, embutidos e hardware) pertencentes à Província de Zhejiang para compreender seu modelo de desenvolvimento (baseado na interação entre mercados especializados e clusters industriais), e entender qual é o papel que desempenham tais mercados, considerando o referido modelo e as lições que podem ser aprendidas por meio de uma perspectiva político-econômica comparativa.

Os resultados apontaram que, junto com as tradições locais e habilidades, na produção de artesanato e comércio, mercados especializados acompanharam a decolagem de *clusters* industriais após o chamado “modelo Zhejiang” de desenvolvimento. A partir de uma perspectiva de economia política comparativa, a interação das variáveis econômicas e socio-políticas em nível local ocorrida na província de Zhejiang destaca o papel da ação coletiva (entre instituições locais e empreendedores) no processo de desenvolvimento local sustentado, incorporado pela tradição. O papel dos mercados especializados ainda é crucial hoje em dia como um canal eficaz para a distribuição de produtos e como um meio de coordenação de produções fragmentadas na China e no exterior (BELLANDI; LOMBARDI, 2012).

Os autores Cunha, Passador e Passador (2012) verificaram se a presença de agentes

públicos e privados é essencial para a formação de redes no APL de calçados de Birigui, destacando que o associativismo promovido por esses agentes é fundamental para impulsionar o desenvolvimento local. A pesquisa apontou que existe um legado regional que sustenta o *know-how* da indústria de calçados, mas o interesse dos participantes do APL é principalmente comercial, não havendo um capital social desenvolvido, que crie associações provenientes de vontades próprias das organizações. A presença de um agente intermediador por si só não garante a formação de laços de proximidade entre os membros da rede, mas é importante para unir interesses de curto prazo das empresas (ganhos econômicos e comerciais).

Quandt (2012) procurou investigar de que forma as interações dos agentes que atuam em APLs contribuem para o desenvolvimento de inovações em produtos e processos, e para o aumento da competitividade e desenvolvimento econômico local. O autor realizou um estudo no APL de malharias de Imbituva, PR, que revelou serem pouco expressivas as inovações no arranjo, tendo impacto limitado nas organizações. A pesquisa ainda mostrou uma relação positiva entre intensidade de interações, propensão a inovar e desempenho dos negócios, porém tais aspectos ainda são insipientes. As empresas mais antigas apresentaram um padrão mais intenso de interações. Destacou-se a importância de iniciativas para estimular a inovação e o aprendizado por interação entre empresas e instituições do APL, visando ao seu desenvolvimento (QUANDT, 2012).

A análise geral dos artigos relacionados ao tema C permite que algumas observações sejam feitas. Dois artigos tratam de forma mais geral (WEI; LI; WANG, 2007; TREADO; GIARRATANI, 2008) a questão do desenvolvimento e evolução dos APLs e seu impacto no desenvolvimento local, e os demais (nove artigos) tratam aspectos mais específicos como: redes (MASON; CASTLEMAN; PARKER, 2008; CUNHA;

PASSADOR; PASSADOR, 2012); cooperação (CZEPCZYNSKI, 2009; FRANZ; HORRYCH, 2010); mudança (PARKER, 2010); deslocalização de empresas (RANJITH; WIDNER, 2011); inovação (QUANDT, 2012); interações/realização de ações coletivas entre agentes e empresas do arranjo (CHOU et al., 2011; BELLANDI; LOMBARDI, 2012; CUNHA; PASSADOR; PASSADOR, 2012; QUANDT, 2012).

Pode-se também relacionar se os resultados dos estudos que apontaram ou não para uma contribuição do contexto estudado nos arranjos para o desenvolvimento local, sendo que houve praticamente uma divisão dos estudos (Quadro 3). Seis artigos (WEI; LI; WANG, 2007; MASON; CASTLEMAN; PARKER, 2008; TREADO; GIARRATANI, 2008; PARKER, 2010; CHOU et al., 2011; BELLANDI; LOMBARDI, 2012) revelaram que houve contribuição para o desenvolvimento local, já os demais artigos (CZEPCZYNSKI, 2009; FRANZ; HORRYCH, 2010; RANJITH; WIDNER, 2011; CUNHA; PASSADOR; PASSADOR, 2012; QUANDT, 2012) indicaram pouca ou ausência de contribuição.

O incentivo a iniciativas, através de políticas públicas e/ou ações privadas foi um dos pontos de destaque para a melhoria da contribuição dos APLs, respeitando o foco de estudo de cada artigo, para o desenvolvimento local (TREADO; GIARRATANI, 2008; FRANZ; HORRYCH, 2010; RANJITH; WIDNER, 2011; QUANDT, 2012).

O Quadro 3 relaciona os autores de acordo com a abordagem mais geral ou mais específica (dividida nos aspectos enfatizados nos artigos) e também se os resultados apontaram uma contribuição ou não para o desenvolvimento local. A questão da interação e realização de ações coletivas entre agentes e empresas dos arranjos foi a abordagem específica de maior representatividade, seguida pela cooperação. Artigos como o de Cunha, Passador e Passador (2012) e Quandt (2012) focaram duas abordagens específicas, cada um.

Autores	AG	AE						Contribui para o DL	Contribui pouco/não contribui para o DL
		1	2	3	4	5	6		
Wei, Li e Wang (2007)	X							X	
Mason, Castleman e Parker (2008)		X						X	
Treado e Giarratani (2008)	X							X	
Czepczynski (2009)			X						X
Franz e Hornych (2010)			X						X
Parker (2010)				X				X	
Chou et al. (2011)							X	X	
Ranjith e Widner (2011)					X				X
Bellandi e Lombardi (2012)							X	X	
Cunha, Passador e Passador (2012)		X					X		X
Quandt (2012)						X	X		X

Legenda: AG - Abordagem Geral; AE - Abordagens Específicas; DL - Desenvolvimento Local; 1- Redes, 2- Cooperação, 3- Mudança, 4-Deslocalização, 5- Inovação, 6 - Interações/Ações Coletivas

Quadro 4 - Abordagens (geral ou específica) relacionadas aos artigos do tema C.

Fonte: Elaborado pelos autores

Considerações Finais

O presente artigo utilizou o método de revisão sistemática para avaliar a produção bibliográfica a respeito do desenvolvimento local em arranjos produtivos locais, permitindo assim uma pesquisa com maior rigor metodológico, conforme Tranfield, Denyer e Smart (2003) e, portanto, atingindo ao objetivo proposto.

A avaliação permitiu o agrupamento dos 24 artigos constituintes do *corpus* da pesquisa nos seguintes temas: A) Uso de indicadores, métodos e técnicas para avaliação de arranjos produtivos; B) Impacto de arranjos produtivos de setores específicos; C) Desenvolvimento e promoção de arranjos produtivos, sendo feito um detalhamento e análise geral dos artigos dentro de cada um dos temas.

É importante destacar que tanto no tema A, quanto no tema C, no que tange à contribuição dos arranjos para o desenvolvimento local, cerca de metade dos artigos apontou contribuição, e a outra metade apontou pouca ou nenhuma contribuição. Isso mostra que a capacidade que os arranjos produtivos têm de fomentar o desenvolvimento local, segundo a literatura (ISBASOIU, 2007; OLIVARES; DALCOL, 2010) não pode ser desconsiderada, mas que há ainda medidas a serem tomadas, por exemplo, no que tange a ações e iniciativas viabilizadas por instituições públicas e priva-

das em parceria com atores e empresas dos arranjos, para que tal contribuição seja efetiva.

Como pesquisa futura, sugere-se a realização de revisão sistemática para os temas desenvolvimento local e arranjos produtivos locais, separadamente, permitindo assim conhecer e analisar os vários assuntos que vêm sendo pesquisados relacionados a esses temas.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) por ter financiado e possibilitado esta pesquisa.

Referências

- BELLANDI, M.; LOMBARDI, S. Specialized markets and chinese industrial clusters: the experience of Zhjiang Province. *China Economic Review*, Ohio, v. 23, p. 626-638, 2012.
- BRITO, E. P. Z.; BRITO, L. A. L.; PORTO, E. C.; SZILAGYI, M. E. A relação entre aglomeração produtiva e crescimento: aplicação de um modelo multinível ao setor industrial paulista. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 4, p. 615-632, jul./ago. 2010.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, p. 21-34.

- CHOU, T. L.; CHING, C. H.; FAN, S. M.; CHANG, J. Y. Global linkages, the chinese high-tech community and industrial cluster development: the semiconductor industry in Wuxi, Jingsu. *Urban Studies*, Glasgow, v. 48, n. 14, p. 3019-3042, nov. 2011.
- CZEPCZYNSKI, M. Regionalisation in the Gdansk area: virtual disintegration and functional cooperation. *International Journal of Public Sector Management*, Bingley, v. 22, n. 3, p. 249-259, 2009.
- CUNHA, J. L. C.; PASSADOR, J. L.; PASSADOR, C. S. A presença de agentes intermediadores na formação de redes interorganizacionais: uma análise sob a perspectiva temporal. *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 108-128, mar. 2012.
- ERLING, Li.; XIAOJIAN, Li.; ZHIGAO, Liu. Relationships and evolving networks of rural manufacturing clusters: a case study in Yucheng County, Henan Province of China. *Chinese Geographical Science*, Beijing, v. 21, n. 3, p. 364-376, 2011.
- FRANZ, P.; HORNYCH, C. Political institutionalisation and economic specialization in polycentric metropolitan regions: the case of east German 'saxony triangle'. *Urban Studies*, Glasgow, v. 47, n. 12, p. 2665-2682, nov. 2010.
- FROMHOLD-EISEBITH, M.; EISEBITH, G. Looking behind facades: evaluating effects of (automotive) cluster promotion. *Regional Studies*, Seaford, v. 42, n. 10, p. 1343-1356, dec. 2008.
- FUCHS, S. C.; PAIM, B. S. Revisão sistemática de estudos observacionais com metanálise. *Revista HCPA*, Porto Alegre, v. 30, n. 3, p. 294-301, 2010.
- GALDÁMEZ, E. V. C.; CARPINETTI, L. C. R.; GEROLAMO, M. C. Proposta de um sistema de avaliação do desempenho para arranjos produtivos locais. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 16, n. 1, p. 133-151, jan./mar. 2009.
- GIARRATANI, F. G.; GRUVER, G.; JACKSON, R. Clusters, agglomeration, and economic development potential: empirical evidence based on the advent of slab casting by U.S. steel minimills. *Economic Development Quarterly*, Kalamazoo, v. 21, n. 2, p. 148-164, may. 2007.
- ISBASOIU, G. M. Industrial clusters and regional development. The case of Timesoara and Montebelluna. *Munich Personal Research Archive*, Munich, n. 5037, nov. 2007.
- JUNIOR MARINI, M.; SILVA, C. L. Desenvolvimento regional e arranjos produtivos locais: uma abordagem sob a ótica interdisciplinar. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 8, n. 2, p. 107-129, maio/ago. 2012.
- LÜBECK, R. M.; WITTMANN, M. L.; SILVA, M. S. Afinal, quais variáveis caracterizam a existência de cluster, arranjos produtivos locais (APLs) e dos sistemas locais de produção e inovação (SLPIs)? *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 120-151, jan./abr. 2012.
- MASON, C.; CASTLEMAN, T.; PARKER, C. Communities of enterprise: developing regional SMEs in the knowledge economy. *Journal of Enterprise Information Management*, Bingley, v. 21, n. 6, p. 571-584, 2008.
- MATTOS, S. M. C. S. Arranjos produtivos locais como estratégia para o desenvolvimento local: o caso de Maracás. *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 39, p. 131-167, jul./dez. 2008.
- OLIVARES, G. P.; DALCOL, P. R. T. Proposta de um sistema de indicadores para medir o grau de contribuição dos aglomerados produtivos para o desenvolvimento local e regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 6, n. 2, p. 188-218, maio/ago. 2010.
- OLIVEIRA, J. A. P.; ALI, S. H. Gemstone mining as a development cluster: a study of Brazil's emerald mines. *Resources Policy*, Philadelphia, v. 36, p. 132-141, 2011.
- PARKER, R. Evolution and change in industrial clusters: an analysis of Hsinchu and Sophia Antipolis. *European Urban and Regional Studies*, Thousand Oaks, v. 17, n. 3, p. 245-260, 2010.
- PINHEIRO, A. M.; SOBREIRA, L. M. G.; RAPINI, M. S. Aglomerações produtivas no estado do Pará: uma proposta de análise para a construção civil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 4, n. 1, p. 24-56, jan./abr. 2008.
- QUANDT, C. O. Redes de cooperação e inovação localizada: estudo de caso de um arranjo produtivo local. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 141-166, jan./mar. 2012.
- RANJITH, J. G. S.; WIDNER, B. Sri Lanka's garment industry: prospects for agglomeration, challenges and implications for regional development. *South Asian Journal of Management*, Hyderabad, v. 18, n. 4, p. 7-22, oct./dec. 2011.
- SABLE, M. The impact of the biotechnology industry on local economic development in the Boston and San Diego metropolitan areas. *Technological Forecasting & Social Change*, Philadelphia, v. 74, p. 36-60, 2007.
- SCHOLZ, R. W.; STAUFFACHER, M. Managing transition in clusters: area development negotiations as a tool for sustaining traditional industries in a Swiss prealpine region. *Environment and Planning A*, London, v. 39, p. 2518-2539, 2007.
- TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, London, v. 14, p. 207-222, 2003.
- TREADO, C. D.; GIARRATANI, F. Intermediate steel-industry suppliers in the Pittsburgh region: a cluster-based analysis of regional economic resilience. *Economic Development Quarterly*, Kalamazoo, v. 22, n. 1, p. 63-75, feb. 2008.
- TIGRE, P. B.; LA ROVERE, L. R.; TEIXEIRA, F. L.; LÓPES, A.; RAMOS, D.; BERCOVICH, N. Knowledge cities: a taxonomy for analyzing software and information service clusters. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 15-26, jan/fev. 2011.
- ULTRAMARI, C.; DUARTE, F. *Desenvolvimento local e regional*. 2. ed. Curitiba: Ibpx, 2011.
- WEI, Y. D.; LI, W.; WANG, C. Restructuring industrial districts, scaling up regional development; a study of the Wenzhou Model, China. *Economic Geography*, Worcester, v. 83, n. 4, p. 421-444, oct. 2007.

Avaliação do uso do resíduo farelo de babaçu (*Orbignya* sp) na alimentação de ruminantes*

Evaluation of use of waste meal babassu (*Orbignya* sp) in ruminant diets

Évaluation de l'utilisation de farine des déchets babassu (Orbignya sp) dans l'alimentation des ruminants

Evaluación del uso de residuo la harina de babasú (Orbignya sp) en la dieta de los rumiantes

Maria Alzira Garcia de Freitas**
garciafreitasmariaalzira@yahoo.com.br

Guilherme Benko Siqueira**
guibenko@uft.edu.br

Flávia Lucila Tonani Siqueira**
flaviatonani@uft.edu.br

Recebido em 28/01/2013; revisado e aprovado em 23/03/2013; aceito em 17/06/2013

Resumo: A procura por alternativas alimentares regionais que contribuam com a redução do custo na produção de ruminantes motivou avaliar o valor nutricional do farelo de babaçu em níveis crescentes na dieta. O delineamento experimental foi em blocos casualizados, com quatro tratamentos e seis repetições. Concluiu-se que esse farelo apresenta um valor nutricional relativamente baixo para a alimentação de ruminantes. Sua utilização não deve exceder a 20% da IMS.

Palavras-chave: Digestibilidade. Ovinos. Valor Energético.

Abstract: The demand for regional food alternatives that contribute to cost reduction in ruminant production motivated evaluate the nutritional value of babassu meal at increasing levels in the diet. The experimental design was a randomized block with four treatments and six repetitions. It was concluded that this meal has a relatively low nutritional value to ruminant feed. Its use should not exceed 20% of the IMS.

Key words: Digestibility. Sheep. Energy Value.

Résumé: La demande pour des alternatives alimentaires régionales qui contribuent à la réduction des coûts de production des ruminants motivé évaluer la valeur nutritionnelle des farine de babassu à des niveaux croissants dans l'alimentation. Le dispositif expérimental était un bloc randomisé avec quatre les traitements et les six des répétitions. Il a été conclu que ce farine a une valeur relativement faible nutritionnel pour l'alimentation des ruminants. Son utilisation ne doit pas dépasser 20% de l'IMS.

Mots-clés: Digestibilité. Moutons. Valeur énergétique.

Resumen: La demanda de alternativas regionales de alimentos que contribuyen a la reducción de costos en la producción de rumiantes motivó evaluar el valor nutritivo de la harina de babasú en niveles cada vez mayores en la dieta. El diseño experimental fue en bloques al azar con cuatro tratamientos y seis repeticiones. Se concluyó que esta comida tiene un valor nutricional relativamente bajo de alimentación de los rumiantes. Su uso no debe exceder el 20% de la IMS.

Palabras clave: Digestibilidad. Ovejas. Valor Energético.

Introdução

A preocupação com as questões ambientais e produção de alimentos para o consumo interno, com a qualidade dos produtos e com o consumo de energia vem incentivando vários setores industriais a buscar tecnologias mais limpas e eficientes.

Diante da necessidade de diversificação de fontes energéticas, o Brasil se sobressai

devido à grande extensão territorial e à diversidade de solo e clima do país que são propícios para a agricultura de energia (GOL-DEMBERG; MOREIRA, 2005).

No Brasil, a formulação de rações tem como alimentos tradicionalmente utilizados: o milho e o farelo de soja. Esses dois alimentos chegam a representar 90% do total de ingredientes das rações, constituindo grande parte dos custos relativos à alimentação e,

* Dissertação apresentada por Maria Alzira Garcia de Freitas à Universidade Federal do Tocantins (UFT) como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Agroenergia (Área de concentração em Processos de obtenção de biocombustíveis e avaliação de aproveitamento de seus resíduos).

** Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

consequentemente, dos custos totais de produção. Tais alimentos estão sujeitos a intensas oscilações de preço (PASCOAL et al., 2006). Surge como um desafio para os nutricionistas, prosseguem os autores, a busca constante de alimentos alternativos que possam substituir os alimentos tradicionalmente utilizados no país, de forma a reduzir custos e manter, ou até mesmo melhorar o desempenho dos animais. É necessário, portanto, um conhecimento das características desses alimentos, bem como suas possíveis limitações devido a aspectos químicos, físicos e econômicos.

Mediante o exposto, a elaboração deste projeto foi fruto da pergunta: Seria o farelo residual do coco babaçu fonte alternativa na alimentação de ruminantes?

Dessa forma, este trabalho teve como objetivo avaliar o uso do farelo do coco babaçu, coproduto da produção do óleo, como alimento alternativo para suplementação de ruminantes. Por isso o estudo da viabilidade nutricional do farelo de babaçu nesta pesquisa representa um importante avanço no conhecimento das possibilidades de aplicação desse coproduto na alimentação de ruminantes.

1 Material e métodos

O experimento constou de um ensaio de digestibilidade conduzido nas instalações do setor de Ovinocultura AGNUS[®] - Aprisco na Fazenda Ouvidor, localizada no município de Monte Santo de Minas, MG. A fazenda está situada a 21°08'52.50" latitude sul, 46°56'58.86" longitude oeste e a 911 m de altitude.

O experimento foi realizado no período de 15/07/2011 a 13/08/2011 e contou com dois períodos de coletas de cinco dias cada

um e dois períodos de adaptação dos animais às dietas, às gaiolas e ao manejo experimental de dez dias, que antecederam cada fase de coleta. Os animais foram instalados em gaiolas metálicas individuais adequadas para ensaios de digestibilidade *in vivo*, providas de comedouro e bebedouro. Cada gaiola metabólica possuía, acoplado ao assoalho, um sistema de captação de fezes e urina. As fezes foram recolhidas em bandejas de plástico branco, medindo 365 x 235 x 70 mm; e a urina foi recolhida em potes de vidro transparente de 1.300 mL adaptados com uma tela separadora, evitando que as fezes e a urina ficassem em contato. Em cada pote foram colocados 100 mL de ácido clorídrico (HCl) a 5% para acidificar a urina, evitando perdas nitrogenadas por volatilização.

Foram utilizados doze (12) cordeiros machos em crescimentos da raça Santa Inês, com peso vivo médio 26,82 kg. Os animais foram vermifugados uma única vez durante todo o ensaio experimental com endoparasiticida injetável (Ivermectina 3,15%).

A alimentação dos animais consistiu de feno de capim Napier (*Pennisetum Purpureum Schum.*) triturado e ração concentrada. Foi utilizado um triturador de forragem (de faca) para proceder à moagem do feno, reduzindo-o a partículas com tamanho de aproximadamente um a três centímetros. Para o preparo dos concentrados experimentais foi utilizado polpa cítrica, farelo de soja, farelo de babaçu, e suplemento mineral e aditivo (98,75% polpa cítrica e 1,25% Rumensin[®] 100). Na tabela 1, é encontrada a composição química e bromatológica dos alimentos utilizados nas dietas experimentais.

Tabela 1 – Composição química bromatológicas dos alimentos utilizados na elaboração das rações experimentais do ensaio de Digestibilidade e Balanço Nitrogenado.

Alimentos	EM	MS	PB	EE	MM	FB	ENN	FDN	FDA	Ca	P	Mg	Na	K
	(Mcal.kgMS ⁻¹)	(%)												
Feno Capim Napier (<i>P. Purpureum Schum.</i>)	1,91 ²	0,918	9,26	1,58	5,68	36,74	46,75	66,25	41,22	0,39	0,14	0,33	0,21	2,04
Farelo de Soja	3,15 ²	0,892	54,66	2,99	5,92	5,60	30,83	11,50	6,66	0,24	0,62	0,36	0,17	3,22
Farelo de Babaçu	1,51 ¹	0,958	14,74	5,65	2,84	46,51	30,26	78,58	51,55	0,19	0,45	0,26	0,23	0,86
Polpa Cítrica	3,01 ²	0,916	5,93	2,32	5,30	11,95	74,49	20,33	13,16	1,56	0,16	0,12	0,16	1,41
Aditivo (Rumensin® 100)	3,01 ²	0,916	5,86	2,29	5,23	11,80	73,56	20,08	13,00	1,54	0,16	0,12	0,16	1,39
Mineral	-	0,990	-	-	-	-	-	-	-	126*	72*	5*	148*	-

(*) Unidade utilizada para os níveis de minerais g/kg de produto (Suplemento Mineral para Ovinos - Empresa Carol). (1) Estimativa matemática do valor energético do Farelo de Babaçu (SRNS/2004 proposto por CANNAS et al. (2004)) para formulação das dietas experimentais. (2) Energia metabolizável, feno Capim Napier (SRNS/2004 proposto por CANNAS et al. (2004)) e concentrados AFRC (1993).

Na tabela 2 são apresentados os fracionamentos do Nitrogênio Total (NT) de cada alimento utilizado no ensaio de Digestibili-

dade segundo o sistema de fracionamento descrito por Cornell Net Carbohydrate and Protein System (CNCPS, 2004).

Tabela 2 Fracionamento do Nitrogênio Total segundo CNCPS (2004).

Alimentos	PB	A	% Nitrogênio Total – CNCPS (2004)			
			B1	B2	B3	C
Feno Capim Napier (<i>P. Purpureum Schum.</i>)	9,26	34,46	6,08	34,46	13,51	11,49
Farelo de Soja	54,66	20,69	0,80	74,40	1,14	2,97
Farelo de Babaçu	14,74	12,29	4,66	30,08	39,83	13,14
Polpa Cítrica	5,93	33,68	8,42	21,05	23,16	13,68
Aditivo (Rumensin® 100)	5,86	33,68	8,42	21,05	23,16	13,68

Os animais foram pesados no início do primeiro período de adaptação e sorteados nos tratamentos experimentais. Utilizando os pesos vivos (PV), foram calculadas as rações segundo os princípios de inclusão de proteína degradável no rúmen estabelecidos pelo Sistema Britânico AFRC (1993). Esse procedimento foi utilizado objetivando criar condições fermentativas ruminais semelhantes entre os tratamentos.

Objetivando estimar as demandas diárias de energia metabolizável, foi proposto um ganho de peso médio diário da ordem de 0,85% do PV, tomando o peso vivo inicial como referência para esta escala do ganho.

O cálculo das rações foi feito com base nos consumos voluntários avaliados durante o período de adaptação dos animais às dietas experimentais. O objetivo desse procedimento foi verificar a capacidade dos animais em ingerir os alimentos que seriam oferecidos na fase experimental, em especial à palatabilidade do farelo de babaçu.

As rações oferecidas durante o período de adaptação foram elaboradas seguindo os princípios que regeram a definição dos tratamentos, porém com parâmetros de consumo estimados.

Inicialmente foram realizadas ofertas de alimentos considerando ingestões de matéria seca (IMS) da ordem de 70 g por quilograma de peso metabólico (70g/PV^{0,75}), as quais foram elevadas até que houvesse a estabilização da ingestão, que se situou em torno de 90g MS/kg PV^{0,75}, sendo então este valor assumido para a elaboração das rações utilizadas no período experimental.

As rações experimentais foram formuladas com base no PV médio dos animais por tratamento, de acordo com os princípios do modelo AFRC (1993). Esse procedimento foi assumido para proporcionar a cada animal a condição alimentar mais aproximada aos princípios de equilíbrio fermentativo ruminal propostos pelo AFRC (1993).

A alimentação dos animais era feita em duas refeições diárias, às 8 horas e às 15 horas. O volumoso e o concentrado foram ofertados 50% pela manhã e 50% à tarde. O fornecimento diário de alimentos considerou uma quantidade excedente de 20% de feno para permitir sobras de alimentação.

Os animais também receberam, adicionados ao concentrado, uma mistura mineral completa (macro e micro minerais) para garantir o consumo de 15 g/animal/dia. Além disso, os animais dispunham de água limpa e fresca em tempo integral, em baldes plásticos adequados para esse propósito.

Os tratamentos foram elaborados levando em consideração níveis crescentes de

inclusão de farelo de babaçu em sua ração. Para a definição dos planos dietéticos, foram consideradas condições que priorizassem o atendimento da demanda de nitrogênio no rúmen, aprimorando a síntese de proteína microbiana, em diferentes níveis de inclusão de farelo de babaçu na dieta. Dessa forma, foram elaborados quatro planos dietéticos, sendo os seguintes: níveis de inclusão de farelo de babaçu nas rações: 0%, 7,14%, 14,54% e 21,70% na MS ingerida.

A proporção dos alimentos, composições nutricionais, oferta da Matéria Seca (MS), Matéria Orgânica (MO), Proteína Bruta (PB) e Matéria Mineral (MM) nas rações experimentais estão descritos na tabela 3.

Tabela 3 - Proporção dos alimentos, composições nutricionais, oferta da MS, MO, PB e MM nas rações experimentais (valores médios por tratamento) do ensaio de digestibilidade.

Alimentos	T1	T2	T3	T4
	(%MS) - Primeira Rodada			
Feno Capim Napier (<i>P. Purpureum Schum.</i>)	32,52	31,84	31,19	30,50
Farelo de Soja	25,12	23,51	21,97	20,44
Farelo de Babaçu	0,000	7,32	14,50	21,66
Polpa Cítrica	39,97	34,02	29,13	24,21
Aditivo (Rumensin® 100)	1,62	1,59	1,56	1,52
Mineral	1,75	1,72	1,68	1,64
OMS (g/dia)	1129	1153	1177	1204
OMO (g/dia)	1047	1072	1097	1124
PB (% MS) _{oferta}	19,16	19,00	18,86	18,73
IPB _{F.babaçu} (%IPB)	0,00	5,68	11,33	17,05
MM (% MS) _{oferta}	7,24	7,01	6,79	6,57

Alimentos	T1	T2	T3	T4
	(%MS) - Segunda Rodada			
Feno Capim Napier (<i>P. Purpureum Schum.</i>)	32,68	31,94	31,30	30,62
Farelo de Soja	25,17	23,62	22,06	20,50
Farelo de Babaçu	0,000	7,36	14,58	21,75
Polpa Cítrica	39,10	34,05	29,15	24,24
Aditivo (Monensina Na)	1,47	1,44	1,41	1,49
Mineral	1,59	1,55	1,52	1,49
OMS (g/dia)	1247	1276	1302	1331
OMO (g/dia)	1150	1169	1197	1227
PB (% MS) _{oferta}	19,20	19,07	18,92	18,78
IPB _{F.babaçu} (%IPB)	0,00	5,69	11,36	17,07
MM (% MS) _{oferta}	7,08	6,86	6,64	6,42

Legendas:

OMS: oferta de matéria seca (g/dia);

OMO: oferta de matéria orgânica (g/dia);

PB: concentração de proteína bruta da dieta (% MS);

IPB_{F.babaçu}: ingestão de proteína bruta proveniente do babaçu (% PB);

MM: concentração da matéria mineral da dieta (% MS).

Os alimentos eram pesados antes de ofertados aos animais. Diariamente, as sobras eram recolhidas antes do fornecimento da refeição matutina, pesadas, amostradas e acondicionadas em sacos plásticos devidamente identificados.

As fezes e a urina totais foram recolhidas diariamente, pela manhã. Seus pesos foram anotados, foram amostradas (20% do total diário) e, acondicionadas em sacos plásticos devidamente identificados e congeladas para posteriores análises químico-bromatológicas. A urina produzida por cada animal teve seu volume (mL) também registrado e foi também efetuada amostragem (20% do volume diário), sendo a amostra acondicionada em garrafas de vidro âmbar devidamente identificadas.

A determinação da primeira matéria pré-seca dos alimentos foi feita com a secagem das amostras após a pesagem. Essas amostras foram secas em estufa ventilada a 55°C por 48 horas, pesadas e em seguida

moídas em moinho tipo Willey com peneira de um (01) mm.

Todas as amostras de alimentos e de sobras foram analisadas para determinação da MS total e da PB segundo as metodologias descritas por Silva e Queiroz (2002). Também foram determinadas as concentrações de fibras insolúveis em detergente neutro (FDN) e detergente ácido (FDA), segundo os procedimentos recomendados por Goering e Van Soest (1970), e foi efetuado o fracionamento da PB de todas as amostras (alimentos e sobras) segundo metodologias descritas por Malafaia e Vieira (1997) para as frações nitrogenadas segundo CNCPS (2004).

Para a determinação da matéria pré-seca das fezes e de seu teor de cinzas nos dois tratamentos, os mesmos procedimentos adotados para as sobras de alimentos foram também adotados para as fezes dos animais.

Os valores de digestibilidade aparente (D_{ap}) da MS, MO, foram obtidos pela fórmula proposta por Silva e Leão (1979):

$$D_{ap} = \frac{[(ING \times \%ING) - (SOB \times \%SOB)] - (FEZ \times \%FEZ) \times 100}{(ING \times \%ING) - (SOB \times \%SOB)}$$

Onde:

ING = quantidade de alimento fornecido;

%ING = teor do nutriente no alimento fornecido;

SOB = quantidades de sobras retiradas;

%SOB = teor do nutriente nas sobras;

FEZ = quantidade de fezes coletadas;

%FEZ = teor do nutriente nas fezes.

O balanço de N é obtido subtraindo-se o total de N excretado nas fezes e na urina do total de N ingerido, representando o total de N que efetivamente ficou retido no organismo animal:

N RETIDO (NR) = (N Fornecido - N Sobras) - (N Fezes + Urina)

Os valores obtidos a partir da subtração do total de N ingerido, menos o N contido nas fezes, referem-se ao N absorvido:

N ABSORVIDO (NA) = (N Fornecido - N Sobras) - N Fezes

O delineamento experimental foi em blocos casualizados, com quatro tratamentos

e seis repetições, sendo os blocos definidos como períodos.

As médias foram submetidas ao Teste de Normalidade Shapiro-Wilk e comparadas entre si pelo Teste de Tukey a 5% de probabilidade. O teste de normalidade foi realizado segundo os procedimentos do programa estatístico "ASSISTAT", e a comparação de médias foi realizada utilizando o programa estatístico "SISVAR".

Modelo estatístico:

$$Y_{ijk} = \bar{m} + T_i + B_j + E_{ijk}$$

em que:

Y_{ijk} = observação na dieta **i**, com o bloco **j** e na repetição **k**.

\bar{m} = média geral.

T_i = efeito tratamento.

B_j = efeito bloco "j".

E_{ijk} = erro experimental.

2 Resultados e discussão

2.1 Ingestão de Matéria Seca (IMS), Digestibilidade aparente da Matéria Seca ($D_{ap}MS$) e Digestibilidade aparente da Matéria Orgânica ($D_{ap}MO$)

Na tabela 4 são apresentados os dados referentes à ingestão de MS (IMS), à Digestibilidade aparente da MS ($D_{ap}MS$) e à Digestibilidade aparente da MO ($D_{ap}MO$) para os tratamentos experimentais.

Tabela 4 - Inclusão de Farelo de Babaçu (% ração), ingestão de matéria seca (IMS), Digestibilidade aparente da matéria seca ($D_{ap}MS$) e da matéria orgânica ($D_{ap}MO$).

Inclusão F. de Babaçu (% ração)	IMS ($g/kg^{0,75}$)	$D_{ap}MS$ (%)	$D_{ap}MO$ (%)
0%	0,084 b	61,77 a	65,29 a
7,34%	0,089 ab	57,39 a	60,30 ab
14,54%	0,089 ab	58,27 a	64,18 ab
21,70%	0,092 a	58,09 a	59,70 b
Blocos			
1 Rodada	0,089 a	59,45 a	62,30 a
2 Rodada	0,087 a	58,30 a	62,44 a
CV(%)	4,24	4,57	5,38

Médias seguidas de mesma letra minúscula na coluna não diferem entre si pelo teste de Tukey a 5% de probabilidade.

Foi observada que a IMS tendeu a aumentar com a adição do farelo de babaçu nas rações experimentais, sendo observada diferença ($p < 0,05$) entre os níveis 0% e 21,70% de inclusão de farelo de Babaçu na ração. Essa observação também foi evidenciada com a análise de regressão linear simples entre as

duas variáveis (Figura 1). Observou-se que, apesar de apresentar um R^2 relativamente baixo, devido à baixa participação do farelo de babaçu na ração, o ajuste de regressão foi significativo ($p < 0,05$) para as variáveis, evidenciando um comportamento diretamente proporcional entre elas.

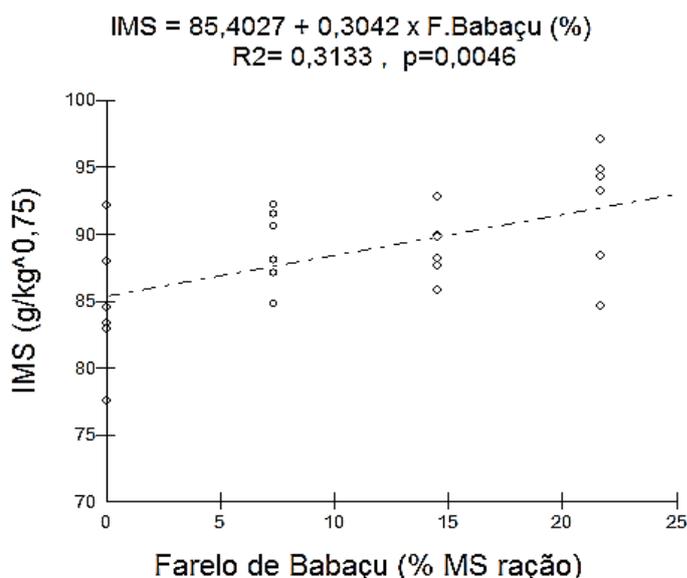


Figura 1 - Regressão linear simples entre a ingestão de matéria seca (IMS) e os níveis de inclusão de farelo de babaçu.

A comparação de médias obtidas pelo teste Tukey (5% probabilidade), evidenciou um aumento significativo ($p < 0,05$) para a IMS apenas entre o nível 0% e 21,70% de inclusão de farelo de babaçu na ração. Esse comportamento divergiu do observado por Castro (2012) em que a IMS e IMO em g/dia, %PV e g/UTM não foram alterados ($p > 0,05$) com a inclusão de torta de babaçu nas dietas. Por outro lado, Xenofonte et al. (2008) verificaram efeito linear decrescente ($p < 0,05$) dos níveis de farelo de babaçu sobre o consumo de matéria seca (CMS) em g/dia. Segundo Miotto et al. (2012), os CMS; CMO e CPB, expressos em g dia⁻¹, % PV e g UTM⁻¹, não foram alterados pela inclusão de farelo de mesocarpo de babaçu às dietas. Diante da divergência de observações descritas na literatura, deve-se buscar evidenciar para cada caso quais foram as causas que induziram comportamentos diferentes entre os ensaios.

Os fatores que regulam o consumo em ruminantes são diversos e complexos, variando desde fatores intrínsecos aos alimentos a aspectos intrínsecos aos animais, podendo estar ligado simultaneamente aos dois fatores e, além disso, ser condicionado pelo manejo alimentar. Procurou-se assim, uma evidência nos dados que sugerisse uma potencial causa para a maior IMS no maior nível de inclusão

de farelo de babaçu na ração. Para tanto, a observação das análises de regressão linear simples foram úteis para se postular uma potencial explicação.

Nas figuras 2 e 3 estão apresentados os ajustes de regressão linear simples entre $D_{ap}MS$ e $D_{ap}MO$ para os níveis de inclusão de farelo de babaçu nas rações, respectivamente. Uma observação cuidadosa da figura 3 evidencia que o ajuste de regressão não foi significativo ($p > 0,05$) pela maior variabilidade dos dados. Entretanto um comportamento que chama a atenção na figura 03, é o da maior distribuição dos dados em função dos níveis de inclusão de farelo de babaçu nas rações. Observou-se que, para o tratamento com 0% de inclusão de farelo de babaçu, houve maior homogeneidade entre as estimativas de $D_{ap}MO$ quando comparada às variações observadas para os planos nutricionais que apresentavam o farelo de babaçu na formulação. Pode-se dizer assim que, para as rações que apresentavam o farelo de babaçu, observou-se maior variabilidade nos dados entre repetições, possivelmente por induzir um comportamento de maior seletividade à ração ofertada, o que justificaria a maior variabilidade na digestibilidade aparente da matéria orgânica observada entre as rações.

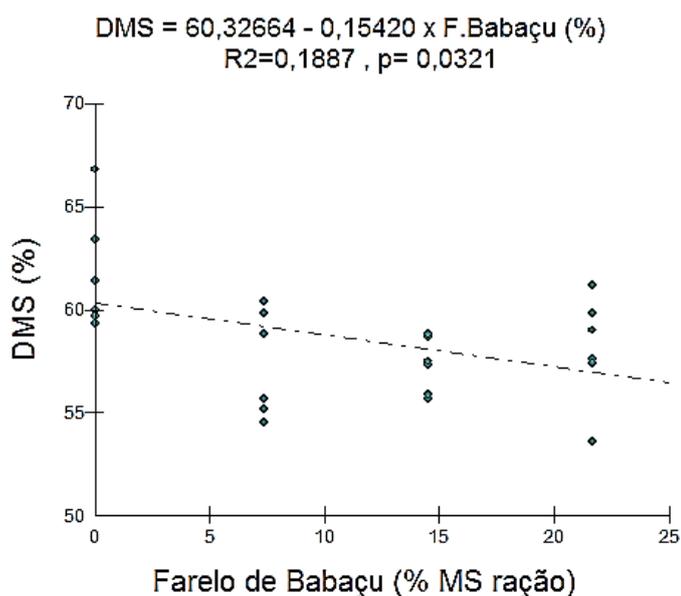


Figura 2 – Regressão linear simples entre a Digestibilidade aparente da Matéria Seca ($D_{ap}MS$) e os níveis de inclusão de farelo de babaçu nas rações experimentais.

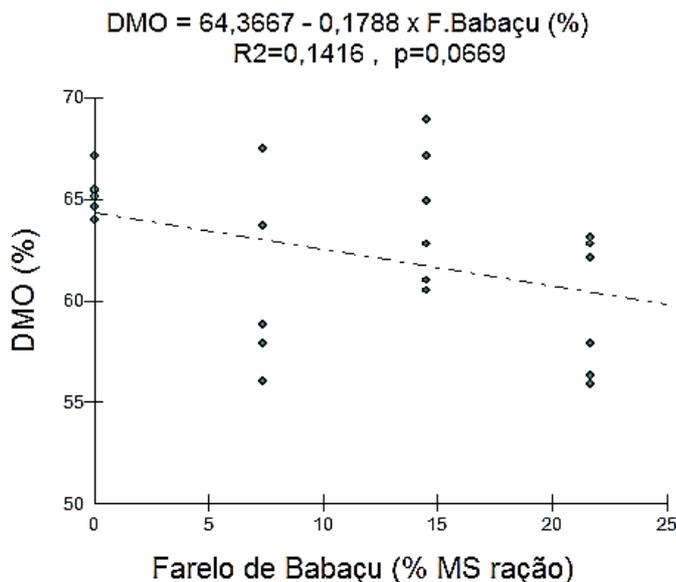


Figura 3 – Regressão linear simples entre a Digestibilidade aparente da Matéria Orgânica ($D_{ap}MO$) e os níveis de inclusão de farelo de babaçu nas rações experimentais.

Em outras palavras, a presença do farelo de babaçu pode ter causado maior seletividade devido à sua baixa palatabilidade. Assim, o comportamento de aumento de IMS reportado na literatura pode estar vinculado à maior seletividade ao consumo e não à maior palatabilidade do farelo de babaçu.

Essa suposição se respalda no fato de que a o ajuste de regressão linear simples entre $D_{ap}MO$ e níveis de farelo de babaçu não foi significativa ($p>0,05$) e apresentou um comportamento bastante discrepante para a variabilidade dentro dos tratamentos.

Castro (2012), estudando dietas com inclusão de torta de babaçu, reportou que, ao utilizar maiores níveis de torta de babaçu em dietas para ovinos, os animais manifestaram maior consumo de volumoso, visto que a dieta era fornecida na forma de mistura completa, e as sobras recolhidas nos cochos continham, proporcionalmente, maiores quantidades de torta de babaçu do que de feno. A autora comenta ainda que esse comportamento seletivo

pode ter ocorrido com o objetivo de aumentar o consumo de fibra longa, ou por menor palatabilidade da torta quando comparada à do feno de tifton-85 utilizado no experimento. Assim, conclui que o farelo do coco babaçu pode substituir até 35% o feno de tifton-85 na dieta de ovinos sem que haja prejuízo no consumo e na digestibilidade da matéria seca, devendo-se adicionar alimentos palatáveis para aumentar a aceitação dos animais pela torta de babaçu.

Uma vez analisados os efeitos observados para a variável ingestão de MS, pode-se discutir os parâmetros $D_{ap}MS$ e $D_{ap}MO$ (Tabelas 5 e 6). Para a $D_{ap}MS$, foi observada diferença ($p>0,05$) entre as rações experimentais, porém, foi observada diferença ($p<0,05$) para a $D_{ap}MO$ mesmo com um Coeficiente de Variação CV(%) mais alto. O que pode ser justificado pelo fato de as variações dentro dos tratamentos terem sido maiores para a $D_{ap}MO$ do que para as observadas na $D_{ap}MS$.

Tabela 5 - Resumo da análise de variância para a Digestibilidade aparente da Matéria Seca ($D_{ap}MS$) - Ensaio de Digestibilidade e Balanço Nitrogenado. Variável analisada: DMS Opção de transformação: Variável sem transformação (Y)

TABELA DE ANÁLISE DE VARIÂNCIA					
FV	GL	SQ	QM	Fc	Pr>Fc
TRAT	3	69.295307	23.098436	3.186	0.0474
BLOCOS	1	7.941902	7.941902	1.095	0.3084
erro	19	137.767538	7.250923		
Total corrigido	23	215.004747			
CV (%) = 4.57					
Média geral: 58.8837500		Número de observações: 24			

Tabela 6 - Resumo da análise de variância para a Digestibilidade aparente da Matéria Orgânica ($D_{ap}MO$) - Ensaio de Digestibilidade e Balanço Nitrogenado. Variável analisada: DMO - Opção de transformação: Variável sem transformação (Y)

TABELA DE ANÁLISE DE VARIÂNCIA					
FV	GL	SQ	QM	Fc	Pr>Fc
TRAT	3	139.154740	46.384913	4.125	0.0207
BLOCOS	1	0.124416	0.124416	0.011	0.9173
erro	19	213.639716	11.244196		
Total corrigido	23	352.918872			
CV (%) = 5.38					
Média geral: 62.3730000		Número de observações: 24			

Uma vez que foi identificada diferença ($p < 0,05$) na comparação entre médias para a DMO das rações, pode-se dizer que a inclusão do farelo de babaçu reduziu a digestibilidade da MO evidenciando um efeito inversamente proporcional do farelo de babaçu sobre as rações experimentais. Este comportamento foi evidenciado no ajuste de regressão entre a $D_{ap}MS$ e o nível de inclusão de babaçu nas rações, sendo significativo o ajuste de regressão. A reduzida participação do farelo de babaçu nas dietas experimentais explica o baixo coeficiente de determinação para a regressão, mas nos permite estimar a digestibilidade do farelo de babaçu para o nível de 100%.

A partir da equação de regressão apresentada na figura 2, estimou-se a $D_{ap}MS$ para o farelo de babaçu, obtendo-se o valor de 44,90%. Como o ajuste de regressão da DMO não foi significativo, a estimativa da DMO foi obtida fazendo-se um paralelo entre a média

geral da DMO e DMS observadas no ensaio experimental.

Observou-se neste ensaio experimental que a $D_{ap}MS$ da dieta foi 94,40% da observada para a MO. Assim, dividindo-se a $D_{ap}MS$ calculada para o farelo de babaçu (44,90%) por 0,9440, pode-se estimar a $D_{ap}MO$ deste alimento. Obteve-se assim, a estimativa do valor da $D_{ap}MO$ do farelo de babaçu calculado como 47,56%.

Conforme relatado na publicação do *National Library of Australia Cataloguing in Publication entry Nutrient requirements of domesticated ruminants* (CSIRO, 2007), os métodos mais utilizados para predição do valor energético dos alimentos são realizados através da determinação da DMS e DMO. Ainda nesta publicação, é citada a equação de regressão de Terry et al. (1974) para a determinação do valor energético da MO digestível obtida a partir de uma grande bi-

biblioteca de alimentos tropicais, expressa em MJ/kg, como segue:

$$[D_{ap}MO]_{MJ/kg} = 17,33 + 0,0124 \cdot [PB]_{g/kgMS}$$

A partir da referida equação descrita por Terry et al. (1974), estimou-se a concentração energética da MO digestível do farelo de babaçu a partir de sua concentração de PB, obtendo o resultado de 19,16 MJ/kg. Assim, cada quilograma de MS de farelo de babaçu apresenta 47,56% digestibilidade para a fração orgânica, o que equivale a 9,11 MJ/kg MS de energia digestível. Assim, multiplicando-se o valor de 9,11 MJ/kg MS por 0,81, conversão de energia digestível em energia metabolizável segundo AFRC (1993), obteve-se o valor de 7,38 MJ/kg MS o que equivale a 1,76 Mcal/kg MS ou 48,78% de NDT.

Burgi (1995, citado por TEIXEIRA et al., 2007), reportou para o bagaço de cana *in natura* (BIN) um valor de NDT de 44,72% e, para o bagaço de cana auto-hidrolisado (BAH), 55,41%. Sendo assim o farelo de coco babaçu, conforme os dados obtidos no presente experimento, teria valor intermediário de NDT comparado ao BIN e o BAH. Esses resultados para o valor energético do farelo de babaçu são corroborados pelos autores Rocha Júnior et al. (2003) e Xenofonte et al. (2008 e 2009), que, utilizando a equação de Weiss (1999), estimaram um valor de NDT de 49,38% para o farelo de babaçu. De acordo com Valadares Filho et al. (2000/2001, citado por SILVA,

2006), a torta de babaçu apresenta 1,75 Mcal/Kg de energia metabolizável, confirmando os valores obtidos neste experimento.

Souza Júnior et al. (2002) verificaram que, até 20%, o farelo de babaçu em dietas para ovinos não afetou o desempenho dos animais, mas, com a inclusão de 30%, houve uma perda no ganho de peso em relação às dietas à base de milho e farelo de soja.

Silva (2006) afirma que o farelo de coco babaçu atendeu tanto as necessidades de manutenção como a produção dos animais, demonstrando positivamente a relação custo-benefício. Em contraste às observações de Silva (2006), os resultados do presente ensaio, evidenciam que o farelo de babaçu tem baixo potencial energético o que restringe sua inclusão em dietas para animais em produção. Já a viabilidade econômica de seu uso na alimentação dos ruminantes é dependente primeiramente do custo desse subproduto, posteriormente do nível de inclusão dele na dieta, do nível de produção esperado para a espécie animal e do valor econômico da carne produzida.

2.2 Balanço Nitrogenado (BN)

Na Tabela 7, constam os resultados obtidos no estudo do balanço de nitrogênio aferido para os tratamentos. O balanço refere-se ao nitrogênio retido (NR) após terem sido subtraídas, do montante ingerido, as quantidades excretadas vias fezes e urina.

Tabela 7 – Resultados do balanço de nitrogênio verificados para os tratamentos no ensaio de Digestibilidade.

Percentuais de F. De Babaçu nas rações (TRAT)	N inger.	N fezes	N absorv.	N absv./ N inger.	N urina	N retido	N ret./ N inger.	N ret./N absorv.
	(g/dia)	(g/dia)	(g/dia)	(%)	(g/dia)	(g/dia)	(%)	(%)
0%	34,49 a	11,04 a	23,44 a	67,65 a	9,81 a	13,63 a	39,42 a	57,65 a
7,14%	34,85 a	10,13 a	24,72 a	70,90 a	8,08 a	16,63 a	48,07 a	67,77 a
14,54%	35,70 a	9,89 a	25,80 a	72,31 a	7,30 a	18,50 a	52,14 a	71,90 a
21,70%	35,13 a	11,21 a	23,92 a	68,12 a	8,34 a	15,57 a	44,42 a	65,09 a
(Blocos)								
Rodada 1	34,24 A	10,17 A	24,06 A	70,29 A	4,68 A	19,38 A	56,56 A	80,44 A
Rodada 2	35,85 B	10,96 A	24,88 A	69,20 A	12,09 B	12,79 B	35,46 B	50,77 B
CV (%)	2,24	11,23	8,81	5,92	32,50	19,42	17,94	16,61

- Médias de tratamentos seguidas de mesma letra minúscula para tratamentos e maiúsculas para blocos não diferem entre si pelo teste de Tukey com nível de significância de 5%. CV (%) coeficiente de variação.
- Nomenclatura: Nitrogênio (N) ingerido (**inger.**); excretado nas fezes (**fezes**); absorvido (**absorv.**); excretado na urina (**urina**); retido (**retido**); retido em relação ao ingerido (**ret./inger.**); retido em relação ao absorvido (**ret./absorv.**).

Primeiramente é importante considerar que, entre a primeira e segunda rodada do experimento, foi realizado um ajuste na oferta de alimentos em função dos pesos dos animais nos respectivos tratamentos e do ganho de peso esperado para o período. Entretanto não foi observado efeito dos tratamentos ($p > 0,05$) sobre todas as variáveis consideradas no BN, evidenciando uma homogeneidade de condição metabólica entre os percentuais de inclusão de babaçu estudados.

Foi observado aumento na excreção nitrogenada urinária ($p < 0,05$), entre rodadas. Esse aumento não se justifica apenas pela diferença no aumento do consumo de nitrogênio na segunda rodada, mas sim, por um aumento nas perdas de nitrogênio urinário oriundo do metabolismo secundário dos animais. Esse aumento da perda de nitrogênio urinário pode ser decorrente de uma condição de estresse dos animais submetidos ao manejo em gaiolas metabólicas. Tal situação de estresse pode condicionar uma redução no ganho de peso e conseqüentemente na sobra nitrogenada no metabolismo secundário.

Outra importante observação pode ser feita através da relação do NR sobre o NA. Por esse índice, pode-se avaliar a qualidade das proteínas de uma dieta, pois expressa a fração percentual digerida que é utilizada pelo corpo do animal (HUNTINGTON; ARCHIBEQUE, 1999). Esse parâmetro indica que, entre os níveis estudados de utilização de farelo de babaçu na dieta de ovinos, não houve efeito ($p > 0,05$) negativo desse alimento sobre o BN. Porém, cabe ressaltar que esse equilíbrio não pode ser garantido apenas pelo nível de inclusão do farelo de babaçu na dieta, mas também, deve ser considerado a influência que o nível de desempenho animal exerce sobre a exigência proteica dos animais, além da participação que o farelo de babaçu tem sobre a ingestão de PB total da dieta.

Conclusão

Com os estudos realizados, que teve como finalidade avaliar a inclusão de níveis crescentes de farelo de babaçu na alimentação de ruminantes, conclui-se que, o farelo de babaçu apresenta um valor nutricional relativamente baixo para a alimentação de ruminantes, especificamente em termos energé-

ticos, quando comparado a outros alimentos comumente utilizados em rações para esses animais. Sua utilização, quando conveniente, deverá restringir-se a baixos níveis de inclusão na dieta (não excedendo 20% da IMS), sob pena de redução da digestibilidade e da produtividade animal.

Para os níveis de inclusão estudados, o balanço nitrogenado não foi afetado pela inclusão do farelo de babaçu nas dietas.

Sugere-se desenvolvimento de projetos sobre a logística de distribuição e custo de produção do farelo do coco babaçu na indústria, além da determinação das necessidades de processamento deste subproduto (em nível de fazenda) para determinação do custo final deste e sua utilização na nutrição animal.

Referências

- AGRICULTURAL AND FOOD RESEARCH COUNCIL - AFRC. *Energy and protein requirements of ruminants*. Wallingford: CAB International, 1993. 159p.
- CANNAS, A.; TEDESCHI, L. O.; FOX, D. G.; PELL, A. N.; VAN SOEST, P. J. A. Mechanistic model for predicting the nutrient requirements and feed biological values for sheep. *Journal of Animal Science*, Champaign, v. 82, n. 1, p. 149-169, 2004.
- CASTRO, K. J. *Torta de babaçu: consumo, energia metabolizável, energia líquida e produção de metano em ruminantes*. 2012. 89p. Tese (Doutorado em Nutrição Animal) - Departamento de Zootecnia, Escola de Veterinária da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, MG, 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca digital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/VETD-8SDP7Y/tesekelvia_imprimir.pdf;jsessionid=849569F1DF9B4C9665D582243A408F80?sequence=1>. Acesso em: 1º dez. 2012, às 14h.
- CORNELL Net Carbohydrate and Protein System - CNCPS. New York, EUA: Cornell University - Department of Animal Science, 2004. Disponível em: <<http://www.cncps.cornell.edu/>>.
- CSIRO PUBLISHING. *National Library of Australia Cataloguing-in-Publication entry Nutrient requirements of domesticated ruminants*. Austrália, 2007. 296p.
- GOERING, H. K.; VAN SOEST, P. J. Forage fiber analysis (apparatus, reagents, procedures and some applications). Washington: USDA/ARS, 1970. 379p.
- GOLDEMBERG, J.; MOREIRA, J. R. Política energética no Brasil. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 215-228, 2005.
- HUNTINGTON, G. B.; ARCHIBEQUE, S. L. Practical aspects of urea e ammonia metabolismo in ruminants. In: American Society of Animal Science. *Proceedings...* North Carolina, EUA: North Carolina State University, 1999.
- MALAFAIA, P. A. M.; VIEIRA, R. A. M. Técnicas de de-

- terminação e avaliação dos compostos nitrogenados em alimentos para ruminantes. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE DIGESTIBILIDADE EM RUMINANTES, 1997, Lavras, MG. *Anais...* Lavras: UFLA, 1997. p. 29-54.
- MIOTTO, F. R. C.; RESTLE, J.; NEIVA, J. N. M.; MACIEL, R. P.; FERNANDES, J. R. Consumo e digestibilidade de dietas contendo níveis de farelo do mesocarpo de babaçu para ovinos. *Revista Ciência Agronômica*, Fortaleza, CE, v. 43, n. 4, p. 792-801, 2012. Disponível em: <<http://www.ccarevista.ufc.br/seer/index.php/ccarevista/article/viewFile/1724/760>>. Acesso em: 1º dez. 2012, às 17h57min.
- PASCOAL, L. A. F.; BEZERRA, A. P. A.; GONÇALVES, J. S. Farelo de babaçu: valor nutritivo e utilização na alimentação animal. *Revista Eletrônica Nutritime*, v. 3, n. 4, p. 339-345, jul./ago. 2006.
- ROCHA JÚNIOR, V. R.; VALADARES FILHO, S. C.; BORGES, A. M.; MAGALHÃES, K. A.; FERREIRA, C. C.B.; VALADARES, R. F. D.; PAULINO, M. F. Determinação do valor energético de alimentos para ruminantes pelo sistema de equações. *Revista Brasileira de Zootecnia*, Viçosa, MG, v. 32, n. 2, p. 473-479, mar./abr. 2003.
- SILVA, D. J.; QUEIROZ, A. C. de. *Análises de alimentos: métodos químicos e biológicos*. Viçosa, MG: UFV, 2002. 235p.
- SILVA, J. F. C. da; LEÃO, M. I. *Fundamentos de nutrição dos ruminantes*. Piracicaba, SP: Livrocetes, 1979. 380p.
- SILVA, T. C. P. *Substituição do farelo de trigo pela torta de babaçu na alimentação de vacas mestiças em lactação*. 2006. 30p. Dissertação (Mestrado em Zootecnia) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, PE, 2006. Disponível em: <http://www2.ufrpe.br/pergamum/biblioteca/index.php.posicao_dados_acervo>; <http://200.17.137.108/>tde busca/arqui vo.php?codArquivo=20>. Acesso em: 12 dez. 2012, às 12h46min.
- SOUZA JÚNIOR, A.; OLIVEIRA, M. E.; LOPES, J. B.; GIRÃO, R. N.; NASCIMENTO, M. P. S. B.; ARAUJO, D. L. Efeito da substituição parcial do farelo de soja e de milho por farelo de babaçu na terminação de ovinos em confinamento. In: REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ZOOTECNIA, 39. *Anais...*, Recife, PE, 2002.
- TEIXEIRA, F. A.; PIRES, A. V.; NASCIMENTO, P. V. N. Bagaço de cana-de-açúcar na alimentação de bovinos. *REDVET®. Revista eletrônica de Veterinária*, v. VIII, n. 6, p. 09, 2007. Disponível em: <<http://www.veterinaria.org/revistas/redvet/n060607/060708.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012, às 14h.
- TERRY, R. A.; OSBOURNE, D. F.; FENTON, J. S. In vitro digestibility and the estimation of energy in herbage. In: PROC 5TH GEN. MTG. EUR. GRASSLD. FED., *Vaxtodling 28*, p. 19-25, 1974.
- WEISS, W. P. Energy prediction equations for ruminant feeds. In: CORNELL NUTRITION CONFERENCE FOR FEED MANUFACTURERS, 61., 1999. *Proceedings...* Ithaca: Cornell University, 1999. p 176-185.
- XENOFONTE, A. R. B.; CARVALHO, F. F. R.; BATISTA, A. M. V.; MEDEIROS, G. R.; ANDRADE, R. P. X. Desempenho e digestibilidade de nutrientes em ovinos alimentados com rações contendo farelo de babaçu. *Revista Brasileira de Zootecnia*, Viçosa, MG, v. 37, n. 11, p. 2063-2068, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1516-35982008001100024&script=sci_arttext>. Acesso em: 6 mar. 2012, às 13h41min.
- XENOFONTE, A. R. B. et al. Características de carcaça de ovinos em crescimento alimentados com rações contendo farelo de babaçu. *Revista Brasileira de Zootecnia*, Viçosa, MG, v. 38, n. 2, p. 392-39, 2009.

Desempenho de genótipos de soja nas condições edafoclimáticas do ecótono Cerrado-Pantanal

Performance of soybean genotypes in soil and climatic conditions of the Cerrado-Pantanal ecotone

Performance des génotypes de soja dans le sol et les conditions climatiques de la ecotone Cerrado-Pantanal

El rendimiento de genotipos de soja en el suelo y las condiciones climáticas del ecotono Cerrado-Pantanal

Francisco Eduardo Torres*
(feduardo@uems.br)

Edimilson Carvalho da Silva*
(edmilson_carvalho@yahoo.com.br)

Paulo Eduardo Teodoro*
(eduteodoro@hotmail.com)

Recebido em 10/07/2012; revisado e aprovado em 10/05/2013; aceito em 07/08/2013

Resumo: O ecótono Cerrado-Pantanal é uma extensa região que, por suas características edafoclimáticas serem diferentes das principais regiões produtoras de grãos dos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, ficaram alijadas dos programas de melhoramento genético de muitas culturas, como a soja. Com isso, este trabalho teve como objetivo avaliar o desempenho de cinco cultivares de soja, e indicar aqueles com melhor adaptação para o cultivo na região de Aquidauana, MS. O trabalho foi realizado na área experimental da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade de Aquidauana, no ano agrícola 2010/2011, em sistema plantio direto. O delineamento experimental utilizado foi o inteiramente casualizado, com 5 tratamentos (BMX Magna RR, Monsoy 7908 RR, Nidera 7321 RG, BRS 245 RR e Syngenta 3358 RR) e 4 repetições. Tendo em vista que a maioria dos genótipos avaliados obteve desempenho satisfatório, infere-se que as condições edafoclimáticas dessa região são favoráveis ao cultivo da soja. O genótipo BRS 245 apresentou o maior valor absoluto de produtividade, com uma média aproximada de 3.383,33 kg ha⁻¹, porém não se diferiu estatisticamente dos demais genótipos, servindo de sugestão para o estabelecimento de uma nova prática econômica na região de Aquidauana.

Palavras-chave: Caracteres agronômicos. *Glycine max*. Produtividade.

Abstract: The ecotone Cerrado-Pantanal is a vast region which are different soil and climatic characteristics of the major grain producing regions in the states of Mato Grosso and Mato Grosso do Sul, were shut out of the breeding programs of many crops, such as soybeans. With that, this study aimed to evaluate the performance of five soybean, and indicate those best adapted for cultivation in the region Aquidauna-MS. The study was conducted at the experimental area of the State University of Mato Grosso do Sul, Unit Aquidauna in the agricultural year 2010/2011, in tillage. The experimental design was a completely randomized design with 5 treatments and 4 replications. Five genotypes were used (RR BMX Magna, Monsoy 7908 RR, RG Nidera 7321, BRS 245 RR 3358 RR and Syngenta), given that the majority of the genotypes had seemingly good performance, showing that the conditions of soil and climate of the region are favorable for soybean cultivation. Being BRS 245 RR showed the highest absolute value of productivity with an approximate average of 3,383.33 kg ha⁻¹, but not statistically different from other genotypes, serving suggestion that would establish a new activity economic in the region of Aquidauna.

Key words: Agronomic characters. *Glycine max*. Productivity.

Résumé: Le ecotone Cerrado-Pantanal est une vaste région qui sont différents sols et les caractéristiques climatiques de la majeure grain régions dans les Etats du Mato Grosso et du Mato Grosso do Sul production, étaient exclus des programmes de reproduction de nombreuses cultures, comme le soja. Avec cela, cette étude visait à évaluer la performance des cinq soja, et d'indiquer les mieux adaptés à la culture dans la région Aquidauna-MS. L'étude a été menée dans la zone expérimentale de l'Université d'État du Mato Grosso do Sul, Aquidauna de l'unité dans la campagne agricole 2010/2011, du travail du sol. Le dispositif expérimental était un dispositif complètement aléatoire avec 5 traitements et 4 répétitions. Cinq génotypes ont été utilisés (RR BMX Magna, Monsoy 7908 RR, RG Nidera 7321, BRS 245 RR 3358 RR et Syngenta), étant donné que la majorité des génotypes avait apparemment de bonnes performances, démontrant que les conditions de sol et le climat de la région sont favorables à la culture du soja. Être BRS 245 RR a montré la plus grande valeur absolue de la productivité avec une moyenne approximative de 3383,33 kg ha⁻¹, mais pas statistiquement différent des autres génotypes, servant suggestion, qui permettraient d'établir une nouvelle activité économique dans la région de Aquidauna.

Mots-clés: Caractères agronomiques. *Glycine max*. Productivité.

* Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Aquidauana (UEMS/UUA), Aquidauana, MS, Brasil.

Resumen: El ecotono Cerrado-Pantanal es una vasta región que son diferentes del suelo y las características climáticas de las principales regiones productoras de cereales en los estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, fueron excluidos de los programas de mejora genética de muchos cultivos, como la soja. Con ello, este estudio tuvo como objetivo evaluar el desempeño de cinco soja, e indicar los mejor adaptados para el cultivo en la región Aquidauana, MS. El estudio se realizó en el área experimental de la Universidad del Estado de Mato Grosso do Sul, Aquidauana Unidad en el año agrícola 2010/2011, en la labranza. El diseño experimental fue un diseño completamente al azar con 5 tratamientos y 4 repeticiones. Se utilizaron cinco genotipos (RR BMX Magna, Monsoy 7908 RR, RG Nidera 7321, BRS 245 RR 3358 RR y Syngenta), dado que la mayoría de los genotipos tuvo aparentemente un buen rendimiento, que muestra que las condiciones de suelo y clima de la región son favorables para el cultivo de soja. Ser BRS 245 RR mostró el mayor valor absoluto de la productividad con una media aproximada de 3,383.33 kg ha⁻¹, pero no estadísticamente diferente de otras variedades, sirviendo sugerencia, que establecería una nueva actividad económica en la región de Aquidauana.

Palabras clave: Caracteres agronómicos. *Glycine max*. Productividad.

Introdução

A soja (*Glycine max* L.) é considerada uma fonte de proteína completa, isto é, contém quantidades significativas da maioria dos aminoácidos essenciais que devem ser providos ao corpo humano através de fontes externas, por causa de sua inabilidade para sintetizá-los. No contexto mundial, o Brasil possui significativa participação na oferta e na demanda de produtos do complexo agroindustrial da soja, o qual vem desempenhando papel fundamental para o desenvolvimento de várias regiões do país (EMBRAPA, 2004).

O Brasil é o segundo maior produtor de soja do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, porém sendo o país com a maior média de produtividade de grãos e o maior exportador mundial de grão e farelo. Na safra 2010/2011, a produção brasileira chegou a 75,0 milhões de toneladas, com uma área plantada de 24,2 milhões de hectares, atingindo uma produtividade média de 3106 Kg ha⁻¹. Os números do Paraná são os de maior destaque, com 3.240 Kg ha⁻¹, a melhor produtividade de soja em todo o país nessa safra. O maior estado produtor é o Estado de Mato Grosso, com uma produção de 20,4 milhões de toneladas de grãos, em uma área cultivada de 6,4 milhões de hectares, com uma produtividade de grãos média de 3.190 Kg ha⁻¹ (EMBRAPA, 2009).

O estado de Mato Grosso do Sul, na safra 2010/2011, ocupou o quinto lugar no ranking dos Estados que mais produzem soja no Brasil. A produção chegou aos 5,0 milhões de toneladas de grãos, em uma área de 1,7 milhões de hectares, atingindo uma produtividade média de 2.866 Kg ha⁻¹ de grãos (CONAB, 2011).

A região do ecótono Cerrado-Pantanal tem sua economia baseada na produção rural, indústria, extração mineral, turismo e prestação de serviços, sendo sua principal atividade econômica a pecuária extensiva de cria e recria, com destaque para a de corte, em uma área de 949.694 hectares de pastagem natural, e 810.790 cabeças de bovinos. Diferente da pecuária, a atividade agrícola contribui com 9.492 hectares, onde se destaca o cultivo de milho, mandioca e olerícolas (IBGE, 2010).

As condições de riscos e incertezas na agricultura são elevadas e, para administrá-las, cabe ao produtor rural tomar decisões baseadas em informações técnicas e econômicas. Dentre as diversas práticas culturais, a utilização de genótipos adaptados ao local de cultivo é de extrema importância, por determinarem melhor aproveitamento de fatores abióticos como água, luz e nutrientes, para que a cultura possa expressar todo o seu potencial (ARGENTA et al., 2001).

A região do ecótono Cerrado-Pantanal, comparada com outras regiões produtoras de grãos, tem poucas recomendações de cultivares de soja devido à baixa prática dessa atividade na região, havendo uma grande necessidade de estudos voltados para determinação de genótipos adaptados, uma vez que as cultivares, quando lançadas no mercado, são avaliadas em localidades em que a prática da agricultura é mais intensa. Sendo assim, tais estudos são de grande importância para as regiões onde essa atividade é pouco praticada (IBGE, 2010; EMBRAPA, 2004).

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi avaliar o desempenho de genótipos de soja no município de Aquidauana, a fim de se identificar aquelas que possam ser cultivadas na região.

Metodologia

O trabalho foi desenvolvido na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, no campo experimental da Unidade Universitária de Aquidauana, com coordenadas geográficas 20°20' Sul, 55°48' Oeste e altitude média de 149 metros. O clima regional é classificado, pelo sistema inter-

nacional de Köppen-Geigher, como "Tropical quente-úmido" (Aw), com precipitação média anual de 1.250 mm e temperatura média anual de 26°C (SCHIAVO et al., 2010).

O solo é classificado como Argissolo-Vermelho distrófico (EMBRAPA, 2006), fisicamente profundo, com textura arenosa, moderadamente drenada, levemente inclinada e com boa fertilidade (Tabela 1).

Tabela 1 - Análise química do solo da área experimental da UEMS, Aquidauana, MS.

pH	MO (g kg ⁻¹)	P (mg kg ⁻¹)	H+Al	Al	Ca	MGMg	Na	K	SB	CTC	V%
6,36	10,53	65,09	1,8	0,2	3,3	1,7	1,39	0,01	6,4	8,2	78,05

O presente trabalho foi conduzido nos meses de novembro de 2010 a abril de 2011, sendo avaliados os seguintes cultivares: BMX Magna (ciclo precoce, hábito de crescimento indeterminado e porte médio); Monsoy 7908 (ciclo precoce, hábito de crescimento determinado e porte médio); Nidera 7321 (ciclo médio, hábito de crescimento indeterminado e porte alto); BRS 245 (ciclo semiprecoce, hábito de crescimento determinado e porte médio) e Syngenta 3358 (ciclo médio, hábito de crescimento indeterminado e porte alto), sendo todas geneticamente modificadas, tolerantes à molécula de *Glyphosate* presente no herbicida Roundup Ready, pois contém o gene RR.

Foi utilizado no experimento o delineamento experimental inteiramente casualizado, com cinco tratamentos (genótipos) e quatro repetições. As parcelas foram compostas por 6 linhas de 10 m, espaçadas 0,45 m uma da outra, onde a área útil foi constituída pelas duas linhas centrais descontando-se um metro de cada extremidade. O experimento foi instalado em sistema de plantio direto após dessecação da vegetação remanescente dos restos culturais do milho safrinha cultivado anteriormente na área.

A semeadura das cultivares foi realizada mecanicamente com uma semeadora de 3 linhas, no dia 19 de novembro de 2010. Na semeadura foram adicionados 300 Kg ha⁻¹ de adubo químico da fórmula 04-30-10, utilizando uma densidade de 18 a 20 sementes por metro linear. O controle de plantas daninhas foi realizado por meio da aplicação de 3 L ha⁻¹

de *Glyphosate* aos 30 dias após a semeadura (DAE).

O tratamento de sementes foi realizado utilizando-se 100 mL ha⁻¹ do produto químico inseticida e fungicida de ingredientes ativos Fipronil 250 g L⁻¹ + Piraclostrobina 25 g L⁻¹ + Thiophanate methyl 225 g L⁻¹, o que garantiu, assim, a sanidade das sementes e das plântulas nos primeiros dias após semeadura, prevenindo a semente contra pragas do solo e algumas doenças. No tratamento de sementes, também foram utilizados inoculantes tipo turfa na dose de 100 gramas do produto para cada 1 quilograma de semente tratada, para auxiliar na fixação biológica de nitrogênio.

Durante o desenvolvimento da cultura, foi realizada uma aplicação de 70 mL ha⁻¹ do produto químico inseticida Diflubenzuron 240 g L⁻¹, para realizar o controle da lagarta da soja (*Anticarsia gemmatilis*) no período do estágio vegetativo V5 (quarta folha trifoliolada completamente desenvolvida), aos 40 dias após a emergência da cultura.

No período reprodutivo, foi feita uma aplicação de 0,7 L ha⁻¹ do produto químico Endossulfan, 350 g L⁻¹, para realizar o controle da lagarta da soja (*Anticarsia gemmatilis*), percevejo marrom (*Euschistus heros*), percevejo verde (*Nezara viridula*) e percevejo-verde-pequeno-da-soja (*Piezodorus guildinii*) no período reprodutivo R2 (florescimento pleno).

Em conjunto foi realizada a aplicação de 200 mL ha⁻¹ do fungicida Azoxystrobin 200 g L⁻¹ + Ciproconazol 80 g L⁻¹, para realizar o controle e prevenção de doenças como a antracnose (*Colletotrichum truncatum*), doença

de final de ciclo (*Corynespora cassiicola*), ferrugem asiática (*Phakopsora pachyrhizi*), mancha parda (*Septoria glycines*), oídio (*Microsphaera diffusa*), dentre outras, garantindo a sanidade da cultura até o final do seu ciclo.

Foram avaliados os seguintes parâmetros:

- Altura de inserção da primeira vagem: foram colhidas aleatoriamente 10 plantas por parcela e feita contagem na própria área experimental com auxílio de uma régua graduada, medindo até o ponto de incidência da vagem na haste principal da planta.
- Altura de planta: foram colhidas 10 plantas, aleatoriamente, por parcela da área experimental, realizando-se a contagem na própria área experimental com auxílio de uma régua graduada em centímetros, para ajudar na medição das plantas.
- Número de ramificações por planta: foram coletadas aleatoriamente 10 plantas por parcela da área experimental, onde foram feitas as contagens de cada planta na própria área experimental.
- Número de vagens por planta: foram coletadas aleatoriamente 10 plantas por

parcela da área experimental, onde foram feitas as contagens de cada planta na própria área experimental.

- Produtividade de grãos: foi realizada colheita manual da área útil de cada parcela, seguida da pesagem dos grãos e da leitura da umidade. Foi realizada a correção da umidade para 13% a fim de se estimar a produtividade em quilograma por hectare.
- Massa de cem grãos: foram retirados 100 grãos de cada amostra colhida e feita a pesagem em balança analítica, com quatro repetições por parcela.

Os dados foram submetidos à análise de variância e ao teste de comparação de médias de Duncan, ao nível de 5% de significância, pelo aplicativo computacional Sas.

Resultados e discussão

Na Tabela 2, são apresentados os valores médios de altura da inserção da primeira vagem e o número médio de ramificações por planta de cada genótipo avaliado, em que foi verificada diferença significativa ($p > 0,05$) apenas para o primeiro parâmetro.

Tabela 2 – Valores médios de altura da inserção da primeira vagem (cm) e número de ramificações por planta, de cinco genótipos de soja cultivados em Aquidauana, MS, 2011.

Genótipos	Altura de inserção da primeira vagem	Número de ramificações
	$\bar{x} \pm SD$; CV%	$\bar{x} \pm SD$; CV%
BRS 245	12,77ab \pm 1,10 ; 10,03%	8,92a \pm 0,96 ; 13,83%
BMX Magna	12,32ab \pm 1,16 ; 9,97%	10,32a \pm 1,71 ; 20,69%
MonSoy 7908	11,05b \pm 1,12 ; 10,50%	8,87a \pm 1,13 ; 28,39%
Nidera 7321	12,30ab \pm 1,39 ; 13,56%	8,32a \pm 1,32 ; 18,11%
Syngenta 3358	17,02a \pm 0,86 ; 6,56%	13,82a \pm 0,23 ; 4,04%
Média	13,09	10,05

\bar{x} : média; SD: desvio padrão; CV: coeficiente de variação, onde letras iguais nas colunas não diferem, estatisticamente, entre si pelo teste de Duncan ($p > 0,05$).

A altura de inserção da primeira vagem de soja é uma característica agrônômica importante à operação de colheita mecânica dos grãos. Essa variável deve ser de 10 a 13 cm, para que se reduzam as perdas durante a colheita (QUEIROZ et al., 1981). Assim, com relação à média dos valores absolutos da altura de inserção da primeira vagem do presente experimento, independente da altitude e das condições edafoclimáticas da

região, teve efeito positivo a cultivar Syngenta 3358, obtendo a altura de 17,02 cm, valor considerado elevado quando comparado com resultados das regiões produtoras de soja, cuja altitude é, em média, a partir de 400 m acima do nível do mar.

De acordo com os resultados alcançados, todos os genótipos avaliados apresentaram valores médios superiores à altura preconizada por Sedyama et al. (1985) que

é de 10 cm, e dentro das recomendações de Araújo Junior et al. (2009), que era de 11 cm, e adequadas quando comparadas com o trabalho de Verneti Junior et al. (2010). Assim, pode-se inferir que os genótipos avaliados neste experimento apresentaram altura de inserção da primeira vagem dentro das margens das recomendações para colheita mecanizada, em que esse fator não interferiu na adaptabilidade ou na produtividade das cultivares analisadas.

A altura da primeira vagem pode ser característica da própria cultivar, entretanto, quando o plantio é realizado em regiões com dias mais curtos, a altura da planta é reduzida, havendo tendência do desenvolvimento de vagens próximas ao solo. Os fatores ambientais ou práticas culturais que afetam a altura da planta também podem influenciar consideravelmente a altura da primeira vagem (SEDIYAMA et al., 1985).

Para Navarro Júnior e Costa (2002), o número de ramificações por planta é um

importante componente do rendimento, uma vez que representa a maior superfície fotosintetizante, além do potencial produtivo de um genótipo. De acordo com Cervieri Filho (2005), esse parâmetro fisiológico pode sofrer alterações ano a ano em função das características edafoclimáticas do ambiente de cultivo.

Schuch et al. (2009) constataram que as sementes de soja com alta qualidade fisiológica produziram plantas com maior número de ramificação, sendo a média encontrada por estes autores (de 9 ramificações) inferior à obtida neste experimento, que foi de 10,05 ramificações por planta, mostrando que as cultivares não sofreram alterações morfológicas que comprometam sua adaptação ao ambiente em que foram implantadas.

Na Tabela 3, são apresentados os valores médios de número de vagem por planta e altura de planta, em que foi constatada diferença significativa ($p < 0,05\%$) entre os genótipos avaliados apenas para a segunda variável.

Tabela 3 – Valores médios de número de vagem por planta e altura de planta (cm) de cinco genótipos de soja cultivados em Aquidauana, MS.

Genótipos	Número de vagem por planta	Altura de planta
	$\bar{x} \pm SD; CV\%$	$\bar{x} \pm SD; CV\%$
BRS 245	79,47a \pm 9,48 ; 9,27%	82,12a \pm 6,43 ; 8,23%
BMX Magna	71,25a \pm 5,92 ; 8,69%	76,82ab \pm 6,19 ; 8,18%
MonSoy 7908	82,70a \pm 9,58 ; 14,48%	73,67ab \pm 5,67 ; 6,81%
Nidera 7321	60,52a \pm 11,41 ; 19,49%	65,00ab \pm 5,07 ; 6,81%
Syngenta 3358	71,45a \pm 4,72 ; 7,27%	63,90b \pm 3,36 ; 3,50%
Média	73,08	72,30

\bar{x} : média; SD: desvio padrão; CV: coeficiente de variação, onde letras iguais nas colunas não diferem, estatisticamente, entre si pelo teste de Duncan ($p > 0,05$).

Rocha et al. (2001), estudando o comportamento de cultivares de soja em diferentes populações de plantas, observaram que o número de vagem por planta está intimamente ligado à densidade de plantio, de forma que plantios mais adensados tendem a diminuir o número de ramificações e, conseqüentemente, o número de vagens.

Os valores encontrados para número de vagens na planta foram satisfatórios, pois todos os genótipos do experimento apresentaram valores acima de 60 vagens por planta, superiores aos encontrados por Santos et al. (2007), que foram de 53, 55 e 60, para as culti-

vares Monsoy 7908, BRS 245 e Syngenta 3358, respectivamente.

De acordo com Garcia (1979), citado por Peixoto et al. (2000), o número total de vagens não é o melhor indicador do rendimento total da cultura. Esse fato foi observado nesse experimento, pois o genótipo que apresentou maior número de vagens não foi o que apresentou maior produtividade de grãos.

Segundo Queiroz et al. (1981), a altura de planta é uma característica que influencia a colheita mecanizada. Valores considerados ótimos para colheita mecanizada devem estar acima de 60 cm (YOKOMIZO, 1999).

Assim, todos os genótipos avaliados neste experimento apresentaram, para esse parâmetro, médias acima da que é considerada pela literatura como ótima para a colheita mecanizada.

Os resultados encontrados para altura de planta com as variedades BRS 245, BMX Magna e Nidera 7321 foram superiores aos encontrados pela Embrapa (2009), no município de Maracaju, MS, utilizando os mesmos genótipos. Os valores também se mostraram superiores aos encontrados pela Fundação

MS (2009), no município de Sidrolândia, MS, onde também se utilizaram esses materiais, indicando que os genótipos se adaptaram à região no que se refere ao tamanho das plantas, sendo a cultivar BRS 245 a que se sobressaiu dentre as demais nesse parâmetro, com a média 82,12 cm.

Na Tabela 4, são apresentados os valores médios de massa de cem grãos e produtividade de grãos para os genótipos avaliados, em que não foi verificada diferença significativa ($p > 0,05$) entre si.

Tabela 4 - Valores médios de massa de cem grãos (g) e Produtividade de grãos (kg ha^{-1}) de cinco genótipos de soja cultivados em Aquidauana, MS, 2011.

Genótipos	Massa de cem grãos	Produtividade de grãos
	$\bar{x} \pm \text{SD}; \text{CV}\%$	$\bar{x} \pm \text{SD}; \text{CV}\%$
BRS 245	21,70a \pm 0,23 ; 1,40%	3.383,33a \pm 0,38 ; 14,77%
BMXMagna	19,05a \pm 2,21 ; 13,75%	3.145,66a \pm 0,56 ; 21,16%
MonSoy 7908	20,66a \pm 1,23 ; 5,43%	2.700,56a \pm 0,32 ; 11,05%
Nidera 7321	20,70a \pm 0,66 ; 4,31%	3.000,77a \pm 0,11 ; 8,35%
Syngenta 3358	20,78a \pm 2,33 ; 12,50%	3.054,88a \pm 0,32 ; 10,04%
Média	20,58	3.057,04

\bar{x} : média; SD: desvio padrão; CV: coeficiente de variação, onde letras iguais nas colunas não diferem, estatisticamente, entre si pelo teste de Duncan ($p > 0,05$).

A massa de cem grãos é um caráter importante para a cultura da soja, pois, apesar de sofrer pouca influência do ambiente, do homem e dos tratos culturais, é fundamental para poder estimar a produtividade de grãos e a sanidade da lavoura, como também ajudar a identificar se o genótipo em questão adaptou-se às condições a que foi submetido.

A média final obtida neste experimento para massa de cem grãos (20,58 g) se mostrou superior às médias, de aproximadamente 13,5 g, encontradas por Gazziero et al. (2004) e por Barizon e Fernandes (2000), o que permite inferir que esses genótipos apresentaram boa adaptabilidade às condições edafoclimáticas deste ambiente.

Em condições de restrição hídrica, a planta de soja preferencialmente formará poucos grãos nas vagens fixadas, influenciando diretamente na produtividade de grãos da cultura, ou seja, quanto melhor for o desenvolvimento da cultura, melhor será o enchimento de grãos nas vagens, havendo também uma maior massa de cem grãos, que

influenciará diretamente na produtividade da cultura (LIMA, 2001). Um dos aspectos relevantes da avaliação desse parâmetro é a relação entre a maior massa de cem grãos e a maior produtividade de grãos ser estabelecida pela mesma cultivar de soja, a BRS 245, que obteve massa e produtividade média de 21,70 g e 3.383,33 Kg ha^{-1} , respectivamente.

Em relação à produtividade de grãos, os genótipos avaliados não apresentaram diferenças significativas entre si ($p > 0,05$), e o valor médio para os genótipos avaliados nesta região foi de 3.057,04 Kg ha^{-1} , demonstrando-se semelhantes em relação à produtividade média nacional e do Centro-Oeste, que está em torno de 3.000 Kg ha^{-1} (CONAB, 2011).

O genótipo BRS 245 foi o que apresentou maior valor de produtividade, com uma média aproximada de 3.383,33 kg ha^{-1} , porém não se diferiu estatisticamente dos demais, indicando, assim, que todos os materiais avaliados se adaptaram muito bem às condições edafoclimáticas de Aquidauana e que, a princípio, esta região tem potencial para o cultivo da soja.

Conclusão

Os genótipos de soja analisados não diferiram estatisticamente entre si para os parâmetros produtividade e massa de cem grãos, apresentando valores semelhantes à produtividade média nacional para essa cultura.

O desempenho dos genótipos avaliados indica que, inicialmente, as condições edafoclimáticas de Aquidauana, situada na região do ecótono Cerrado-Pantanal, são favoráveis ao cultivo da soja.

Referências

- ARAÚJO JUNIOR, O.; LAZARINI, E.; MERCANDALLI, L. H.; OLIVEIRA, W. A. S.; MELO, C. L. P. Avaliação de cultivares de soja em sistema convencional de cultivo na região do cerrado. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Ilha Solteira, v. 21, n. 4, p. 10-14, 2009.
- ARGENTA, G.; SILVA, P. R. F.; BORTOLINI, C. G.; FORSTHOFFER, E. L.; MANJABOSCO, E. A.; BEHEREGARAY NETO, V. Resposta de híbridos simples de milho à redução do espaçamento entre linhas. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 36, n. 1, p. 71-78, 2001.
- BARIZON, R. R. M., FERNANDES, D. M. Nutrição e produção da soja, em sistema de plantio direto, em função de calagem superficial e palhada de brizantão (*Brachiaria brizantha*). In: FERTBIO, 2000, Santa Maria, CD-ROM, *Anais...* Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2000..
- CERVIERI FILHO, E. *Desempenho de plantas oriundas de sementes de alto e baixo vigor dentro de uma população de soja*. 2005. 42 p. Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-graduação em Ciências e Tecnologia de Sementes, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, 2005.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Acompanhamento da safra Brasileira - Grãos - safra 2010/2011 - Sétimo Levantamento, abril/2011*. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_04_07_11_02_42_boletim_abril-2011.pdf>. Acesso em: 05 maio 2012.
- EMBRAPA. *Sistema brasileiro de classificação de solos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Embrapa/CNPQ, 2006. 306 p.
- EMBRAPA AGROPECUARIA OESTE. *Tecnologia de produção de soja: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, safra 2008/2009*. Maracaju: EMBRAPA, 2009. 197p.
- EMBRAPA SOJA. *Tecnologias de produção de soja - Região central do Brasil - 2004*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cnpso.embrapa.br/producaosoja/Soja-no-Brasil.htm>>. Acesso em: 05 maio 2012.
- FUNDAÇÃO MS. Produtividade e outras características das cultivares da soja. *Boletim de pesquisa de soja - 2009*, Chapadão do Sul, n. 9, 2009, 229p.
- GAZZIERO, D. L. P.; VARGAS, L.; ROMAN, E. S. *Manejo e controle de plantas daninhas em soja*. In: VARGAS, L.; ROMAN, E. S. *Manual de manejo e controle de plantas daninhas*. Bento Gonçalves: Embrapa Uva e Vinho, 2004, p. 595-635.
- IBGE. *Cidades*, Aquidauana-MS. Produção Agrícola municipal, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 07 maio 2011.
- LIMA, E. V. *Alterações dos atributos químicos do solo e resposta da soja à cobertura vegetal e à calagem superficial na implantação do sistema de semeadura direta*. 125p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Botucatu, 2001.
- NAVARRO JÚNIOR, H. M.; COSTA, A. C. Contribuição relativa dos componentes do crescimento para produção de grãos de soja. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 37, n. 2, 2002.
- PEIXOTO, C. P.; STEELE, C. C.; GRABAU, L. J. Épocas de semeadura e densidade de plantas de soja: I. Componentes da produção e rendimento de grãos. *Scientia Agrícola*, Piracicaba, v. 57, n. 1, p. 89-96, 2000.
- QUEIROZ, E. F.; NEUMAIER, N.; TORRES, E.; PEREIRA, L. A. G.; BIANCHETTI, A.; TERAZAWA, F.; PALHANO, J. B.; YAMASHITA, J. Recomendações técnicas para a colheita mecânica. In: MIYASAKA, S.; MEDINA, J. C. (Ed.). *A soja no Brasil*. Campinas: ITAL, 1981, p. 701-10.
- ROCHA, R. N. C.; PELUZIO, J. M.; BARROS, H. B.; FIDELIS, R. R.; JUNIOR, H. P. S. Comportamento de cultivares de soja em diferentes populações de plantas, em Gurupi, Tocantins. *Revista Ceres*, Gurupi, TO, v. 48, n. 279, p. 529-537, 2001.
- SANTOS, J. A.; JULIATTI, F. C.; SANTOS, V. A.; POLIZEL, A. C.; JULIATTI, F. C.; HAMAWAKI, O. T. Caracteres epidemiológicos e uso da análise de agrupamento para resistência parcial à ferrugem da soja. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v. 42, n. 3, p. 443-7, 2007.
- SCHIAVO, J. A.; PEREIRA, M. G.; MIRANDA, L. P. M.; DIAS NETO, A. H.; FONTANA, A. Caracterização e classificação de solos desenvolvidos de arenitos da formação Aquidauana-MS. *Revista Brasileira de Ciência do Solo*, Viçosa, v. 34, n. 03, p. 881-889, 2010.
- SCHUCH, L. O. B.; KOLCHINSKI, E. M.; FINATTO, J. A. Qualidade fisiológica da semente e desempenho de plantas isoladas em soja. *Revista Brasileira de Sementes*, Capão do Leão, v. 31, n. 1, p. 144-149, 2009.
- SEDIYAMA, T.; PEREIRA, M. G.; SEDIYAMA, C. S.; GOMES, J. L. L. *Cultura da soja*. Parte I, Viçosa: UFV, 1985.
- VERNETTI JUNIOR, F. J.; FRAGA, M. S.; NUNES, T. L. Avaliação de cultivares de soja do grupo de maturidade seis tolerantes ao Glifosato da rede soja sul de pesquisa na Embrapa clima temperado. In: REUNIÃO DE PESQUISA DE SOJA DA REGIAO SUL, 38., 2010, Cruz Alta, RS. *Resumos...* Cruz Alta: Fundação Centro de Experimentação e Pesquisa, 2010, p. 41-44.
- YOKOMIZO, G. K. *Interação genótipos x ambientes em topocruzamentos de soja tipo alimento com tipo grão*. 170f. Tese (Doutorado) - Escola Superior de Agricultura Luis de Queiroz, Piracicaba, 1999.

(In)segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de um indicador do problema e experimentação em famílias da Paraíba, Brasil

Food and nutrition (in)security: development of an indicator of the problem and experimentation in families of Paraíba, Brazil

(In)sécurité alimentaire et nutritionnelle: élaboration d'un indicateur du problème et les tests dans les familles de Paraíba, Brésil

(In)seguridad alimentaria y nutricional: desarrollo de un indicador del problema y experiencia en familias de Paraíba, Brasil

Dixis Figueroa Pedraza*
(dixisfigueroa@gmail.com)

Márcia Cristina Sales**
(cristina.salles@yahoo.com.br)

Recebido em 29/12/2012/; revisado e aprovado em 23/02/2013; aceito em 17/03/2013

Resumo: Apesar dos esforços, ainda não se conta com métodos que possam avaliar a (in)segurança alimentar em toda a sua extensão. Assim, a finalidade desse artigo é propor e aplicar uma medida complementar dos níveis de (in)segurança alimentar familiar medidos com a aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. A medição da severidade de insegurança alimentar possibilita identificar, entre os indivíduos com insegurança alimentar, aqueles que apresentam maior vulnerabilidade.

Palavras-chave: Insegurança alimentar. Nível de saúde. Condições sociais.

Abstract: Despite efforts, there are still no methods that can assess the food (in) security throughout its length. Thus, the purpose of this article is to propose and implement complementary measure levels of household food (in) security with the implementation of the Brazilian Food Insecurity Scale. Measuring the severity of food insecurity possible to identify, among individuals with food insecurity, those who are more vulnerable.

Key words: Food insecurity. Health status. Social conditions.

Résumé: Malgré les efforts déployés, pas encore réalisé avec des méthodes qui permettent d'évaluer la (in)sécurité alimentaire sur toute son extension. Ainsi, le but de cet article est de proposer et mettre en application une mesure complémentaire des niveaux de la (in)sécurité alimentaire de famille mesurée avec l'application de l'échelle brésilienne d'insécurité alimentaire. La mesure de la sévérité de l'insécurité alimentaire fournit la capacité d'identifier, parmi des personnes avec l'insécurité alimentaire, ceux qui présentent une plus grande vulnérabilité.

Mots-clés: Insécurité alimentaire. Niveau de santé. Conditions sociales.

Resumen: A pesar de los esfuerzos, el desarrollo de métodos que puedan evaluar la (in)seguridad alimentaria en toda su extensión no ha sido posible. Así, la finalidad de este manuscrito es proponer y aplicar una medida complementaria de los niveles de (in)seguridad alimentaria familiar con la aplicación de la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria. La medición de la severidad de la inseguridad alimentaria posibilita identificar, entre los individuos con inseguridad alimentaria, aquellos que presentan mayor vulnerabilidad.

Palabras clave: Inseguridad alimentar. Nivel de salud. Condiciones sociales.

Introdução

A finalidade desse artigo é propor e aplicar uma medida complementar dos níveis de (in)segurança alimentar familiar medidos com a aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. Apesar dos esforços, não se conta, ainda, com métodos que possam dar conta de avaliar o fenômeno em toda a sua extensão. A importância do aperfeiçoamento dos métodos e indicadores para o monitoramento e a avaliação da situação de segurança alimentar vem sendo reforçada

por diferentes entidades, como a Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO). No Brasil, a preocupação vem se fazendo presente em diferentes instâncias, como as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

O fenômeno da Segurança Alimentar e Nutricional engloba vários aspectos: (a) um componente alimentar, que se refere à produção, disponibilidade, comercialização, acesso e consumo do alimento saudável e (b) um componente nutricional relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica

* Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, Paraíba, Brasil.

** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil.

dos alimentos (indicadores antropométricos, bioquímicos, etc.) contemplando todas as fases do ciclo de vida e estendendo-se a grupos institucionalizados (creches, escolas, asilos, etc.) (PRADO et al., 2010). Assim, avaliar a Segurança Alimentar e Nutricional exige metodologias capazes de se aproximarem o máximo possível das múltiplas facetas do problema (PANELLI-MARTINS; SANTOS; ASSIS, 2008).

A caracterização do nível de segurança alimentar e nutricional é útil para a focalização das políticas sociais (URIBE; RESTREPO, 2008). Avaliar situações de risco é fundamental para a tomada de decisão em relação à necessidade de intervir, para quem, em que local, de que forma. Trata-se, portanto, de uma tarefa estratégica para definir prioridades de intervenção e dos seus impactos (PANELLI-MARTINS; SANTOS; ASSIS, 2008).

Existem cinco métodos comumente utilizados para mensurar a segurança alimentar (PEREIRA; SANTOS, 2008). Quatro são métodos indiretos baseados nas repercussões de estados de insegurança alimentar no consumo de alimentos ou no estado nutricional: i) método da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; ii) pesquisas de despesas familiares, iii) avaliação de consumo de alimentos; e iv) avaliação antropométrica. O único método para a medida direta de segurança alimentar é representado por uma escala fundamentada na experiência/percepção de insegurança alimentar (PEREIRA; SANTOS, 2008; PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008).

No Brasil, pesquisadores de várias instituições validaram um método para a avaliação direta da segurança alimentar, denominado Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (FAVARO et al., 2007). Essa escala tem sido reconhecida como indicador sensível para detectar famílias em risco de insegurança alimentar (IBGE, 2006). Considera-se que a medida direta de segurança alimentar por meio da EBIA seja um importante indicador para monitoramento da iniquidade, podendo complementar um conjunto de indicadores sociais ou, mesmo de forma isolada, identificar grupos com vulnerabilidade social (PANIGASSI et al., 2008). Esse fato adquire importância na medida em que uma melhor compreensão da natureza

dinâmica da insegurança alimentar, além da compreensão dos três componentes básicos (disponibilidade, acesso e utilização biológica dos alimentos), deve incluir análises de subsistência, da vulnerabilidade e das estratégias de gestão de risco (ROSE, 2008).

O nível de segurança alimentar familiar através da EBIA é determinado por meio da quantificação do total de respostas afirmativas na escala: (a) Segurança Alimentar: 0 resposta positiva; (b) Insegurança Alimentar Leve: 1 – 5 respostas positivas; (c) Insegurança Alimentar Moderada: 6 – 10 respostas positivas; (d) Insegurança Alimentar Grave: 11 – 15 respostas positivas (SEGALL-CORRÊA et al., 2004).

Um dos elementos chave do enfoque da EBIA é o conceito de “estratégias ou mecanismos de adaptação” que os lares usam para enfrentar as dificuldades relacionadas com os alimentos. Esses mecanismos podem ser classificados segundo sua frequência (níveis de segurança/insegurança alimentar) e sua severidade (níveis de severidade de insegurança alimentar), que está relacionado ao custo subjetivo, representado em pesos diferentes para as perguntas da escala que a estratégia representa para a família (HOODINOTT, 2003). Baseado nisso, a medida níveis de severidade de insegurança alimentar é proposta para complementar a análise dos resultados da EBIA. A medida almeja reforçar o monitoramento da iniquidade com uso da EBIA, auxiliando, principalmente, na identificação dos grupos para os quais os recursos deverão ser prioritariamente dirigidos. Com o indicador de Severidade da Insegurança Alimentar, os autores pretendem fornecer um instrumento de uso local para identificação de vulnerabilidades associadas à insegurança alimentar.

Metodologia

Trata-se de um estudo epidemiológico de delineamento transversal, que investigou famílias com crianças menores de cinco anos assistidas em creches cadastradas na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Governo da Paraíba. No contexto familiar, a definição do grupo populacional esteve baseada na vulnerabilidade socioeconômica e na presença de crianças menores de cinco anos. Assim, enfatiza-se a conjuntura da desigualdade social na insegurança alimentar e

a importância de indicadores do estado nutricional de crianças na medição da segurança alimentar.

Ao todo funcionam 45 creches situadas, geralmente, em áreas carentes dos oito municípios paraibanos beneficiados: João Pessoa (30 creches), Campina Grande (nove creches), além das cidades de Areia, Bayeux, Mamanguape, Itaporanga, Soledade e Umbuzeiro (cada uma delas com uma creche). O universo de estudo é de 4000 crianças beneficiadas, entre 6-72 meses de idade, estando aproximadamente 2800 no município de João Pessoa, 750 no município de Campina Grande e 450 nos outros municípios.

Foi selecionada uma amostra probabilística em duas etapas. Para garantir a representatividade dos municípios, o sistema de referência para a primeira etapa de amostragem foi ordenado segundo estratos (João Pessoa, Campina Grande, outros municípios), possibilitando a obtenção de um tamanho amostral apropriado para cada estrato. Considerou-se também o porte da creche, isto é, o número de crianças por creche. Na segunda etapa, foram sorteadas, nas 14 creches selecionadas de forma aleatória na primeira etapa, as crianças a serem avaliadas. A opção para determinar o tamanho da amostra do estudo foi a descrição de

proporções: $n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$, sendo

N o total da população, $Z_{\alpha}^2 = 1,96^2$ (quando a confiança é de 95%), p a proporção esperada, $q = 1 - p$, d a precisão arbitrária (erro de estimação). Considerou-se $p = 10,5\%$ (crianças com déficit de estatura no Brasil) (SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR NO BRASIL, 1999) e $d = 3\%$, totalizando 365 crianças que foram selecionadas por sorteio simples no momento do trabalho de campo.

Os procedimentos para a coleta dos dados foram estabelecidos considerando o seguinte modelo de classificação das variáveis independentes do estudo:

- características biológicas das crianças: sexo, idade, peso/idade, estatura/idade, peso/estatura;

- morbidade e amamentação das crianças: hospitalização nos 12 meses anteriores à entrevista, presença de morbidade nos 15 dias anteriores à entrevista (baseada na referência materna sobre a ocorrência de diarreia, febre,

vômitos, tosse e verminose), amamentação (sim ou não), tempo de amamentação total, tempo de amamentação exclusivo;

- antecedentes maternos: idade, estatura/idade, Índice de Massa Corporal (IMC), cuidados durante a gravidez baseado em condições associadas à gravidez (orientação sobre a amamentação, suplementação com sulfato ferroso, vacina antitetânica, número de consultas de pré-natal, uso de cigarro, uso de álcool);

- condições socioeconômicas: tipo de casa, número de cômodos do domicílio, número de pessoas no domicílio, renda familiar *per capita*, benefício do Programa Bolsa Família;

Os dados socioeconômicos, por questão de factibilidade, e considerando sua atualização a cada ato de matrícula da criança, foram obtidos da ficha da criança. Esse documento é obrigatório nas creches e informa sobre o perfil das crianças beneficiárias. As informações sobre morbidade e amamentação da criança, cuidados durante a gravidez e benefício do Programa Bolsa Família, foram obtidas através de questionário pré-testado aplicado às mães das crianças.

Para a avaliação antropométrica, as medidas de comprimento (crianças menores de 24 meses) e a estatura (crianças de 25 - 72 meses), assim como o peso e a estatura da mãe, foram obtidas utilizando equipamentos e técnicas padronizadas. Foram obedecidos os procedimentos recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 1995).

Para a avaliação do estado nutricional das crianças, foram considerados os índices peso/idade, comprimento/idade (estatura/idade), peso/comprimento (peso/estatura), os quais foram comparados com os padrões de crescimento infantil da OMS (DE ONIS et al., 2004), utilizando o programa WHO Anthro 2005 versão beta (WHO Anthro, Genebra, Suíça). Foram consideradas com déficit nutricional todas as crianças que apresentaram índices com dois escores z abaixo do valor mediano da população de referência (<-2 escores z como ponto de corte para classificar déficit nutricional). Os índices peso/idade e peso/estatura com dois escores z acima do valor mediano da população de referência foram considerados para indicar peso ele-

vado para a idade e sobrepeso/obesidade, respectivamente.

Para a avaliação do estado nutricional das mães, foram considerados os índices estatura/idade e IMC. A baixa estatura materna foi definida pelo ponto de corte 155,0cm (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2007; NATIONAL CENTER FOR HEALTH STATISTICS, 2000). Para o caso do IMC, foram utilizados os pontos de corte indicados pela OMS (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 1995).

A avaliação da segurança alimentar foi realizada utilizando a EBIA. Esse instrumento consta de 15 perguntas centrais fechadas, com opção de respostas sim ou não, sobre a experiência nos últimos três meses de insuficiência alimentar em diferentes níveis de intensidade. Inclui desde a preocupação de que a comida possa acabar até a vivência de passar um dia todo sem comer (SALLES-COSTA et al., 2008).

A medida níveis de severidade de insegurança alimentar foi desenhada para os fins propostos. É uma medida que considera somente a população com algum grau de insegurança alimentar por meio da quantificação do total de respostas afirmativas na EBIA. As famílias foram classificadas em três categorias de insegurança alimentar considerando a medida níveis de severidade de insegurança alimentar: (a) Severidade de Insegurança Alimentar Grau I: 1 - 10 pontos; (b) Severidade de Insegurança Alimentar Grau II: 11 - 20 pontos; (c) Severidade de Insegurança Alimentar Grau III: 21 - 30 pontos. Para isso: i) cada resposta positiva equivaleu a um ponto; ii) as perguntas da EBIA foram classificadas por categorias e atribuídos pesos diferentes correspondentes à severidade, denotando a reação das famílias em consequência da insuficiência alimentar que é expressa na pergunta (perguntas 2-4 que apontam a deficiência de acesso à alimentação: peso 1, perguntas 5-10 que apontam sobre o comprometimento da qualidade da dieta: peso 2, perguntas 11 - 15 que apontam a redução quantitativa da alimentação: peso 3). Nenhum peso foi atribuído à primeira pergunta da EBIA, pois ela manifesta somente preocupação ante a escassez de alimentos, e não propriamente um mecanismo de adaptação.

Os dados foram codificados e digitados em planilhas do programa Excel (Microsoft

Inc., Estados Unidos), por dois digitadores independentes para verificação e correção de erros de digitação. O aplicativo Validate do programa Epi Info v. 6.04b (WHO/CDC, Atlanta, Estados Unidos) foi usado para analisar a consistência dos dados.

Para verificar a existência de associação entre os níveis de severidade de insegurança alimentar com as variáveis independentes do modelo de estudo, foi utilizado o teste qui-quadrado de Pearson. O nível de significância estatística considerado foi de 5% ($p < 0,05$, $\alpha = 0,05$). Em seguida, realizou-se análise multivariada em níveis segundo as categorias de classificação das variáveis, ajustando os modelos pelas variáveis associadas significativamente ao nível de 5%. As variáveis que permaneceram associadas em cada nível constituíram o modelo hierárquico final. As análises não foram ajustadas por sexo e idade da criança por não apresentarem diferença significativa no modelo univariado ($p > 0,05$).

A confiabilidade ou consistência interna da EBIA foi analisada por meio do coeficiente α -Cronbach, utilizando como valores aceitáveis resultados acima de 0,85. As análises estatísticas foram realizadas utilizando-se o programa SPSS for Windows versão 17.0 (SPSS Inc., Chicago, Estados Unidos).

Os resultados do presente estudo fazem parte do projeto aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba, protocolado sob n. 4233000013307, intitulado "Segurança Alimentar e Nutricional de famílias socioeconomicamente vulneráveis do estado da Paraíba, Brasil: explorando associações entre medidas essenciais de segurança alimentar". No momento da entrevista, foi apresentado o termo de consentimento, no qual o entrevistado afirmava a concordância em participar da pesquisa, após esclarecimentos quanto aos procedimentos a serem empregados, a garantia de sigilo das informações prestadas e a possibilidade de se recusar a participar da pesquisa.

Resultados

Da amostra de 365 crianças, registrou-se um total de 33 perdas (9,04%), ocasionadas pelo não comparecimento das mães ou pessoas responsáveis pelas crianças no momento da coleta de dados ou por questionários da EBIA

incompletos. A fim de analisar a possibilidade de viés da amostra, foi comparada a média de idade e a proporção por sexo da amostra final com a amostra das crianças que foram perdidas, não diferindo entre os dois grupos. Isso permite extrapolar os resultados obtidos para o total da população. Nas 332 famílias avaliadas, 133 delas foram classificadas com segurança alimentar, restando 199 para a avaliação da severidade de insegurança alimentar. O teste estatístico α -Cronbach indicou a consistência e confiabilidade dos resultados, com validade psicométrica alta (0,9206).

Nos domicílios com insegurança alimentar, 53,8% das crianças eram do sexo masculino, 63,8% tinham entre 37-60 meses, 7,5% apresentavam desnutrição crônica e 7,5% sobrepeso/obesidade. Em relação aos dados maternos, 8,5% tinham menos de 20 anos, 39,7% baixa estatura, 35,7% sobrepeso/obesidade, e 31,7% das entrevistadas referiram cuidados inadequados durante a gravidez. Foi verificado que 19,1% dos domicílios tinham menos de quatro cômodos e 29,1%, seis pessoas ou mais. Além disso, a maioria das famílias (94,5%) tinha renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo e 45,7% eram beneficiários do Programa Bolsa Família.

A severidade de insegurança alimentar grau I foi registrada em 62,8% das famílias, enquanto 19,6% e 17,6% das famílias foram classificadas nas categorias severidade de insegurança alimentar grau II e severidade de insegurança alimentar grau III, respectivamente.

A distribuição dos níveis de severidade de insegurança alimentar segundo variáveis biológicas das crianças, morbidade e amamentação das crianças, antecedentes maternos e condições socioeconômicas, é apresentada na tabela 1. Ser beneficiário do Programa Bolsa Família, baixa estatura materna e idade da mãe < 20 anos foram fatores associados à severidade de insegurança alimentar. Mães com inadequados cuidados durante a gravidez também contribuiu negativamente ($p = 0,013$) com a severidade de insegurança alimentar.

Os resultados da tabela 2 apresentam os valores da Razão de Chances e Intervalo de Confiança de 95% dos determinantes da severidade de insegurança alimentar em modelo ajustado. A tabela mostra como os graus mais severos de insegurança alimentar

tiveram maior probabilidade de ocorrência nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de mães com baixa estatura, e de mães com cuidados inadequados durante a gravidez. As famílias de mães com baixa estatura apresentaram três vezes mais chance de ter severidade de insegurança alimentar grau II e III quando comparadas com as famílias de mães com estatura normal. Considerando a participação das famílias no Programa Bolsa Família, aquelas beneficiadas pelo programa tiveram 2,04 mais chances de ter maior severidade de insegurança alimentar. Cuidados inadequados durante a gravidez também foi um fator associado a graus de severidade de insegurança alimentar grau II e III, aumentando a chance em 1,98.

Discussão

O instrumento utilizado nesta pesquisa para avaliar a segurança alimentar tem ganhado reconhecimento internacional como ferramenta importante para a medida da dimensão de acesso aos alimentos. A escala reflete três avanços conceituais importantes para a medida de segurança alimentar e nutricional: i) menos ênfase no uso de indicadores de disponibilidade e utilização de alimentos e mais no uso de medidas de acesso aos alimentos; (2) mudança de enfoque nas medidas objetivas para as subjetivas; e (3) ênfase crescente na mensuração fundamental (direta) em vez de medidas indiretas. Além disso, argumenta-se sua capacidade de contemplar não apenas a dificuldade de acesso familiar aos alimentos, mas também as dimensões psicológicas e sociais da insegurança alimentar (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

A adoção de um instrumento único para avaliar a insegurança alimentar, nacionalmente aceito, como é a EBIA no Brasil, possibilita a obtenção de resultados padronizados que permitem um melhor mapeamento, identificação de grupos vulneráveis e compreensão dos fatores determinantes. As questões da EBIA incluem a preocupação e a ansiedade da família em relação à obtenção dos alimentos, perpassando pelo comprometimento da qualidade e quantidade da dieta de adultos e crianças, e alcançando situações mais graves, com restrições quantitativas de alimentos para todos os membros da família

(KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011; SEGALL-CORRÊA et al., 2004). Sendo assim, um dos elementos chave deste enfoque está nos mecanismos de adaptação ou estratégias usadas para enfrentar as dificuldades relacionadas com a alimentação. Esses mecanismos podem ser classificados considerando sua frequência de uso e sua severidade. A severidade representa o rigor do mecanismo de adaptação adotado (SEGALL-CORRÊA et al., 2004; HOODINOTT, 2003).

A EBIA tem sido utilizada no Brasil em diferentes pesquisas locais e nacionais de forma satisfatória. Porém as medições realizadas têm considerado somente a frequência das respostas afirmativas (MELGAS-QUINONEZ; HACKETT, 2008). Pioneira é a experiência deste estudo para medir a severidade de insegurança alimentar. Tanto em termos de tendência esperada das categorias das variáveis como na significância estatística das razões de chance, os resultados obtidos não diferem muito dos resultados da medida dos níveis de segurança/insegurança alimentar verificada com a quantificação do total de respostas positivas (FIGUEROA PEDRAZA et al., no prelo). Esse fato pode ser utilizado como parâmetro de validade da medida de severidade de insegurança alimentar.

A plausibilidade das significâncias estatísticas encontradas também pode ser usada para reforçar a validade dos resultados. Neste estudo, as mães de baixa estatura, as mães com cuidados inadequados durante a gravidez e o benefício do Programa Bolsa Família são as que melhor caracterizam o maior risco associado às consequências negativas de problemas no acesso aos alimentos. A baixa estatura materna constitui um fator de contexto social relacionado com o rendimento produtivo e físico e com o estado de saúde, podendo, então, afetar a capacidade econômica e de prestar cuidados. Por sua vez, os cuidados durante a gravidez podem expressar a preocupação com o bem-estar da criança (UNITED NATIONS, 2000). A importância da condição socioeconômica como determinante da insegurança alimentar, apontada pelo benefício do Programa Bolsa Família nos resultados do presente estudo, também tem sido observada em outros estudos (PANIGASSI, 2005; SALLES-COSTA et al., 2008). Possibilita-se, assim, explicar as

maiores chances de níveis de severidade de insegurança alimentar grau II e III nas famílias de mães com baixa estatura, nas famílias de mães com cuidados inadequados durante a gravidez e nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A importância de avaliar a severidade de insegurança alimentar fundamenta-se na sua possibilidade de retratar de forma mais completa o risco ou temor sobre a continuidade do acesso aos alimentos, emitindo critério de desigualdade. Isto constitui um elemento de grande utilidade na definição de intervenções efetivas. Se o objetivo de uma determinada intervenção é diminuir a porcentagem de pessoas com insegurança alimentar, a prevalência de insegurança alimentar deve ser a medida usada como indicador. Porém, se o objetivo é atingir as pessoas com maior insegurança alimentar, a severidade de insegurança alimentar deve ser a medida considerada. O impacto de uma estratégia sempre será maior sobre a medida de severidade, pois as famílias que utilizam mecanismos de adaptação mais severos devem ser mais vulneráveis. A severidade pode favorecer o estabelecimento de metas de cobertura e a identificação dos grupos para os quais os recursos das políticas públicas devem ser prioritariamente dirigidos. Além disso, ao ponderar pesos diferentes para os diversos mecanismos de adaptação, a severidade possibilita focalizar os indivíduos com maior risco das consequências negativas associadas a problemas de acesso aos alimentos como a morbimortalidade e o déficit de crescimento (HOODINOTT, 2003; MALETTA; GÓMEZ, 2004).

Do ponto de vista de focalização das políticas sociais, a severidade de insegurança alimentar pode contribuir nos seguintes aspectos argumentados na literatura:

- Um programa integrado de segurança alimentar deve atentar para os três elementos mencionados que dizem respeito ao acesso aos alimentos: quantidade suficiente, regularidade e qualidade. Dessa maneira, a questão não é apenas elevar a renda das pessoas pobres, mas, também, garantir que essa renda seja utilizada para o consumo de alimentos (BELIK, 2003).

Uma vez que: i) a segurança alimentar e nutricional é determinada por múltiplos

fatores; ii) as famílias possuem diferentes gradientes de vulnerabilidade com características e contextos de vida diferentes; iii) existe uma lógica inserida na escolha e o perfil de gastos familiares; a construção de políticas públicas integradas requer a combinação das informações de renda com outros indicadores sociais, de saúde e nutrição, isso torna possível a adequação das intervenções às características familiares, o que é, em grande medida, decisivo no seu potencial (BURLANDY, 2007).

O estabelecimento de mecanismos de focalização eficientes, também lido como equidade, apresenta importantes desafios. O déficit de cobertura de muitos programas costuma afetar mais gravemente aqueles grupos mais vulneráveis aos quais os programas são dirigidos, comprometendo o combate à iniquidade (BURLANDY, 2007; FONSECA; VIANA, 2007; LAVINAS, 2007).

Considerações finais

O nível de severidade de insegurança alimentar representa um indicador direto das desigualdades sociais. Esse indicador possibilita identificar, entre os indivíduos com insegurança alimentar, aqueles com maior vulnerabilidade. O conhecimento dos níveis de severidade de insegurança alimentar pode contribuir para o êxito de intervenções na área de segurança alimentar e de combate à desnutrição infantil na medida em que possibilita o direcionamento de recursos para aqueles grupos populacionais nos quais as estratégias de intervenção devem ser prioritárias. As iniquidades sociais em saúde devem, assim, ser impactadas positivamente, uma vez que a segurança alimentar está relacionada a diferentes problemáticas de saúde, ao crescimento e desenvolvimento cognitivo de crianças, assim como com a capacidade de socialização.

Tabela 1 – Prevalência de severidade de insegurança alimentar familiar segundo características biológicas das crianças, morbidade e amamentação das crianças, antecedentes maternos e condições socioeconômicas. Paraíba, 2008.

VARIÁVEIS	Total (N=199)	Severidade de Insegurança Alimentar (%)			p
		Grau I	Grau II	Grau III	
CARACTERÍSTICAS BIOLÓGICAS DAS CRIANÇAS					
Sexo					
Masculino	107	60,7	20,6	18,7	0,807
Feminino	92	65,2	18,5	16,3	
Idade					
6-12 meses	09	55,6	22,2	22,2	0,770
13-36 meses	63	65,1	22,2	12,7	
37-60 meses	127	62,2	18,1	19,7	
Peso/Idade					
Baixo peso para idade	05	60,0	20,0	20,0	0,645
Peso adequado para idade	186	61,8	19,9	18,3	
Peso elevado para idade	08	62	12,5	0,0	
Estatua/Idade					
Baixa estatura	15	60,0	20,0	20,0	0,963
Estatua adequada	184	63,0	19,6	17,4	
Peso/Estatura					
Baixo peso	05	20,0	40,0	40,0	0,130
Peso adequado	180	62,2	20,0	17,8	
Sobrepeso/obesidade	14	85,7	7,1	7,1	
MORBIDADE E AMAMENTAÇÃO DAS CRIANÇAS					
Hospitalização nos últimos 12 meses					
Sim	141	61,7	20,6	17,7	0,847
Não	58	65,5	17,2	17,2	
Presença de morbidade nos últimos 15 dias					
Sim	164	60,4	20,7	18,9	0,299
Não	35	74,3	14,3	11,4	

VARIÁVEIS	Total (N=199)	Severidade de Insegurança Alimentar (%)			p
		Grau I	Grau II	Grau III	
Amamentação					
<i>Sim</i>	188	62,8	19,7	17,6	
<i>Não</i>	10	60,0	20,0	20,0	
<i>Sem informação</i>	01	100,0	0,0	0,0	0,958
Tempo de amamentação total					
<i>< 24 meses</i>	151	67,5	15,2	17,2	
<i>≥ 24 meses</i>	46	47,8	32,6	19,6	
<i>Sem informação</i>	02	50,0	50,0	0,0	0,060
Tempo de amamentação exclusivo					
<i>< 6 meses</i>	125	68,0	16,0	16,0	
<i>≥ 6 meses</i>	70	55,7	25,7	18,6	
<i>Sem informação</i>	04	25,0	25,0	50,0	0,149
ANTECEDENTES MATERNOS					
Idade da mãe (anos)					
<i>≥ 30</i>	64	64,0	26,6	9,4	
<i>< 30 - ≥ 25</i>	57	59,6	24,6	15,8	
<i>> 25 - ≥ 20</i>	58	67,2	12,1	20,7	
<i>< 20</i>	17	47,0	5,9	47,1	0,012
Estatura /Idade					
<i>Baixa estatura</i>	79	48,1	35,4	16,5	
<i>Estatura normal</i>	112	74,1	8,9	17,0	
<i>Sem informação</i>	08	50,0	12,5	37,5	< 0,001
IMC					
<i>Obesidade</i>	17	64,7	29,4	5,9	
<i>Sobrepeso</i>	54	59,3	24,1	16,7	
<i>Normalidade</i>	105	63,8	17,1	19,0	
<i>Baixo peso</i>	15	73,4	13,3	13,3	
<i>Sem informação</i>	08	50,0	12,5	37,5	0,618
Cuidados durante a gravidez¹					
<i>Adequados</i>	131	67,2	20,6	12,2	
<i>Inadequados</i>	63	50,8	19,0	30,2	
<i>Sem informação</i>	05	100,0	0,0	0,0	0,013
CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS					
Tipo de casa					
<i>Própria</i>	104	62,5	24,0	13,5	
<i>Alugada</i>	70	68,6	11,4	20,0	
<i>Cedida</i>	19	52,6	26,3	21,1	
<i>Invadida</i>	06	33,3	16,7	50,0	0,110
Número de cômodos do domicílio					
<i>< 4</i>	38	47,4	28,9	23,7	
<i>≥ 4</i>	161	66,5	17,4	16,1	0,087
Número de pessoas no domicílio					
<i>≥ 6</i>	58	67,2	15,5	17,2	
<i>< 6</i>	141	61,0	21,3	17,7	0,620
Renda familiar per capita²					
<i>≥ 2SM</i>	00	0,0	0,0	0,0	
<i>< 2SM - ≥ 1SM</i>	01	100,0	0,0	0,0	
<i>< 1 SM - ≥ ½ SM</i>	12	91,7	8,3	0,0	
<i>< ½ SM</i>	184	60,3	20,7	19,0	
<i>Sem informação</i>	02	100,0	0,0	0,0	0,344
Benefício do Programa Bolsa Família					
<i>Não recebe</i>	108	70,4	13,0	16,7	
<i>Beneficiário</i>	91	53,8	27,5	18,7	0,028

¹ Foram consideradas mães com cuidados adequados durante a gravidez aquelas que receberam orientação sobre a amamentação, suplementação com sulfato ferroso, vacina antitetânica, três ou mais consultas pré-natais e que não fizeram uso de cigarro nem de álcool durante o período gestacional.

² Considerando o valor do salário mínimo da época (R\$416,00).

IMC: Índice de Massa Corporal. SM: Salário Mínimo.

p: valores de p para o teste estatístico qui-quadrado; p em negrito denota significância estatística.

Tabela 2 - Medidas de Risco (Razão de Chances - RC) e Intervalo de Confiança (IC95%) para os níveis de severidade de insegurança alimentar segundo as variáveis com significância estatística. Paraíba, 2008.

Variáveis	Insegurança Alimentar Grau I	Insegurança Alimentar Grau II e III	RC	IC95%
Idade da mãe (anos)				
>= 20	114	65	1	
< 20	08	9	1,97	0,73-5,36
Estatura/Idade da mãe				
Estatura normal	83	29	1	
Baixa estatura	38	41	3,09	1,68-5,69
Cuidados durante a gravidez¹				
Adequados	88	43	1	
Inadequados	32	31	1,98	1,07-3,66
Benefício do Programa Bolsa Família				
Não recebe	76	49	1	
Beneficiário	32	42	2,04	1,14-3,65

¹ Foram consideradas mães com cuidados adequados durante a gravidez aquelas que receberam orientação sobre a amamentação, suplementação com sulfato ferroso, vacina antitetânica, três ou mais consultas pré-natais e que não fizeram uso de cigarro nem de álcool durante o período gestacional. IC95% em negrito denota associação estatística.

Referências

- BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.
- BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1441-51, 2007.
- DE ONIS, M. et al. Measurement and standardization protocols for anthropometry used in the construction of a new international growth reference. *Food and Nutrition Bulletin*, Boston, USA, v. 25, p. 15-27, 2004. Suplemento.
- FAVARO, T. et al. Segurança alimentar em famílias indígenas Terena, Mato Grosso do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 785-93, 2007.
- FIGUEROA PEDRAZA, D. et al. Segurança alimentar em famílias com crianças matriculadas em creches públicas do estado da Paraíba, Brasil. *Revista de Nutrição*, no prelo 2013.
- FONSECA, A. M. M.; VIANA, A. L. A. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1505-12, 2007.
- HOODINOTT, J. Escogiendo indicadores de resultado de la seguridad alimentaria del hogar. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. In: HOODINOTT, J. (Ed.). *Seguridad Alimentaria en la Práctica: Métodos para Proyectos de Desarrollo Rural*. Washington, DC: IFPRI, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004: segurança alimentar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-99, 2011.
- LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1463-76, 2007.
- MALETTA, H.; GÓMEZ, R. *Seguridad Alimentaria: medición y métodos*. Roma: FAO, 2004.
- MELGAS-QUINONEZ, H.; HACKETT, M. Measuring household food security: the global experience. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 27-37, 2008. Suplemento.
- NATIONAL CENTER FOR HEALTH STATISTICS. Centers for Disease Control and Prevention. *National Health and Nutrition Examination Survey*. USA: CDC, 2000. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/growtharts>>. Acesso em: 13 mar. 2010.
- PANELLI-MARTINS, B. E.; SANTOS, S. M. C.; ASSIS, A. M. O. Segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de indicadores e experimentação em um município da Bahia, Brasil. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 65-81, 2008. Suplemento.
- PANIGASSI, G. et al. Insegurança alimentar como indicador de iniquidade: análise de inquérito populacional. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 10, p. 2376-84, 2008.
- PANIGASSI, G. *Inquérito populacional sobre a percepção da segurança alimentar intrafamiliar no município de Campinas, SP*. Campinas, 2005. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- PEREIRA, R. A.; SANTOS, L. M. P. A dimensão da insegurança alimentar. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 7-13, 2008. Suplemento.

- PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 15-26, 2008. Suplemento.
- PRADO, S. D. et al. A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 7-18, 2010.
- ROSE, D. D. Interventions to reduce household food insecurity: a synthesis of current concepts and approaches for Latin America. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 159-73, 2008. Suplemento.
- SALLES-COSTA, R. et al. Associação entre fatores socioeconômicos e insegurança alimentar: estudo de base populacional na região metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 99-109, 2008. Suplemento.
- SEGALL-CORRÊA, A. M. et al. *Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: Urbano/Rural*, 2004. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. Disponível em: <http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/vru_unic.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2011.
- SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR NO BRASIL. Programa de Demografia e Saúde. *Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde 1996*. 2. ed. Rio de Janeiro, 1999.
- UNITED NATIONS. Administrative Committee on Coordination Sub-Committee on Nutrition. *4 Report on the World Nutrition Situation: Nutrition throughout the life cycle*. Geneva: ACC/SCN, 2000.
- URIBE, M. C. A.; RESTREPO, A. E. Inseguridad alimentaria de los hogares colombianos según localización geográfica y algunas condiciones sociodemográficas. *Perspectivas en Nutrición Humana*, Medellín, Colômbia v. 10, n. 1, p. 23-36, 2008.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global database on child growth and malnutrition*. Geneva: WHO, 2007. Disponível em: <<http://www.who.int/nutgrowthdb/index.html>>. Acesso em: 5 mar. 2010.
- _____. *Physical status: the use and interpretation of anthropometry: report of an expert committee*. Geneva: WHO, 1995. Technical Report Series, 854WHO.

A História ensinada na escola: é possível pensar/agir a partir do todo?

The History taught in school: is it possible to think/act from the whole?

L'Histoire enseignée à l'école: est-il possible de penser/agir à partir du tout?

La historia que se enseña en la escuela: ¿es posible pensar/actuar a partir del todo?

Sandra Regina Ferreira de Oliveira*

(sandra.oliveira@uel.br)

Flávia Eloisa Caimi**

(caimi@upf.br)

Recebido em 11/03/2013; revisado e aprovado em 23/05/2013; aceito em 29/07/2013

Resumo: Neste texto, a partir da pergunta “quais são as características do ensino e da aprendizagem da História nas diferentes etapas do Ensino Fundamental?”, analisamos as dificuldades e os entraves enfrentados por alunos e professores, as especificidades na aprendizagem e na formação de professores nas áreas da História e da Pedagogia, o modo como os professores expressam suas práticas pedagógicas e as consequências desses modos de ensinar nos processos de aprendizagem dos alunos.

Palavras-chave: Ensino de História. Formação de professores. Aprendizagem.

Abstract: In this text, based on the question “which are the characteristics of the teaching and the learning of History in the different stages of Elementary School?”, we analyze the difficulties and obstacles faced by students and teachers, the specifics of both learning and teacher education in the areas of History and Pedagogy, the way teachers express their pedagogical practices, and the consequences of these ways of teaching for the students’ learning processes.

Key words: Teaching of History. Teacher education. Learning.

Résumé: Dans cet article, à partir de la question “quelles sont les caractéristiques de l’enseignement et de l’apprentissage de l’Histoire tout au long des différentes étapes de l’enseignement fondamental (6 à 14 ans)?”, nous avons analysé les difficultés et les obstacles affrontés par les étudiants et les professeurs, les spécificités de l’apprentissage et de la formation des professeurs dans les domaines de l’Histoire et de la Pédagogie, la façon d’exprimer les pratiques pédagogiques par ces professeurs et les conséquences de leurs manières d’enseigner sur les processus d’apprentissage des étudiants.

Mots-clés: Enseignement d’Histoire. Formation des professeurs. Apprentissage.

Resumen: En este texto, acerca de la pregunta “¿cuales las características de la enseñanza y del aprendizaje de Historia en las diferentes etapas de la enseñanza primaria?” analizamos las dificultades y obstáculos enfrentados por alumnos y profesores en las áreas de Historia y de Pedagogía, el modo como los profesores expresan sus prácticas pedagógicas y las consecuencias de esos modos de enseñar en los procesos de aprendizaje de los alumnos.

Palabras clave: Enseñanza de Historia. Formación de profesores. Aprendizaje.

No Brasil, embora haja um movimento acentuado de recuperação do sistema educacional, estamos distantes de atingir um patamar de qualidade satisfatória para a educação escolar pública. Os resultados alcançados pelos alunos nos diferentes exames de avaliação em larga escala comprovam tal assertiva.

Na ausência de reflexões que considerem a educação básica em seu conjunto, frequentemente, deparamo-nos com discursos que restringem a análise dos problemas às lacunas que se acredita existirem nos diferentes níveis em que se estrutura o sistema escolar brasileiro. Nesse sentido, professores do Ensino Médio avaliam que o Ensino Fundamental não é suficientemente bom,

pois não cumpre determinadas funções que se espera dele, especialmente quanto a formar uma base conceitual e a desenvolver noções históricas. Por sua vez, professores dos anos finais do Ensino Fundamental também apontam as lacunas da fase anterior: os alunos não dominam a leitura e a escrita e não possuem conhecimentos básicos em História.

Tal discurso se sustenta na nossa (de professores e pesquisadores) falta de clareza sobre os objetivos a serem alcançados em cada etapa de escolarização e também no desconhecimento acerca da progressão da aprendizagem histórica, na medida em que essas crianças crescem e se tornam adolescentes, jovens e adultos.

* Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil.

** Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, Brasil.

O século XX foi cenário de expressiva expansão dos estudos sobre os processos de pensamento e aprendizagem humana, fazendo emergir um novo campo de conhecimento – a ciência cognitiva –, que tem abordado a aprendizagem de uma perspectiva multidisciplinar, envolvendo áreas como a antropologia, a linguística, a neurociência, a filosofia e inúmeros ramos da psicologia (social, cognitiva, dentre outros). Esses estudos buscam dar conta das novas demandas de conhecimento das sociedades tecnológicas altamente desenvolvidas, que requerem letramento avançado e capacidade de aprendizagem autônoma e permanente.

Tais demandas têm provocado instigantes discussões sobre a função da escola e o papel das disciplinas escolares para a construção de uma nova cultura da aprendizagem (POZO, 2002), que possa responder com presteza e lidar qualificadamente com as complexidades da vida contemporânea. Aponta-se o desafio de superar os métodos verbalistas e memorísticos que tradicionalmente orientam o estudo da História na educação básica, fundamentando-se não só nos princípios de uma nova cultura da aprendizagem como em uma nova concepção de formação de professores nos cursos de Licenciatura em História e Pedagogia.

O desafio enfrentado nos cursos de formação de professores para os anos iniciais do Ensino Fundamental é ainda mais complexo, dentre outras razões, devido à necessidade de instaurar um diálogo interdisciplinar. Por outro lado, na cultura escolar, têm-se institucionalizado os saberes em torno de disciplinas específicas e com conteúdos canônicos, denominados “saberes escolares”, que, na contemporaneidade, já não dão conta de formar o sujeito para entender e atuar no mundo. Há outras questões que precisam ultrapassar os muros da escola e fazer parte dos saberes a serem ensinados e apreendidos a partir de uma perspectiva histórica. Tais questões são, em sua essência, interdisciplinares, a exemplo da maioria das temáticas contemporâneas, como, por exemplo, a educação ambiental, o uso das tecnologias digitais nos processos de ensino e aprendizagem, o papel da mulher nas relações sociais e no mundo do trabalho, a compreensão dos direitos e deveres nas sociedades democráticas e republicanas, a

relação com o consumo, a valorização das raízes culturais, o exercício de mediação de conflitos dentro e fora do espaço escolar, a compreensão acerca dos direitos humanos, o respeito às diferenças e a valorização das relações intergeracionais, dentre outras tantas que poderiam ser aqui citadas.

Ter ousadia para assumir esses saberes como “escolares” é um desafio imposto aos profissionais que lidam com a educação escolar na contemporaneidade. Além desse desafio, cabe aos professores a responsabilidade de conduzir a criança e o jovem a pensar essas questões relacionando passado e presente, com perspectivas de futuro – em outras palavras, a partir de noções históricas elementares – pensamento este que balizará as análises futuras sobre os problemas sociais, culturais, políticos e econômicos.

Como já dito, é fato que os resultados alcançados pelos alunos do Ensino Fundamental em avaliações nacionais e internacionais, assim como os resultados do ENEM, estão longe de serem considerados aceitáveis por todos nós. Verifica-se uma espécie de círculo vicioso que desqualifica a Educação Básica em nosso país – os acadêmicos são oriundos de uma escola na qual aprendem precariamente, passam pelos cursos de licenciatura que, por operarem muitas vezes com a ideia de um aluno ideal e um conceito de escola estagnado no tempo, não conseguem dialogar e alterar esses ‘não saberes’ e colocam na escola um profissional com lacunas em sua formação, reiniciando o ciclo que tem como resultado a situação de fracasso escolar. Diante desse cenário, propomos, neste texto, dialogar com as principais características que revestem a História ensinada em cada nível do Ensino Fundamental, no esforço de estabelecer pontes que possibilitem maior trânsito e integração entre tais segmentos.

Partindo dessa provocação, buscamos responder às seguintes indagações: quais são as características do ensino e da aprendizagem da História nas diferentes etapas do Ensino Fundamental? Quais são os desafios a serem enfrentados? Quais caminhos podem ser trilhados na perspectiva de construir uma prática pedagógica a partir da qual os alunos possam aprender cada vez mais e melhor?

As análises aqui apresentadas transitam pelas peculiaridades e semelhanças entre

cada segmento do Ensino Fundamental. As investigações interciclos se constituem como potente possibilidade para pensarmos os saberes escolares porque entendemos que, ao acompanharmos os processos de progressão do conhecimento, podemos vislumbrar como tais conhecimentos são construídos e modificados ao longo dos anos nos quais o aluno aprende História na escola.

Sobre a natureza da aprendizagem da História

A partir de estudos mais recentes acerca da cognição humana, baseados em Pozo (2002), Delval (2002), Becker (2003) e Bransford et al. (2007), pode-se elencar alguns consensos sobre a maneira como as crianças e os jovens constroem o conhecimento escolar e produzem aprendizagens nas diferentes áreas do conhecimento. Na área da História, em especial, sumarizamos os seguintes aspectos:

- 1) Está presente, nas sociedades contemporâneas, uma nova cultura da aprendizagem (POZO, 2002), que transformou o significado do saber. Outrora restrita à capacidade de lembrar e repetir informações, a construção do saber requer, atualmente, a capacidade de encontrá-las e utilizá-las em certo grau de complexidade. Conforme salientam Bransford et al., a tarefa mais importante da educação escolar é “ajudar os estudantes a desenvolver as ferramentas intelectuais e as estratégias necessárias para a aquisição do conhecimento, permitindo que possam pensar produtivamente sobre a história, a ciência e a tecnologia [...]” (BRANSFORD et al., 2007, p. 21).
- 2) As aprendizagens não ocorrem pela recepção passiva das informações proferidas pelos professores nas diferentes disciplinas escolares. Aprender implica mudar os conhecimentos e os comportamentos anteriores, ainda que nem todas as mudanças produzam aprendizagens da mesma natureza, intensidade, duração ou qualidade. Desse modo, a fonte da aprendizagem não é o ensino, entendido como transmissão, e sim a ação do sujeito, pois “o indivíduo aprende por força das ações que ele mesmo pratica: ações que buscam êxito e ações que, a partir do êxito obtido, buscam a verdade ao apropriar-se

das ações que obtiveram êxito” (BECKER, 2003, p. 14). Não menos importante, nessa concepção de aprendizagem, é desenvolver a capacidade dos alunos de compreender e assumir o controle dos seus progressos cognitivos, por meio de abordagens no campo da metacognição.

- 3) A apropriação de noções e conceitos está no cerne da nova ciência da aprendizagem, indicando que aprender é entender, não bastando a memorização de fatos. Apropriar-se de noções e conceitos requer um papel ativo do sujeito aprendente, que busca dominar linguagens, estabelecer relações, compreender fenômenos e significados, extrair regularidades, produzir sentidos, transferir o conhecimento para outros contextos, criar novas soluções etc. De outra parte, requer da escola (em especial, do ensino da História) a superação dos currículos extensos, que possuem “um quilômetro de extensão e poucos centímetros de profundidade”, segundo expressão de Bransford et al. (2007, p. 44).
- 4) Os estudantes não chegam à escola como uma *tabula rasa*; trazem consigo conhecimentos espontâneos, habilidades, crenças, opiniões, conceitos prévios, enfim, uma infinidade de saberes que interferem nos processos de aprendizagem escolar, especialmente na sua disposição e nas condições de interagir com novos conhecimentos. Bransford e outros demonstram como são significativos os avanços da aprendizagem obtidos nas situações em que os professores “dão atenção ao conhecimento e às crenças trazidas pelos alunos para a sala de aula, quando utilizam esse conhecimento como ponto de partida para a nova instrução e quando monitoram as mudanças de concepção dos alunos à medida que a instrução evolui” (BRANSFORD et al., 2007, p. 29).
- 5) Cada área do conhecimento ou disciplina escolar possui uma especificidade a que se pode denominar “estatuto epistemológico”, que diz respeito à natureza do conhecimento, à forma de conceituar a realidade, aos procedimentos metodológicos próprios de produção científica, entre outros aspectos. Advoga-se, nesse sentido, que a aprendizagem escolar propicie condições de os estudantes compreende-

rem como é produzido o conhecimento histórico e qual é o papel do historiador nessa produção, e também que deixarem de serem espectadores do passado para participar ativamente das formas de pensamento que identificam a cognição histórica. Para Delval (2002), um dos aspectos mais importantes e também mais difíceis do ensino da História na escola é ensinar “o problema da objetividade e da construção da história, de qual é o trabalho que o historiador precisa realizar selecionando as suas fontes e dando-lhes um valor ou outro” (DERVAL, 2002, p. 208). Assim, tão importante quanto a explicação de uma situação concreta do passado seria os alunos compreenderem como se chegou a tal conhecimento, identificando hipóteses, raciocínios e métodos que orientaram os historiadores na sua produção.

Outros elementos presentes nessa nova cultura da aprendizagem poderiam ser sumarizados, mas convém que nos reportemos às características da aprendizagem da História, apontando algumas dificuldades que lhe são específicas. Joaquín Prats (2006) demonstra que a História constitui um campo de aprendizagem com especiais dificuldades, para além daquelas que são comuns a todos os processos cognitivos. Para esse autor, uma primeira dificuldade diz respeito ao domínio de conhecimentos abstratos, complexos, que se entrelaçam dialeticamente em variáveis que não podem ser facilmente isoladas. Assim, “o estudo da História, em toda a sua complexidade, supõe o uso dos mais altos níveis de pensamento abstrato e formal” (PRATS, 2006, p. 201-203), o que pode ser um elemento explicativo da predominância dos enfoques verbalistas e factuais que compõem a tradição da história escolar, uma vez que é muito mais difícil compreendê-la como resultado de múltiplas e complexas interações do que da ação ou da livre vontade de um indivíduo.

Essa primeira dificuldade, pela repercussão que tem tido nos debates acerca da aprendizagem histórica, exige que façamos uma análise mais aprofundada. Sem discordar de Prats (2006), quando afirma que a História se ancora em altos níveis de pensamento abstrato e formal, ressaltamos que há um início e um desenvolvimento para esse tipo de pensamento. Ao nos distanciarmos do

processo que possibilita o desenvolvimento do pensamento abstrato, aproximamo-nos das interpretações superficiais de teorias de aprendizagem que resultaram na conclusão equivocada de que o ensino de História não é adequado para os primeiros níveis de escolaridade porque a criança ainda não tem condições de operar com o pensamento abstrato.

Essas interpretações, predominantes até meados da década de 1970, são vinculadas, na maioria das vezes, aos estudos de Jean Piaget sobre a construção do conhecimento. No entanto, esse mesmo autor, ao explicar como se dá a construção do real, afirma que o conhecimento é construído na interação entre o sujeito e as coisas (PIAGET, 1996). O único texto escrito pelo próprio Piaget sobre a construção do conhecimento histórico na criança oferece pistas de que essa relação entre a aprendizagem da História e o pensamento abstrato pode estar um tanto quanto equivocada. No texto *Psicologia da criança e ensino de História* (PIAGET, 1998), escrito em 1933 e publicado no Boletim Trimestral da Conferência Internacional para o ensino de História, em Genebra, Piaget afirma que “ainda ignoramos como a criança imagina o passado não vivido, ou seja, tudo o que, no passado, ultrapassa a memória individual” (PIAGET, 1998, p. 89). Na busca de compreender um pouco mais sobre o conhecimento que a criança elabora sobre o passado não vivido, Piaget não parte de assuntos relacionados à localidade na qual essa criança está inserida e muito menos se utiliza de aspectos concretos. O caminho seguido por ele é o de selecionar alguns fatos históricos considerados de destaque na história do país e, a partir deles, tecer relações com o presente da criança.

Na abordagem realizada por Piaget, a prioridade é dada à relação que a criança estabelece e às considerações que faz sobre o passado não vivido, ainda que estas sejam ingênuas. Segundo Piaget,

a educação do senso histórico da criança pressupõe a do espírito crítico ou objetivo, a da reciprocidade intelectual e a do senso das relações ou das escalas, *nada parece mais apropriado para determinar a técnica do ensino de História do que um estudo psicológico das atitudes intelectuais espontâneas da criança* [grifo do autor], por mais ingênuas e insignificantes que possam parecer à primeira vista. (PIAGET, 1998, p. 95)

Voltando às dificuldades apontadas por Prats (2006), em segundo lugar, está a incapacidade da História de reproduzir os fatos do passado, como fazem as ciências experimentais ao recriar em laboratório muitos dos fenômenos naturais que compõem o seu repertório de conteúdos escolares. Como exemplo, o autor ressalta a inviabilidade de transpor os alunos a uma cidade romana ou de manter uma conversa direta com alguns dos conquistadores da América.

A terceira dificuldade reside na ausência de consensos sobre a natureza da História como ciência social, uma vez que não há uma única definição e caracterização da História entre os historiadores, além de inexistir um vocabulário conceitual único ou leis gerais que ofereçam modelos de aproximação às fontes.

Em quarto lugar, está a perspectiva histórica dos estudantes, que foram condicionados a identificar a História como uma disciplina que requer não somente memorização de fatos, datas e nomes que podem ser esquecidos tão logo sejam demonstrados nas avaliações escolares ou em programas de televisão.

A quinta dificuldade se refere às ingerências que os governos exercem sobre a História escolar, no sentido de legitimar determinada memória, fortalecer determinados sentimentos patrióticos, ou favorecer determinados arranjos políticos.

Por fim, como última dificuldade, o autor atribui ao professor certa responsabilidade pelos preconceitos que a disciplina enfrenta na sociedade, uma vez que são poucos os estudantes egressos da escolarização básica que podem reconhecer a História como uma ciência em construção. Em geral, a ideia que a História ensinada nas escolas consolida nos estudantes é de uma disciplina que estuda o passado apresentando informações prontas e verdades acabadas, contrariamente à ideia de uma disciplina que contribui para a construção das noções sociais, de modo que os jovens possam entender o mundo onde vivem, o papel dos sujeitos históricos, a função e o funcionamento das instituições sociais, assim como as diversas experiências das sociedades humanas, em diferentes épocas e lugares.

Essas reflexões sobre a natureza da aprendizagem da História fornecem base para analisar as características peculiares de cada segmento da escolarização. Guardando

as devidas diferenciações, todas as dificuldades elencadas por Prats (2006) se fazem presentes, em maior ou menor grau, na forma como ensinamos História na escola, seja para crianças, seja para jovens ou para adultos. Passamos a analisar tais peculiaridades na sequência do texto.

Anos iniciais do Ensino Fundamental: aprendizagem, cotidiano, livros e saberes

Pode-se dizer que o interesse em pesquisar¹ o ensino e a aprendizagem da História nos anos iniciais e identificar suas particularidades é relativamente recente nos debates acadêmicos. Porém, nas duas últimas décadas, cada vez mais, pesquisadores se aproximam das crianças e dos professores de crianças para compreender as especificidades do conhecimento histórico, analisar as peculiaridades da aprendizagem nesse segmento, extrapolando perspectivas centradas apenas na História ensinada às crianças.

Um dos entraves para a educação do senso histórico das crianças nos anos iniciais é a excessiva vinculação do conhecimento histórico às questões do cotidiano, advinda, como já vimos, da concepção de que elas não estão aptas a aprender História, pois se trata de um conhecimento que requer pensamento abstrato, competência que elas não teriam nessa fase da escolarização. Analisando a questão por outro prisma, recorreremos à interpretação de Forquin (1993) para o conflito entre a “cultura escolar e a cultura da vida cotidiana”, que também se relaciona a essa ideia de que a aprendizagem tem de “partir do concreto”. Nos anos iniciais, devido à necessidade de investimento no processo socializador, exacerba-se tal prerrogativa culminando em abordagens pedagógicas voltadas demasiadamente para a identificação de questões no e do cotidiano, sem avançar no aprofundamento dos conhecimentos científicos que possibilitariam ir além das vivências cotidianas ou da aparência dos fenômenos sociais.

¹ As análises aqui apresentadas fazem parte dos resultados dos Projetos de Pesquisa *HISPED: Histórias de Sucesso Pedagógico – outros olhares para o ensino e aprendizagem da História na escola e Educação Histórica: um estudo sobre a aprendizagem da história no processo de transição para a quinta série (6º ano) do ensino fundamental*, financiados pelo CNPq.

É certo que a escola não constitui um mundo à parte da sociedade e que, por estar inserida em determinado contexto cultural e social, deve, necessariamente, atender às demandas desse mundo quanto aos saberes a serem trabalhados. Como solucionar esta tensão entre a cultura escolar e a cultura da vida cotidiana, tão presente no ensinar história para alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental?

Para Forquin (1993), não há solução, e a escola precisa trabalhar a partir dessa descontinuidade, ou seja, reconhecendo que existe uma separação entre a demanda cultural e o que a escola ensina. O autor explica que a escola

é um lugar específico, onde os membros das gerações jovens são reunidos por grupos de idade a fim de adquirir sistematicamente, segundo procedimentos e modalidades fortemente codificadas, disposições e competências que não são do mesmo tipo das que eles teriam podido adquirir ao acaso das circunstâncias da vida e em função de demandas espontâneas. Aqui se obtêm respostas a questões que não seriam jamais colocadas em outros lugares. Aqui a herança da experiência humana é comunicada sob a forma a mais universal possível, isto é, também a menos 'concreta', a menos pertinente em relação às interrogações pontuais, aleatórias ou rotineiras suscitadas pelas situações triviais da vida. (FORQUIN, 1993, p. 169).

O que Forquin (1993) destaca – a necessidade de afastar-se do cotidiano e adentrar em conhecimentos que, possivelmente, jamais seriam apreendidos em outro lugar – remete-nos a outro problema quanto ao ensino e à aprendizagem da História nos anos iniciais. Trata-se da importância dada a esse saber na relação com outros saberes, como a aprendizagem da leitura, escrita e matemática. Tal situação é apresentada neste texto a partir do acompanhamento, em uma das pesquisas realizadas, do processo de escolha do livro didático² em uma cidade do interior do estado do Paraná.

² Trata-se do processo de escolha dos livros no PNLD 2007, realizado em um município de pequeno porte do estado do Paraná, com 22.794 habitantes e 1.797 alunos matriculados em doze escolas (dados referentes ao ano de 2007). A coleta de dados se deu por meio de entrevista semiaberta com todas as professoras de terceira e quarta séries da cidade.

Lembrando-nos de que, como se trata de um professor multidisciplinar nesse segmento, é sua a responsabilidade de escolher os livros para todas as áreas do conhecimento. O processo de escolha se iniciou nas escolas e prosseguiu na Secretaria Municipal de Educação, com a reunião de representantes de cada instituição. Nessa reunião, os representantes apresentavam as escolhas realizadas, e, após debates e considerações, produzia-se uma espécie de consenso e optava-se pela mesma coleção de cada área do conhecimento para todo o sistema municipal de ensino.

Em cada escola, o tempo médio destinado à escolha das coleções foi de quatro horas, considerado insuficiente por todos os envolvidos no processo. Segundo setenta e um por cento das professoras entrevistadas, não se pode afirmar que houve diálogo entre as áreas do conhecimento no tocante à metodologia e à concepção de aprendizagem apresentada nas obras. A escolha foi efetuada considerando somente as necessidades da área específica, sem a preocupação de, por exemplo, relacionar a proposta do livro de Língua Portuguesa com a do livro de História.

Voltemos agora à relação entre os saberes. Identificam-se, nas respostas das professoras, alguns critérios tidos como consensuais entre elas para efetuar a escolha. Um deles nos é de particular interesse porque está diretamente relacionado com o destaque que os professores, e a sociedade em geral, concedem ao processo de alfabetização (linguística e matemática) pelo qual o aluno passa ao ingressar na escola. Aprender a ler, escrever e calcular, mesmo sem saber explicitar muito bem o que significam, é tido por muitos como o principal objetivo dos anos iniciais. Portanto, as coleções de Língua Portuguesa e Matemática são escolhidas visando às necessidades dos alunos dos primeiros anos (1º ao 3º), e a coleção de História é escolhida para atender principalmente às necessidades dos alunos dos últimos anos (atuais 4º e 5º anos).

Em que essas informações podem nos auxiliar a pensar o ensino e a aprendizagem da História nos anos iniciais? Nossa posição é a de que, nos cursos de formação continuada em História para professores dos anos iniciais, há que se contrapor a ideia de que a apropriação de conteúdos históricos está

intimamente relacionada com a necessidade prévia do domínio da leitura e da escrita. Em direção contrária, buscamos explicitar que, concomitantemente ao domínio da leitura e da escrita e seu efetivo uso nas práticas sociais, aprende-se História e todos os demais saberes, uma vez que, de modo geral, a divisão do conhecimento em áreas e disciplinas só se faz pela precariedade da condição de apropriação de um todo muito complexo.

É notória, portanto, a necessidade de aprofundar as investigações em torno de discussões sobre a relação entre alfabetização/letramento e o ensino de História, que não se limita à simples utilização de conteúdos históricos no processo de ensinar o aluno a ler e a escrever, pois abrange questões relacionadas à epistemologia dessa área do conhecimento. Ainda que em fase de discussão coletiva, apontamos o documento *Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização – 1º, 2º e 3º anos* (2013) como um avanço no enfrentamento de tais questões. Resta saber quais serão as mobilizações em torno do documento, e, principalmente, se o pensar sobre o processo de aprendizagem da criança será mais importante do que o pensar sobre o espaço que cada disciplina deve ocupar na distribuição do tempo escolar.

Outra questão a ser pontuada se refere aos livros sobre a história do município, que, muitas vezes, são fornecidos pela própria prefeitura. Quando perguntamos às professoras se havia um uso “paralelo” dos livros didáticos (o fornecido pela prefeitura e o enviado pelo PNLD), a resposta recebida foi “quase nunca”. O trabalho se desenvolve ora com um, ora com outro, sendo que o mais usado é o fornecido pela prefeitura, que reitera a narrativa tradicional de formação e desenvolvimento da cidade a partir do viés político-administrativo. De forma geral, as professoras consideravam “complicado” utilizar dois livros com a mesma turma. Para entender o que significa esse “complicado”, é preciso se ater ao fato de que o trabalho com os livros se centra na leitura de textos e memorização das informações. Portanto não há preocupação em levar o aluno a investigar as fontes, ou seja, não há problema a ser resolvido e, por isso, o uso de um só livro é suficiente. Essa situação é um assunto premente de ser

trabalhado nas atividades de formação continuada na área de História, porque se trata de entender o livro ou como fonte de pesquisa, ou como elemento expositor de conteúdos.

Na perspectiva que defendemos, entendemos ser mais produtivo (em todos os sentidos) o trabalho dos professores com o livro de História a partir de uma ótica investigativa, como fonte de pesquisa. O livro tomado como fonte de investigação torna possível trabalhar com dois, três diferentes autores, pois o que se busca é apreender como e por que aqueles autores elaboraram determinada compreensão dos fatos e por que essas compreensões podem ser diferentes entre si. Há de se atentar também para o fato de que não se trata de afirmar que cada autor pode “escrever” a História da forma como bem quiser, mas de levar a criança a exercitar a busca pela plausibilidade histórica, ou seja, compreender por que determinadas versões são mais confiáveis do que outras (BARTON, 2004).

Essas são algumas análises que trazemos sobre o ensinar e aprender História nos anos iniciais construídas a partir de diferentes investigações. Sem dúvida, trabalhar na área de formação de professores para atuar nesse segmento de escolarização, considerando a importância do conhecimento histórico no processo de formação do sujeito e, paralelamente, a necessidade da interdisciplinaridade, é um grande desafio nos cursos de Pedagogia.

Anos finais do Ensino Fundamental: ensino, aprendizagem e desafios contemporâneos

Os objetivos da História para os anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), expressos no documento dos Parâmetros Curriculares Nacionais – Área de História (BRASIL, 1998), propõem o desenvolvimento das capacidades e habilidades cognitivas dos estudantes, as quais podem ser sumarizadas nos seguintes aspectos: estabelecer relações históricas entre o passado e o tempo presente; situar os conhecimentos históricos em múltiplas temporalidades; reconhecer semelhanças, diferenças, mudanças e permanências, conflitos e contradições sociais em/entre diversos contextos históricos; dominar procedimentos de pesquisa, lidando com fon-

tes textuais, iconográficas, sonoras e materiais; valorizar o patrimônio sociocultural e o direito à cidadania, respeitando a diversidade social, étnica e cultural dos povos, entre outros.

Ao transitar pelas escolas acompanhando estágios da graduação, verifica-se um significativo distanciamento entre essas proposições legais e as práticas que ali se efetivam, muitas das quais voltadas predominantemente à aquisição cumulativa de informações, com características já bem conhecidas: ordenação mecânica de fatos em causas e consequências; cronologia linear, eurocêntrica, priorizando a curta duração; destaque aos feitos de governantes, homens, brancos, numa visão que privilegia a vida pública em detrimento da história sociocultural e cotidiana das sociedades humanas; conteúdos apresentados aos alunos como pacotes-verdades, desconsiderando suas experiências cotidianas e práticas sociais e, ainda, desvalorizando seu repertório de saberes e conhecimentos prévios.

Ao adentrar as salas de aula, descobre-se um conjunto ainda maior de dificuldades vivenciadas por seus protagonistas. Os professores, de um lado, reclamam de alunos passivos para o conhecimento, sem curiosidade, sem interesse, desatentos, que desafiam sua autoridade com zombaria e irreverência. Denunciam, também, a limitada carga horária de que a disciplina dispõe diante do excesso e da complexidade dos conteúdos a ministrar nas aulas de História, os quais se mostram abstratos e distantes do universo de significação das crianças e adolescentes. Reivindicam, ainda, melhores condições de trabalho, escolas mais bem aparelhadas, remuneração compatível com as exigências e responsabilidades da profissão, dentre outros (CAIMI, 2006).

Os alunos, de outro lado, reivindicam um ensino mais significativo, articulado às suas experiências cotidianas, e um professor que se mostre mais amigo e menos autoritário, que lhes exija menos esforço de memorização e que faça da aula um espaço de produção de sentidos. De modo geral, os estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental reconhecem o valor da escola e até gostam de frequentá-la, mas rejeitam o modo como se instituem as interações pedagógicas e, principalmente, a relação mecânica que se estabelece com o saber.

Ao conversar com adultos egressos de uma escolarização básica completa, isto é, com pessoas que concluíram os estudos secundários, constata-se quão pouco resta dos conhecimentos estudados nas aulas de História. Em geral, não muito mais do que fragmentos desconexos de fatos, datas, nomes, muitas vezes sobrepostos aleatoriamente. Pode-se inferir, então, que, se os conteúdos escolares subsistem tão superficialmente, sua quantidade e extensão importam menos que a qualidade do trabalho desenvolvido. Ou, ainda, que não vale a pena priorizar a memória de fatos eventuais em detrimento do raciocínio, da construção e da descoberta do conhecimento histórico, incorrendo no risco de se perder um tempo realmente valioso para aprendizagens mais significativas.

Os professores de História são constantemente desafiados por afirmações e questionamentos sobre o que sabem e o que devem saber os alunos em relação à aquisição do conhecimento histórico e à operação dos conceitos e das noções centrais dessa área de conhecimento, tais como temporalidade histórica, cultura, natureza, sociedade, sujeito histórico, memória, identidade, evidência, causalidade, narrativa, identidades, diferenças, semelhanças, contradição, entre outros.

A discussão trazida nesta seção procura refletir sobre o ensino e a aprendizagem da História, focalizando os conhecimentos que os professores possuem, o modo como se expressam nas suas práticas pedagógicas e as consequências desse modo de ensinar nos processos de aprendizagem de alunos dos anos finais do Ensino Fundamental. Pretende, ainda, aprofundar a reflexão acerca das dificuldades e entraves enfrentados por alunos e professores no processo de ensino-aprendizagem da História. Nesse sentido, não se busca acolher a culpa ou aceitar a naturalização de uma visão simplificadora que indica a omissão dos professores e o fracasso dos alunos. Ou, ainda, recair na facilidade de atribuir aos professores dos anos iniciais a responsabilidade por um suposto despreparo dos alunos que chegam aos anos finais do Ensino Fundamental. Antes, pretende-se discutir coletivamente essas questões, de modo a compreender os impasses, reconhecer as desconstruções necessárias e apontar novas perspectivas de aprendizagem e de trabalho com a História escolar.

Temos dito que, “para ensinar história a João, é preciso entender de ensinar, de história e de João”, de modo que a formação precisa, simultaneamente, propiciar um sólido conhecimento da matéria a ser ensinada – o que implica conhecer a natureza e a estrutura do conhecimento histórico – e desenvolver conhecimentos pedagógicos que permitam ao professor mobilizar estratégias e recursos que transformem os conhecimentos científicos em “saberes escolares ensináveis” – o que não é tarefa de mera transposição didática, pois requer atenção quanto às características e finalidades da escola nas sociedades contemporâneas. Precisa, ainda, reconhecer em que consiste a tarefa de aprender, do ponto de vista do aluno, compreendendo a estrutura da cognição e os recursos cognitivos mobilizados em diversas situações de aprendizagem e na especificidade das diferentes áreas do conhecimento.

Nesse contexto, diversas são as dificuldades e os entraves enfrentados hoje na formação de professores de História. Cumpre-nos tematizar aqui alguns pontos, dentre tantos que se impõem no debate acerca da formação de professores de História. A apresentação em itens atende à necessidade de objetividade frente aos limites de espaço e não diz respeito à hierarquia de importância entre os pontos desenvolvidos.

- 1) O tempo de formação pré-profissional na licenciatura tem se mostrado insuficiente para dar conta das demandas que a carreira exige. Os cursos se desenvolvem em torno de quatro anos, em média, para cumprir programas curriculares extensos, com abordagens de conteúdos cuja pretensão é abarcar “toda a História”, incluindo noções relativas aos procedimentos de pesquisa histórica, atividades em arquivos e museus, estudos de teoria e filosofia da História; temas sociais e problemas contemporâneos; especificidades curriculares, como história local/regional, gestão e preservação de patrimônio, história e arte, história e literatura, para citar apenas algumas; conhecimentos pedagógicos relacionados aos sistemas educativos, à gestão da escola, à avaliação, aos procedimentos metodológicos de ensino, entre outros; especificidades dos processos de aprender, focalizados na criança, no adolescente, no adulto.
- 2) Na pretensão de abarcar tantos conteúdos

e habilidades, os currículos tendem a contemplar maior extensão e menor profundidade, recaindo em abordagens superficiais que precarizam os processos formativos, produzindo percepções fragmentadas do conhecimento histórico e pedagógico. Em geral, os estudantes da licenciatura levam para a sua prática profissional a preocupação de dar conta de todos os conteúdos históricos, desde a pré-história até os acontecimentos mais recentes do mundo contemporâneo, reproduzindo as experiências tidas na formação. Quanto à superação da fragmentação, espera-se que os professores tenham a capacidade de organizar os conhecimentos num todo significativo e coerente, por conta própria, quando se depararem com os contextos profissionais.

- 3) Outra dificuldade, decorrente das anteriores, diz respeito à chamada simetria invertida. É comum ouvir os licenciandos denunciarem que lhes são exigidas determinadas atitudes e práticas, em situação de estágio curricular e mesmo na carreira, que jamais foram operacionalizadas por seus professores na licenciatura. No contexto da formação, as aulas são predominantemente expositivas; não se explicitam articulações entre teoria e prática; relações passado-presente e analogias históricas não são elucidadas; diferentes linguagens de ensino raramente são adotadas e, quando o são, não problematizam sua operacionalidade na educação básica; as avaliações se restringem a medir o volume de conteúdos assimilados, dentre outros aspectos (CAIMI, 2008). No contexto de estágio e/ou atuação profissional, esperam-se: aulas criativas, que mobilizem diferentes estratégias; uma relação pedagógica dialógica, que instaure a fala dos alunos e a manifestação das suas vivências; relações históricas e analogias, que produzam sentidos e alcancem as experiências cotidianas dos alunos; avaliações diagnósticas e formativas, que permitam reconhecer o processo de aprendizagem em profundidade, dentre outras ações.
- 4) Apesar da discrepância existente entre o que é desenvolvido nos processos formativos e as demandas dos contextos de atuação profissional, da dissociação

entre os conhecimentos disciplinares e os conhecimentos pedagógicos, da ausência de discussões e práticas interdisciplinares no âmbito da graduação, é preciso reconhecer outra dificuldade, que consiste no desafio dos professores de transferir o que aprenderam. Essa transferência, segundo Bransford et al. (2007), não acontece de modo imediato ou automático, mesmo com níveis excelentes de aprendizagem inicial. Isso porque “muitas das escolas em que os professores ingressam são organizadas de maneira incompatível com os novos desenvolvimentos da ciência da aprendizagem” (BRANSFORD et al., 2007, p. 260), priorizando extensos programas, dissociando conhecimentos e habilidades, adotando práticas individuais e fazendo uso limitado das novas tecnologias. Assim, complementam os autores, “a discrepância entre a experiência e o trabalho desenvolvido no curso favorece a convicção de que a teoria e a pesquisa educacionais têm pouco a ver com a prática da sala de aula” (BRANSFORD et al., 2007, p. 260).

Considerações finais

É consenso, entre os profissionais da educação, a noção de que os professores são fundamentais na implementação de uma nova cultura da aprendizagem nos processos educativos escolares e que, para realizarem essa difícil tarefa, precisam ampliar suas próprias oportunidades de desenvolvimento profissional, tanto nos contextos pré-profissionais quanto nos cenários de exercício profissional, por meio da formação continuada. Não obstante as dificuldades que se impõem, a tarefa é menos impossível do que necessária.

Estudos acerca do trabalho pedagógico de professores de História bem sucedidos indicam que estes “não apenas apresentam aos alunos os fatos a serem aprendidos, mas ajudam-nos a compreender a natureza complexa da interpretação e da análise histórica e a avaliar a relevância dessa matéria para sua vida cotidiana” (BRANSFORD et al., 2007, p. 207). A mesma tarefa que têm os historiadores, a de tomar decisões acerca da relevância histórica dos acontecimentos, sobre o que selecionar, sobre a narrativa a compor, têm

os professores na priorização de objetivos a alcançar, na definição de temas a ensinar, na organização dos conteúdos, nas escolhas metodológicas etc. Tais decisões, no que diz respeito ao professor, dependem fundamentalmente da compreensão que possuem sobre a estrutura e a epistemologia da História, do conhecimento que possuem acerca do tipo de ensino que possibilitará aos seus alunos aprenderem, do que consideram importante ensinar em História, da maneira como acreditam que os alunos aprenderão melhor, entre outros aspectos.

O desafio mais importante da formação, nessa perspectiva, é desenvolver, nos futuros professores de História, não só uma compreensão ampla da matéria, mas também, e sobretudo, um entendimento profundo da sua estrutura. A partir disso, é necessário estabelecer um olhar sensível para o contexto social e para as práticas culturais dos sujeitos que estão na escola, mobilizando a capacidade de dialogar, de interagir, de organizar adequadamente o ensino e viabilizar as aprendizagens dos estudantes.

Deslocando-nos das questões referentes a ensino/professor/formação para outro polo desse mesmo complexo, que trata de questões diretamente relacionadas a aprendizagem/aluno/protagonismo, podemos dizer que os desafios que se apresentam aos anos iniciais e aos anos finais do Ensino Fundamental não são radicalmente distintos. Aprender História significa buscar respostas para uma pergunta crucial: como as sociedades humanas, ao longo do tempo, responderam às demandas, às necessidades e aos dilemas de sua época? Aprender História implica o desenvolvimento da reflexão crítica sobre os agrupamentos humanos, suas relações afetivas, suas formas de se organizar coletivamente, suas estratégias de resolver problemas, enfim, suas diferentes práticas sociais e culturais.

Retomando a indagação contida no título deste artigo, pensamos que não só é possível pensar a História escolar no Ensino Fundamental a partir do todo e agir de modo a potencializar as práticas de ensinar e aprender de forma articulada, como essa é uma tarefa urgente e necessária, se quisermos dar conta da formação histórica das nossas crianças e dos nossos jovens.

Referências

- BARTON, Keith. Qual a utilidade da História para as crianças? Contributos do ensino de História para a cidadania. In: BARCA, Isabel (Org.). *Para uma educação histórica de qualidade*. Jornada Internacional de Educação Histórica. 4., *Actas...* Minho: Centro de Investigação em Educação (CIEd)/Instituto de Educação em Psicologia, 2004. p. 11 - 27.
- BECKER, Fernando. *A origem do conhecimento e a aprendizagem escolar*. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- BRANSFORD, John; BROWN, Ann; COCKING, Rodney R. (Org.). *Como as pessoas aprendem: cérebro, mente, experiência e escola*. São Paulo: Senac São Paulo, 2007.
- BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais: História*. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pcn_5a8_historia.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2013.
- CAIMI, Flávia Eloisa. Por que os alunos (não) aprendem História? Reflexões sobre ensino, aprendizagem e formação de professores de História. *Tempo*, Niterói, v. 11, n. 21, p. 17-32, 2006.
- _____. *Aprendendo a ser professor de história*. Passo Fundo: Editora UPF, 2008.
- DELVAL, Juan. *Crescer e pensar: a construção do conhecimento na escola*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- FORQUIN, Jean-Claude. *Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.
- PIAGET, Jean. *A construção do real na criança*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1996.
- _____. Psicologia da criança e ensino de História. In: PARRAT-DAYAN, Silvia; TRYPHON, Anastácia. *Jean Piaget. Sobre a Pedagogia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1998. p. 89-95.
- POZO, Juan Ignacio. *Aprendizes e mestres: a nova cultura da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.
- PRATS, Joaquín. Ensinar História no contexto das Ciências Sociais: princípios básicos. *Revista Educar*, Curitiba, Especial, p. 191-218, 2006.

Aspectos de Engenharia para a adaptação do Estádio Municipal do Pacaembu à prática do Rúgbi

Engineering aspects for adaptation of Municipal Stadium Pacaembu to the practice of Rugby

Aspects d'ingénierie pour l'adaptation de Stade Municipal de Pacaembu à la pratique du rugby

Aspectos de ingeniería para la adaptación del Estadio Municipal de Pacaembu para la práctica del Rugby

André Ferreira Overa*

(andyovera@gmail.com)

André Munhoz de Argollo Ferrão*

(argollo.andre@gmail.com)

Recebido em 30/11/2012; revisado e aprovado em 23/01/2013; aceito em 16/02/2013

Resumo: Atualmente, o Sport Club Corinthians Paulista é o clube responsável pela maior parcela das receitas do Estádio Municipal do Pacaembu, porém, a partir de 2014, esse quadro irá se alterar, pois o Corinthians terá seu estádio próprio. Paralelamente, o Rúgbi se apresenta como um esporte em ascensão e popularização no Brasil, gerando uma nova demanda por estádios. O Pacaembu sempre foi um equipamento esportivo vanguardista, abrigando uma vasta gama de modalidades esportivas em suas dependências, atendendo às demandas da sociedade e às suas próprias no que diz respeito à viabilidade econômica e à promoção de sua identidade de “Templo do Esporte”. Em vários países do mundo, o Rúgbi é um esporte amplamente difundido, movimentando um grande mercado de fãs. Partindo-se da hipótese de que o Estádio do Pacaembu pode se tornar um palco do Rúgbi, neste Artigo apresenta-se uma análise dos parâmetros de Engenharia aplicados ao estádio para a prática do Futebol, e conclui-se que, com poucas intervenções, ele pode abrigar o Rúgbi de maneira satisfatória. Utilizando-se de parâmetros adaptados ao Rúgbi para se avaliar os quesitos técnicos de desempenho de estádios de futebol, e aplicando-os ao contexto do Estádio do Pacaembu, foi possível identificar as necessidades de adequação.

Palavras-chave: Pacaembu. Estádios esportivos. Rúgbi.

Abstract: Currently, the Sport Club Corinthians Paulista is the club responsible for the largest portion of the revenue of the Municipal Stadium of Pacaembu, but from 2014 this situation will change, because the Corinthians will have its own stadium. Meanwhile, the Rugby presents itself as a sport rising and popularizing in Brazil, creating a demand for new stadiums. The Pacaembu always been an avant-garde sports equipment, housing a wide range of sports in its facilities, meeting the demands of society and their own as to the economic viability and promotion of their identity as “Temple of Sport”. In many countries, the Rugby is a sport widely diffused, moving a large market of fans. Based on the hypothesis that the Pacaembu Stadium could become a scene of Rugby, this article presents an analysis of the parameters of Engineering applied to the stadium to practice football, and concluded that, with few interventions, he can host the Rugby satisfactorily. Using parameters adapted to Rugby to evaluate the performance technical issues of football stadiums, and applying them to the context of Pacaembu Stadium, it was possible to identify the needs of adaptation.

Key words: Pacaembu. Sports stadiums. Rugby.

Résumé: Actuellement, le Sport Club Corinthians Paulista est le club responsable de la plus grande partie des recettes du stade municipal de Pacaembu, mais à partir de 2014 cette situation va changer, parce que le Corinthians disposera de son propre stadium. Cependant, le rugby se présente comme un sport à la hausse, gagnent en popularité au Brésil, en créant une nouvelle demande pour de nouveaux stades. Le Pacaembu toujours a été un équipement d'avant-garde de sport, abritant un large éventail de sports dans ses installations, répondant aux exigences de la société et de leur propre en ce qui concerne la viabilité économique et la promotion de leur identité de «Temple du sport». Dans beaucoup de pays, le rugby est un sport largement diffusé, déplacement un grand marché de fans. Sur l'hypothèse que le Stade Pacaembu pourrait devenir un lieu de Rugby, cet article présente une analyse des paramètres de l'ingénierie appliquée au stade pour pratiquer le football, et a conclu que, avec peu d'interventions, il peut héberger le rugby de manière satisfaisante. Utilisant les paramètres appropriées pour le rugby afin d'évaluer les performances techniques des stades de football, et de les appliquer au contexte de Pacaembu stade, il a été possible d'identifier les besoins de remise en forme.

Mots-clés: Pacaembu. Stades de sports. Le rugby.

Resumen: En la actualidad, el Sport Club Corinthians Paulista es el club responsable de la mayor parte de la renta del Estadio Municipal de Pacaembu, pero a partir de 2014 esta situación va a cambiar, porque el Corinthians tendrá su propio estadio. Todavía el Rugby se presenta como un deporte en ascenso y popularización en Brasil, creando una demanda de nuevos estadios. El Pacaembu siempre ha sido un equipamiento de vanguardia deportiva, que alberga una amplia gama de deportes en sus instalaciones, cumpliendo con las exigencias de la sociedad y de su propia relación con la viabilidad económica y la promoción de su identidad como “Templo del Deporte”. En

*Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, Brasil.

muchos países, el rugby es un deporte muy difundido, creando un gran mercado de aficionados. Sobre la base de la hipótesis de que el estadio Pacaembu podría convertirse en un lugar de Rugby, en este artículo se presenta un análisis de los parámetros de la ingeniería aplicada al estadio para practicar fútbol, y llegó a la conclusión de que, con pocas intervenciones, se puede alojar el Rugby satisfactoriamente. Utilizando parámetros adaptados a Rugby para evaluar los aspectos técnicos de rendimiento de los estadios de fútbol, y su aplicación al contexto de Pacaembu Stadium, fue posible identificar las necesidades de adecuación.

Palabras clave: Pacaembu. Estadios deportivos. Rugby.

Introdução

Com a notícia de que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, houve um grande aquecimento no mercado da construção civil, já que o País necessita modernizar sua infraestrutura urbana e territorial. Aeroportos, estradas, obras de arte como pontes e viadutos, melhorias urbanas, conjuntos residenciais e de hotelaria, enfim, várias regiões do Brasil se transformaram em verdadeiros canteiros de obra. As reformas e construções de estádios de futebol e de outros equipamentos esportivos compõem esse contexto favorável à Engenharia Civil. Tal fato se deve, em grande parte, à defasagem desse tipo de equipamento em terras brasileiras, tanto em termos de quantidade e distribuição pelo território nacional, como em termos de qualidade e segurança de suas instalações.

Porém, dentre os muitos estádios de futebol e equipamentos esportivos existentes no Brasil, um específico chamou a atenção da sociedade paulista e brasileira: o Estádio Municipal do Pacaembu. Esse estádio não passará por reformas nem abrigará jogos da Copa do Mundo de 2014 ou dos Jogos Olímpicos de 2016, porém, para atender às demandas desses eventos, será inaugurado um novo grande Estádio de Futebol que passará a sediar os jogos do Sport Club Corinthians Paulista, os quais hoje são sediados no Estádio do Pacaembu e que constituem a sua principal fonte de receita. Esse fato preocupa os administradores do estádio, como se pode depreender da declaração em público de Bebetto Haddad: “o que nós precisamos, efetivamente, é encontrar uma saída para que o Pacaembu não morra, para que o Pacaembu não caia no desgaste, não seja um velho em fim de carreira” (informação verbal)¹.

Paralelamente, o Rúgbi aparece como um esporte em plena ascensão no Brasil, obtendo espaço em campanhas publicitárias, tendo seus jogos transmitidos ao vivo pela emissora de televisão SPORTV² (torneios nacionais) e ESPN (torneios internacionais). Percebe-se um grande aumento do número de praticantes em todas as regiões brasileiras, além da evidente evolução no desempenho das equipes nacionais no cenário competitivo mundial, fatos esses que se devem a uma maior e mais constante presença nos campeonatos de Rúgbi. Isso tudo justifica a nova demanda advinda do Rúgbi para nossos Estádios de Futebol.

O significado do Estádio do Pacaembu para a cidade e o estado de São Paulo: uma breve contextualização

O Estádio Municipal do Pacaembu constitui um dos palcos mais charmosos e tradicionais do cenário esportivo brasileiro, muito importante principalmente para o Futebol. Localizado num bairro nobre e central da Cidade de São Paulo, o bairro do Pacaembu, o estádio foi inaugurado no dia 27 de abril de 1940, como resposta às pressões exercidas por “esportistas, figuras públicas e modernistas, como Mário de Andrade. Foi ele que sugeriu a criação de um local que pudesse receber atividades esportivas, eventos culturais e apresentações musicais” (SEME, 2012). Há que se considerar que, desde o início da concepção do estádio do Pacaembu, pelo fato de não haver até então um palco esportivo de magnitude compatível com a grandeza de São Paulo, já a maior e mais progressista cidade brasileira, “a imprensa, sobressaltada com o evidente descompasso, passaria a fazer questão da praça de esportes monumental o

¹ Bebetto Haddad é Secretário Municipal de Esportes da cidade de São Paulo, e tal declaração foi dada em evento realizado no dia 20/03/2012, no Museu do Pacaembu.

² SPORTV é um canal fechado de televisão, exclusivo de esportes, pertencente ao grupo GLOBOSAT, um dos maiores do Brasil.

seu principal cavalo de batalhas na área desportiva” (SEVCENKO, 1992, p. 59).

Portanto a importância de um estádio como o que veio a ser o Pacaembu era reconhecida por vários setores da sociedade paulista, não só como estandarte para alavancar a prática do esporte, mas também como um empreendimento capaz de promover a difusão cultural na cidade e, conseqüentemente, promover o próprio *status* de uma cidade que “não podia parar”.

Desde a sua inauguração, o estádio do Pacaembu abrigou alguns dos maiores eventos esportivos brasileiros de diversas modalidades, a maioria deles contando com grandes personalidades do Esporte, como por exemplo: o jogo de estreia de Leônidas da Silva, o “Diamante Negro”, pelo São Paulo Futebol Clube, em 1940; a primeira luta de Eder Jofre, o maior pugilista brasileiro da história, que, em 1943 com apenas sete anos, subiu ao ringue pela primeira vez para uma exibição de luta-mirim; seis jogos da Copa do Mundo de Futebol de 1950; importantes clássicos paulistas como o famoso jogo disputado entre Corinthians e Palmeiras em fevereiro de 1955, que decidiu o Campeonato Paulista de 1954, como parte das comemorações do “IV Centenário da Cidade de São Paulo”³; diversos jogos de Pelé pelo lendário Santos Futebol Clube na década de 1960; os Jogos Pan-Americanos de 1963, abrigando competições de atletismo, saltos ornamentais, natação e boxe; a maior parte dos jogos do Sport Club Corinthians Paulista, a partir de 1970, inclusive a Decisão da Copa Libertadores da América de 2012, quando se sagrou campeão deste Torneio, pela primeira vez, causando extraordinária comoção em toda a cidade de São Paulo e no Brasil todo; o Supercross na década de 1980; duas finais do Campeonato Brasileiro, Palmeiras e Corinthians (1994), Santos e Botafogo (1995); duas finais da Copa Libertadores da América, sendo uma em 2002, disputada entre São Caetano e Olímpia (do Paraguai) e a outra, em 2011, disputada entre Santos e Peñarol (do Uruguai); no final da

década de 2010, “o programa Clube Escola, criado com o intuito de levar os jovens da rede pública de ensino a ocupar os equipamentos esportivos municipais, chegou ao Pacaembu, com a introdução do Clube Escola de Tênis” (SEME, 2012).

Além disso, no Pacaembu foi realizada a primeira transmissão ao vivo de um evento esportivo para a televisão brasileira em 1952, um jogo de futebol entre Corinthians e São Paulo, comentado direto do gramado por Ary Silva, sendo este um grande marco tanto para o esporte como para a televisão. Recentemente foi ventilada a possibilidade de se realizar um evento de artes marciais do Ultimate Fighting Championship (UFC) em suas dependências, conforme notícia veiculada no portal UOL Esporte no dia 20/01/2012, o que confere a esse monumento o *status* de espaço de vanguarda que, desde a sua inauguração, o Pacaembu ostenta.

Uma questão de engenharia do empreendimento

Atualmente o Sport Club Corinthians Paulista é o principal usuário do estádio do Pacaembu, sendo o responsável pela maior parcela de suas receitas, pagando R\$ 52.750,00 por partida que obtenha uma renda de bilheteria superior a R\$ 440.000,00 (SEME - Decreto 52.040/2010), considerando aproximadamente 15.000 espectadores pagando R\$ 30,00 pelo ingresso. Tal situação ocorre com uma frequência de, em média, três vezes por mês e, no caso dos jogos do Corinthians, o público de 15.000 torcedores é sistematicamente superado com folga (CBF, 2011).

Porém, a partir de 2014, o Corinthians possuirá seu próprio estádio⁴ e dificilmente voltará a usar o Estádio do Pacaembu com tanta frequência, fato que obrigará a Administração do estádio a pensar em alternativas para o seu uso, fortalecendo a hipótese de que o Pacaembu venha a ser explorado com maior intensidade por outras modalidades

³ A povoação de São Paulo de Piratininga surgiu em 25 de janeiro de 1554 com a construção de um colégio jesuíta por doze padres, entre eles Manuel da Nóbrega e José de Anchieta, no alto de uma colina escarpada, entre os rios Anhangabaú e Tamanduateí (cf. http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=49139).

⁴ De acordo com o sítio eletrônico da empresa Odebrecht (<http://www.odebrechnacopa.com.br/corinthians>), que é a empresa responsável pela construção do Estádio do Corinthians, as obras registradas deverão ser finalizadas no mês de dezembro de 2013, a fim de se credenciar como o cenário escolhido pela FIFA para abrir a Copa do Mundo de 2014.

esportivas que, além de contribuir para com o equilíbrio das finanças do estádio, contribuirão, principalmente, para com a manutenção da sua imagem, que é a de um importante patrimônio histórico da cidade e do estado de São Paulo, tombado pelo CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico) em 1998, pela Resolução SC 05/98, e que, portanto, necessita ser utilizado e promovido como templo esportivo, que é.

Diferentemente dos estádios privados que visam apenas ao lucro, fato que faz com que estes se submetam a interesses comerciais que, por vezes, divergem dos interesses eminentemente esportivos, o Estádio do Pacaembu é mantido pela prefeitura da Cidade de São Paulo e, por isso, pode servir a todo empreendimento esportivo ou cultural que dele necessite como infraestrutura. Valoriza-se a responsabilidade e a função social de ser o Estádio do Pacaembu um equipamento urbano especializado principalmente para a prática esportiva.

Também é notório que o Estádio do Pacaembu já se estabeleceu como um dos templos do futebol brasileiro, inclusive abrigando o Museu do Futebol. Portanto jamais algum outro esporte que venha a ser praticado no estádio deverá gerar conflito com a possibilidade de manutenção da prática do futebol em suas dependências. Nesse contexto, propõe-se o estudo de viabilidade à prática do Rúgbi no Pacaembu.

O Rúgbi no Brasil: um empreendimento viável

Nos últimos anos, a popularidade do Rúgbi no Brasil tem crescido muito. O Esporte que é, por aqui, majoritariamente praticado por jovens universitários de classe média, tem conquistado espaço na mídia esportiva e também em campanhas publicitárias, assim, sugerindo uma nova perspectiva sobre sua difusão, de maneira mais democrática dentre as diversas classes sociais e por uma parcela mais significativa da população. Além disso, já se sabe que o Rúgbi será agregado às competições nos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016, na modalidade Rúgbi de Sete.

Atualmente, segundo informa a Confederação Brasileira de Rugby (CBRu, 2011),

o Brasil possui mais de 30 mil praticantes e, segundo o sítio eletrônico da International Rugby Board (IRB, 2012)⁵, mais de 10 mil federados e 230 clubes no país. O Rúgbi já é praticado em 21 estados brasileiros e no Distrito Federal. Hoje, todos os estados federativos das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste possuem praticantes e clubes já constituídos ou, ao menos, em formação.

As Seleções Brasileiras de Rúgbi servem como um bom referencial do otimismo e evolução do esporte no país. Em três anos, o Brasil projetou-se da 45^a para a 27^a posição no *ranking* da Confederação Internacional de Rúgbi (IRB, 2012) na categoria Masculina Adulta, e atualmente ocupa a 33^a posição. Além disso, desde 2008, o Brasil conquistou o direito de participar da divisão de elite do Campeonato Sul-americano de Rugby, que conta apenas com os quatro países mais bem qualificados na CONSUR (Confederação Sul-americana de Rugby). Na categoria Feminina, a Seleção Brasileira conquistou a 10^a posição no último Campeonato Mundial realizado em Dubai-EAU (em 2009) – a melhor posição alcançada por uma equipe brasileira em Mundiais. Nessa mesma categoria, a seleção disputou no mês de Julho de 2010 o Campeonato Mundial Universitário, conquistando a 6^a posição.

Outros países Sul-americanos, de rivalidade esportiva histórica com o Brasil, como Argentina, Chile e Uruguai, já têm o esporte amplamente difundido em seus territórios, reforçando a ideia de que o Rúgbi apresenta um grande potencial a ser desenvolvido no território brasileiro, dada a proximidade cultural esportiva compartilhada com os mencionados países. Hoje, o Rúgbi é composto por, segundo informações do sítio eletrônico da IRB, mais de 5,5 milhões de praticantes em 117 países, configurando-se assim, como um dos esportes coletivos mais populares do mundo, em especial nos países de colonização Inglesa.

Crítérios de Engenharia para a adequação de um estádio de Futebol para o Rúgbi

Dado o fato de que o Rúgbi ainda não é um esporte amplamente difundido em

⁵ Confederação Internacional de Rúgbi: International Rugby Board (IRB).

terras brasileiras, não existem métodos ou critérios específicos que avaliem a capacidade máxima de um estádio para receber partidas desse esporte no Brasil. A fim de avaliar as possibilidades de adequação técnica do Estádio do Pacaembu para abrigar o Rúgbi, estabeleceu-se uma análise comparativa com base nos critérios definidos por La Corte (2007), relacionados às exigências da prática do Futebol, tendo em vista as especificidades e semelhanças entre os dois esportes, com o objetivo de avaliar a pertinência de se aplicar tais critérios adaptados à prática do Rúgbi.

Ao analisar os critérios propostos por La Corte (2007), já aplicados por ele mesmo ao Estádio do Pacaembu, foi possível compreendê-los melhor. Nota-se que existem alguns de fácil mensuração como: o tamanho do campo de jogo, distâncias de visibilidade, tempo de evacuação do estádio, etc.; mas também existem outros que foram definidos por La Corte como sendo mais subjetivos, isso pelo fato de a coleta de dados para os tais critérios ter sido feita através de entrevistas com usuários do estádio. Assim, determinadas informações foram baseadas na percepção dos usuários sobre questões, por exemplo, de conforto ambiental no estádio. Todavia é possível concluir que a maior limitação de um estádio de Futebol para receber partidas de Rúgbi se dará nas dimensões do campo de jogo, que é definido pelas regras do esporte, já que todos os outros critérios são relacionados ao conforto do indivíduo, seja ele desportista, espectador ou prestador de serviço nas dependências do estádio.

Conclusão: do ponto de vista da Engenharia, o Estádio do Pacaembu pode abrigar o Rúgbi

Ao analisar a situação específica do Estádio do Pacaembu diante dos critérios de avaliação já definidos por La Corte (2007), adaptados para este estudo, conclui-se que existem aqueles que jamais atenderão às exigências mínimas para um perfil excelente, tais quais: acesso a vias de circulação rápida nas proximidades do estádio; locação em sítio que não obstrua as vias adjacentes e facilite o acesso do público ao estádio; capacidade máxima de público atual; e distância máxima de visibilidade.

Dos critérios definidos por La Corte (2007) que atualmente não atendem plenamen-

te às especificações de desempenho relacionadas às exigências da prática do Futebol, existem aqueles que, com intervenções de Engenharia mais agressivas, passam a ser atendidos, como: presença de estacionamento para os espectadores, adequação das dimensões dos degraus de acesso das arquibancadas, inclinação de rampas, distâncias entre os portões de acesso, distâncias entre bilheteria e portões de acesso, número de mictórios por pessoa por setor, etc. Vale ressaltar que a viabilidade de tais intervenções não prescinde do respeito às Resoluções de Tombamento do Pacaembu, dado o fato de que não somente o Estádio Municipal, mas também todo o bairro do Pacaembu são reconhecidos como patrimônio do estado de São Paulo, tombado pelo CONDEPHAAT.

Finalmente, existem critérios técnicos que podem ser atendidos a partir de aplicações da Engenharia muito simples e pouco agressivas, tais como: distância das placas de publicidade e campo de jogo, altura das placas de publicidade, altura das grades perimetrais ao campo, armários e bancos adequados nos vestiários, tipo de sinalização de saída do estádio, tipo de iluminação baliza⁶ do estádio, e a numeração clara de filas e assentos.

O campo de jogo, adaptado para o Futebol, mede 105 m x 68 m. Porém, no Pacaembu, a dimensão máxima para o campo de jogo poderia chegar a 108 m x 77 m, sendo essas dimensões limitadas por interferências arquitetônicas presentes, tais como o posicionamento dos espaços de área técnica e banco de reservas utilizados no Futebol, a pista de atletismo e placas de publicidade. Portanto, de acordo com a IRB (2012) e considerando as dimensões permitidas para o campo de jogo do Rúgbi, o estádio do Pacaembu está apto a receber partidas dessa modalidade esportiva, pois a menor dimensão não pode ultrapassar 70 m e a maior deve ser inferior a 144 m. Ressalte-se que os valores das dimensões mínimas do campo de jogo permitidas pela IRB para a prática do Rúgbi são mais flexíveis e podem ser facilmente adaptadas às condições do estádio do Pacaembu, conforme ilustra a Figura 1.

⁶ La Corte (2007) usa esse termo para definir a iluminação das áreas de circulação interna do estádio.

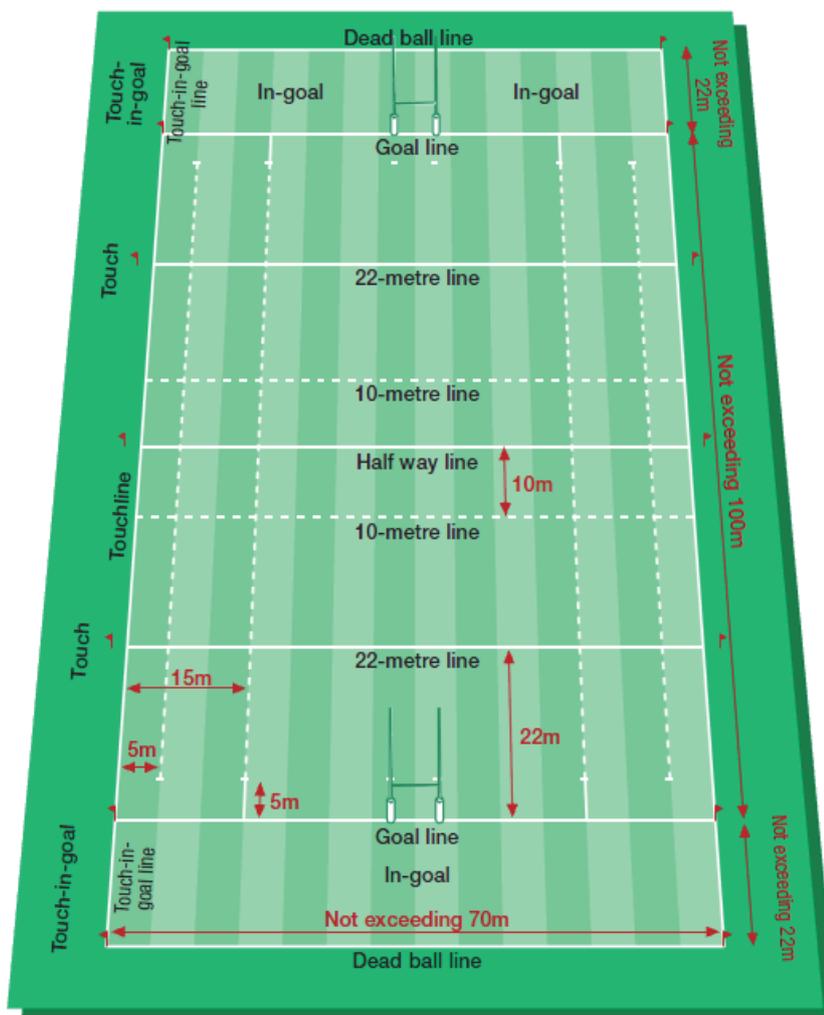


Figura 1 - Modelo de medidas do campo de jogo para Rúgbi de acordo com a International Rugby Board.

Fonte: IRB (2012).

Outro forte indício de que o Estádio do Pacaembu – dadas as dimensões do gramado ou mesmo seu contexto histórico de “templo do futebol brasileiro” – reúne condições de receber jogos de Rúgbi é o fato de que, na Argentina, país que possui características muito parecidas com as do Brasil no que tange à cultura futebolística e esportiva, em geral, existem alguns estádios que servem simultaneamente ao Futebol e ao Rúgbi, guardando essa dupla função. Dois dos principais exemplos argentinos são:

- Estadio San Juan del Bicentenario, localizado na província de San Juan, Argentina, abriga partidas do Club Atlético San Martín de San Juan, o gramado tem dimensões de 105 m x 68 m e sua capacidade é de 25.000 espectadores.

- Estadio Único de la ciudad de La Plata, localizado na cidade de La Plata, província de Buenos Aires, Argentina, abriga partidas do Club Estudiantes de La Plata e do Club de Gimnasia y Esgrima La Plata, seu gramado tem dimensões de 105 m x 70 m e sua capacidade é para 40.000 espectadores.

Pode-se, portanto, prever o desenvolvimento do Rúgbi brasileiro a partir do modelo argentino, que, dentro de uma cultura esportiva semelhante, é muito bem sucedido. Também na África do Sul o Rúgbi e o Futebol compartilham os mesmos estádios.

Portanto, o Estádio do Pacaembu, que sempre foi considerado um equipamento vanguardista desde a sua inauguração em 1940, seja como infraestrutura de apoio ao desenvolvimento de diversos esportes no

Brasil, seja como palco consagrado do mais popular esporte nacional, pode assumir novamente seu papel de vanguarda e atender a essa nova demanda proveniente do Rúgbi, sem necessariamente descaracterizar-se como importante palco do Futebol.

Referências

CERETO, Marcos Paulo. *Arquitetura das massas: o caso dos estádios brasileiros*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL (CBF). *Campeonato Brasileiro da Série A de 2011*. Disponível em: <<http://www.cbf.com.br/competicoes/campeonato-brasileiro/serie-a/2011>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE RUGBY (CBRu). *SPORTV transmitirá semifinais e final do Super 10*. 2011. Disponível em: <http://www.sharklion.com/proyectos/cbru/main/content.php?page=20&i=3&id_noticia=441>. Acesso em: 28 ago. 2012.

INTERNATIONAL RUGBY BOARD (IRB). *IRB applies for Rugby top level domain name*. 2012. Disponível em: <<http://www.irb.com/newsmedia/mediazone/press-release/newsid=2061834.html>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

_____. *Laws of the Game*. 2012. Disponível em: <http://www.irblaws.com/downloads/EN/IRB_Laws_2012_EN.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2012.

JB WIKI. *Jornal do Brasil. Fundação da cidade de São Paulo – SP: 25 de janeiro de 1554*. Disponível em: <http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=49139>. Acesso em: 13 mar. 2013.

LA CORTE, Carlos de. *Estádios brasileiros de futebol: uma análise de desempenho técnico, funcional e de gestão*. 2007. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. *Resolução SC 05/98 de 21 de janeiro de 1998*. Lex: DOE 02/04/98, p. 60.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES, LAZER E RECREAÇÃO (SEME). *Decreto n. 52.040 de 28 de dezembro de 2010*. Lex.

_____. *Estádio do Pacaembu, História*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/esportes/estadio_pacaembu/historia/>. Acesso em: 28 ago. 2012.

SEVCENKO, Nicolau. *Orfeu extático na metrópole: São Paulo sociedade e cultura nos frementes anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos*

Food Policy: interface between health, consumption and production food

Política de alimentos: interacciones entre la salud, consumo y producción de alimentos

Politique alimentaire: interactions entre la sante, consommation et de la production d'aliments

Rozane Marcia Triches**
(rozane.triches@gmail.com)

Tatiana Engel Gerhardt***
(tatiana.gerhardt@ufrgs.br)

Sergio Schneider***
(schneide@ufrgs.br)

Recebido em 16/12/2012; revisado e aprovado em 18/02/2013; aceito em 14/04/2013

Resumo: Este trabalho buscou identificar como uma política alimentar integrada é aplicada e quais os elementos importantes que favorecem e determinam a sua efetivação. Analisamos o caso do município de Rolante, RS e verificamos que a intersetorialidade promoveu ações para o desenvolvimento local que reuniram estratégias inovadoras na saúde coletiva e no consumo dos escolares. Isso só foi possível a partir da percepção, do diálogo e da ação dos atores locais e na utilização efetiva dos programas estatais que gerenciam.

Palavras-chave: Alimentos. Saúde. Desenvolvimento.

Abstract: This study aimed to identify as an integrated food policy is applied and what the important elements that contribute to determine its effectiveness. We analyze the case of the city of Rolante, RS and verified that promoted intersectoral actions for local development bringing together innovative strategies in public health and consumption of school. This was only possible from the perception, dialogue and action of local actors and the use of effective state programs they manage.

Key words: Food. Health. Development.

Résumé: Cette étude visait à identifier comme une politique alimentaire intégrée est appliquée et quels sont les éléments importants qui contribuent et qui déterminent son efficacité. Nous analysons le cas de la ville de Rolante, RS et vérifié que la promotion des actions intersectorielles pour le développement local réunissant des stratégies novatrices en matière de santé publique et de la consommation de l'école. Cela n'a été possible de la perception, le dialogue et l'action des acteurs locaux et l'utilisation efficaces des programmes étatiques qu'ils gèrent.

Mots-clés: Alimentation. Santé. Développement.

Resumen: Este estudio tuvo como objetivo identificar como una política alimentaria integral se aplica y cuáles son los elementos importantes que contribuyen y que determinan su eficacia. Se analiza el caso de la ciudad de Rolante, RS y verificó que promueve acciones intersectoriales para el desarrollo local que reúne a estrategias innovadoras en salud pública y el consumo de la escuela. Esto sólo fue posible a partir de la percepción, el diálogo y la acción de los actores locales y el uso efectivos de programas estatales que gestionan.

Palabras clave: Alimentación. Salud. Desarrollo.

Introdução

Tem sido cada vez mais evidente a relação entre o modelo agroindustrial de produção de alimentos, caracterizado pela padronização, globalização, verticalização e cadeias longas de abastecimento com o consumo de gêneros altamente processados e consequentes problemas de saúde como o sobrepeso e as doenças crônico-degenerativas

(GOODMAN; DUPUIS, 2002; GOODMAN, 2002). Outras implicações relacionadas ao sistema agroalimentar contemporâneo dizem respeito à pobreza, às dificuldades de sobrevivência e à exclusão de pequenos agricultores (VAN DER PLOEG et al., 2000), às questões de transição nutricional (MONTEIRO; CONDE; POPKIN, 2002; KAC; VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, 2003), insegurança alimentar e aos "food scares" (FINE, 2004). Nessa íntima relação, há

* Artigo produzido com base na tese de doutorado "Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar", defendida em 2010 no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS.

** Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Realeza, PR, Brasil.

*** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

ainda que se fazer referência aos prejuízos ao meio ambiente, como a perda da biodiversidade, a poluição, o aumento da produção de lixo, a escassez de água, entre outros (LANG; HEASMAN, 2004; GOODMAN; REDCLIFT, 1991).

Esses problemas atuais servem como base para refletir sobre o desenvolvimento e a saúde não de forma reducionista, mas interligada. Se grande parte dos problemas de saúde é gerada pelo meio em que se vive e, destes, considera-se a alimentação o principal contribuinte, então, pensar a saúde da população é pensar o modelo agroalimentar e, consequentemente, o modelo de desenvolvimento que a sociedade pretende. Ou seja, no centro deste debate, as dietas seriam causa e consequência de um modelo produtivo que oferece gêneros baratos, dominados por grandes e poucas indústrias de processamento e varejo que têm o poder de influenciar nas escolhas alimentares da população. Ao considerar a alimentação como uma questão social, ela se torna também uma questão pública, remetendo-a ao foro do Estado e de sua responsabilização para com o dever de promover ambientes que propiciem o bem-estar dos cidadãos.

Nos debates sobre desenvolvimento rural sustentável, tem-se defendido a mudança paradigmática do modelo produtivista para outro modelo que, entre outras transformações, reconecte a produção ao consumo de alimentos (ILBERY et al., 2005). Essa reconexão não só faz referência ao encurtamento da cadeia de abastecimento alimentar e à localização, mas também remete à reflexão teórica sobre a interdependência entre esses dois domínios na construção de novos padrões de produção e consumo, já que modelos específicos de consumo promoveriam modelos específicos de produção e vice-versa (GOODMAN; DUPUIS, 2002; SLEE; KIRWAN, 2008).

Tomando como base a perspectiva da criação e recriação de instituições (reproduções e consensos), é possível considerar que um novo modelo produtivo possa ser concretizado a partir de uma nova demanda e que essa possa ser cultivada pela ação do Estado, via programas de saúde e alimentares. Portanto, conjuntamente ao propósito de mudança estrutural relativa à produção de alimentos, é necessária uma mudança estrutural relati-

va ao consumo, que é um elo importante na reordenação dos sistemas alimentares.

Nesse raciocínio é que a preocupação em relação ao consumo de alimentos interliga-se com as discussões sobre saúde coletiva e as concepções, os princípios e a operacionalização da promoção da saúde. Na construção original do termo, promover a saúde estaria associado aos fatores gerais de determinação da saúde, no entanto a concepção difundida privilegiou os fatores particulares, priorizando medidas preventivas e programas educativos que trabalhavam com mudanças comportamentais e de estilos de vida em uma perspectiva behaviorista (CARVALHO, 2004). Segundo Sícoli e Nascimento (2003), vários autores e até a OMS criticam essa postura pela responsabilização individual e a culpabilização ao considerar as pessoas como responsáveis exclusivos pela saúde, desatrelando as determinações sociopolíticas e econômicas.

Retomando a concepção original, a promoção da saúde estaria vinculada não mais a um paradigma médico baseado na erradicação das doenças nem a outro pautado na prevenção via condutas pessoais, especialmente com grupos de risco, mas a um terceiro que responderia pelos problemas socioambientais, visando à criação de entornos físicos e sociais que favorecessem a saúde e o bem-estar dos indivíduos. Para tanto, as ações envolveriam medidas políticas intersetoriais que se destinassem a mudanças sociais e se fundamentariam no trabalho comunitário. Salienta-se dessa forma, segundo a *World Health Organization* (1998) a vinculação da concepção da promoção da saúde a princípios como: integralidade, intersectorialidade, equidade, sustentabilidade, formação de redes sociais, participação social e empoderamento.

Todas essas discussões vêm sendo reunidas sob uma concepção mais ampla e mais abrangente do que se entende atualmente por "segurança alimentar e nutricional". Enfoca-se o direito à alimentação (não só em quantidade suficiente, mas também de qualidade, e de forma permanente), à soberania alimentar, à preservação da cultura alimentar de cada povo e à sustentabilidade do sistema alimentar. Essa complexidade e as diferentes concepções sobre o tema, segundo Anjos e Burlandy (2010), ainda mantém a SAN como um conceito em construção. No entanto é

bastante distinto de uma concepção restrita à temática da fome, da escassez produtiva e do acesso à alimentação, bem como do foco apenas na discussão do consumo ou do estado nutricional (em suas diferentes manifestações como obesidade, desnutrição, carências de micronutrientes), ou ainda do alimento seguro. Por conseguinte, o enfoque de SAN é caracterizado especialmente pela perspectiva de compreender de forma integrada as questões referentes às múltiplas dimensões do sistema agroalimentar (produção, abastecimento, comercialização e consumo), com base nos princípios que pautam o conceito, quais sejam: direito humano à alimentação adequada; soberania alimentar; intersetorialidade; equidade; participação social.

Considerando essas abordagens, este trabalho buscou identificar como uma política integrada é aplicada e quais os elementos importantes que favorecem e que determinam a sua efetivação. Essas percepções se tornam relevantes na medida em que a praticabilidade da intersetorialidade sempre foi um desafio, além do que experiências que tratam os problemas sociais, econômicos e de saúde de forma interligada são raros. Nesse sentido, buscamos analisar o caso do município de Rolante, RS, que vem tentando implementar a política de segurança alimentar, vinculando programas alimentares como o Programa de Alimentação Escolar (PAE) e de saúde como a Estratégia Saúde da Família (ESF) desde 1998.

Primeiramente, pretende-se fazer uma discussão amparada em alguns autores que defendem o papel do Estado e sua responsabilidade sobre a saúde e, portanto, sua necessária intervenção no consumo da população para, depois, contrastá-la com a prática realizada em Rolante. Esse debate vem de encontro à análise de que a aquisição de produtos da agricultura familiar¹ via PAE interliga-se com uma nova concepção do Estado relativa à saúde e ao consumo sustentável (MORGAN; SONNINO, 2007; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Essa nova concepção partiria da abordagem que associa os problemas de saúde

não só a aspectos individuais e biológicos, mas, principalmente, a aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos relacionados aos modelos de produção e consumo existentes.

1 A relação entre políticas alimentares, saúde, consumo e produção de alimentos

As formas atualmente recorrentes de pensar o consumo de alimentos e a saúde são restritas a uma visão biomédica e individualista. Mais especificamente, o campo da ciência da nutrição, como em outras disciplinas, especializou-se e empenhou-se em compor padrões nutricionais uniformes para a saúde, baseados na biologia, na genética, na bioquímica e na fisiologia. No entanto, segundo Mennell, Murcott e Oterloo (1992), embora as pessoas conheçam as regras nutricionais, observa-se que não as colocam em prática. Essa constatação e as pesquisas sobre consumo que têm relacionado os problemas alimentares e de saúde às condições de vida da sociedade moderna industrializada, culminaram com o reconhecimento dos aspectos sociais da alimentação.

As políticas públicas, por sua vez, a partir dos anos de 1980, passaram a seguir as recomendações da *Food and Agriculture Organization* (FAO) e da *World Health Organization* (WHO), que propunham melhorar ou ampliar a qualidade de vida das pessoas, ajudando-as a viverem independentemente das instituições, mas tendo habilidades financeiras e físicas para escolherem, com responsabilidade, suas próprias refeições e alimentos.

No entanto, para Fischler (1995), ao levar as decisões para o nível individual, em que, até então, o grupo, a família, a tradição e a cultura impunham seus determinismos, tornou a autonomia portadora de anomia, ou seja, não há critérios para tomar essas decisões, o que provoca consequências importantes nas representações e práticas em matéria de alimentação. Além da falta de critérios, Fischler aponta para o conflito entre os especialistas e cientistas. Para ele, o Estado, os movimentos dos consumidores, os médicos das diversas especialidades, os industriais, a publicidade e os meios de comunicação contribuem para deixar as pessoas confusas e lidando com várias contradições.

¹ Em 2009, os processos de aquisição pública para o PNAE que até então estavam associados exclusivamente à Lei 8.666/93, passam a ser também normatizados pela Lei 11.947/09, tornando obrigatória a utilização de no mínimo 30% do recurso do FNDE na aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares.

Lang e Heasman (2004) e Lang et al. (2009) também defendem que o tratamento dos problemas alimentares e nutricionais deveriam ser realizados de forma mais holística, gerenciando os desafios alimentares em conjunto, considerando desde a forma em que o alimento é produzido até como ele é tratado pelo consumidor. Segundo o ideário liberal, qualquer intervenção política em relação às escolhas dos indivíduos estaria condescendendo com a ideia de que ele é uma vítima, mais do que um consumidor inteligente. Os autores argumentam que esse posicionamento ignora as realidades e a escala da crise alimentar e de saúde que está além de qualquer indivíduo, e também ignora as relações de poder que moldam o abastecimento alimentar.

Estes autores defendem a existência de uma crise no modelo dominante de abastecimento alimentar e a formulação de políticas públicas que providenciem soluções que tratem das diversas doenças associadas com alimentos e também com o meio ambiente. Elencam e caracterizam três principais paradigmas: o produtivista, o das ciências naturais e o ecológico. Convém salientar os dois últimos, em que ambos encontram a biologia como central, mas o das ciências naturais crê na biologia como controladora das relações entre saúde e alimentos, enquanto o ecológico vê essa posição como um reducionismo biológico. Entre esses dois paradigmas, tanto quanto o produtivista o primeiro trabalha “sobre” a natureza, enquanto o segundo trabalha “com” a natureza.

Na retórica neoliberal, os consumidores são considerados peças-chave para o mercado ser eficiente. No entanto, na prática, eles têm poucas informações e muitas vezes essas informações são padronizadas e veiculadas pelo *marketing*. As escolhas, principalmente por crianças, são facilmente influenciadas por intensas propagandas. Dessa forma, passa a ser central nessa discussão a pergunta: a saúde é uma decisão e responsabilidade individual?

Diante dessas perspectivas, o Estado, por intermédio de seus programas e políticas, dentre os quais os referentes ao consumo alimentar de populações, como a alimentação escolar, teria o poder de influenciar as práticas e escolhas de consumo, moldando o sistema agroalimentar e a saúde das populações. Se

considerar que o público-alvo são crianças (escolares), que, geralmente, não têm o poder de decisão e são influenciadas em suas escolhas de consumo, deve se salientar ainda mais a importância desse controle, principalmente porque hábitos, comportamentos e preferências adquiridos na infância moldariam, em parte, as que seriam mais facilmente mantidas até a fase adulta, criando padrões que se tornariam resistentes à mudança. Freedhoff e Hébert (2011) alertam ainda, para o fato da influência das próprias indústrias de alimentos sobre o Estado e suas políticas de forma a utilizá-los a seu favor.

Por outro lado, no estudo de Morgan e Sonnino (2007) sobre os programas de alimentação escolar da Itália e do Reino Unido, os autores destacam que em ambos os locais o Serviço de Alimentação Escolar estava sendo utilizado para “empoderar o consumidor” por meio do uso de programas educacionais, em que a mensagem das aulas surtia efeitos na cantina. As escolhas eram restritas de forma a ajudar a promover padrões de alimentação adequada relacionando-as ao consumo de alimentos da cultura local. A racionalidade dessa abordagem, salientam os autores, é que as escolhas informadas pressupõem algum conhecimento do que são ou não as dietas adequadas que precisam ser adquiridas (em casa e na escola), e, portanto, antes disso, é necessário adquirir a capacidade de exercer essa escolha.

Portanto o processo de educação nutricional não seria apenas uma injunção convencional da indústria de promoção da saúde para “comer menos e se exercitar mais”, mas ele se constituiria em um aprendizado sobre a produção local e a valorização da diversidade cultural alimentar. O objetivo dos programas educacionais seria o de promover conhecimento aos consumidores dando-lhes consciência sobre o que estão consumindo, bem como criar um compromisso com alimentos com sabores e características produzidas localmente.

Para Morgan e Sonnino (2007), consumidores com discernimento para esse tipo de demanda é o fator mais importante para criar e manter hábitos alimentares adequados para o corpo e para o ambiente. Por um lado, favorecendo o consumo de alimentos mais frescos, naturais e sazonais e a saúde e, por outro,

incentivando cadeias curtas de abastecimento e formas de produção mais adequadas do ponto de vista social e ambiental.

Pretende-se salientar com isso a importância de entender como vem sendo construídas no Brasil experiências que interliguem os programas e políticas do Estado de forma a promover desenvolvimento local em seus múltiplos aspectos – econômicos, sociais, culturais, ambientais e de saúde e bem-estar da população.

2 As duas faces de uma mesma moeda: as políticas alimentares na determinação da saúde e do desenvolvimento

Ao salientar a importância do Estado como orientador das escolhas alimentares por seu poder de interferência e seu dever relativo ao bem-estar da população, verificou-se que, em Rolante, RS, a estratégia de modificar a estrutura, objetivando, em princípio, um novo modelo de desenvolvimento rural, passou pela astuciosa verificação de que isso não seria possível sem o auxílio da demanda. Esse objetivo de envolver a comunidade em uma perspectiva de moldar novas relações de produção e consumo em uma miríade de ações que perpassariam os domínios estritos de uma entidade, fez com que a Emater em conjunto com as Secretarias de Educação e Saúde elaborassem um projeto chamado “Segurança Alimentar: Consolidando a Solidariedade e a Integração Institucional”.

Para tanto, ultrapassou-se a fragmentação e desarticulação do modelo tradicional de gestão, para outro fundado na intersetorialidade de forma a propiciar negociações entre os diferentes atores sociais da arena política para sensibilizar e articular outros, permitindo ampliar a extensão da iniciativa e dar conta do problema de maneira mais efetiva.

Essa discussão que os extensionistas da Emater passam a fazer em Rolante, não é de forma a implantar uma intervenção, mas, sim, de legitimar as ações que já vinham ocorrendo e interligá-las em uma linguagem comum e com sentido. Conforme depoimentos, em um dos primeiros momentos de aproximação entre os diversos setores, o tema sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) foi discutido de forma que todos os participantes relatassem as atividades realizadas por eles em relação

a isso. Essas provocações resultaram em um conceito de SAN que reforçou as oficinas da Cuca², a aquisição de produtos para a alimentação escolar de agricultores familiares, as ações de agentes de saúde, as atividades com sementes crioulas e as pesquisas sobre indicadores de longevidade, amamentação e mortalidade infantil.

Uma das perguntas a ser respondida era: “tu podes produzir xis produto, mas ele está chegando à mesa do consumidor do município?” (Extensionista Rural 1). Passava-se a integrar uma lógica que até então estava desconexa. A produção interna não estava chegando à mesa do município, porque ocorria um processo intermediário que os distanciava e provocava problemas a ambos, produtores e consumidores. Em outras palavras, as cadeias convencionais de abastecimento alimentar (de grande escala e longas) que estariam ligadas aos prejuízos à saúde poderiam ser substituídas por cadeias locais (de pequena escala e curtas) que, além de potencialmente melhorarem esse aspecto, também poderiam providenciar a inserção de agricultores familiares locais e beneficiar o ambiente.

2.1 A Estratégia Saúde da Família: relação entre saúde e produção de alimentos

Nessa linha, as ações realizadas pela ESF e os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) de Rolante, vinculados à Secretaria de Saúde, destacam-se pela forma diferenciada de atuação e mediação desses profissionais junto à comunidade (principalmente rural), vindo ao encontro das propostas e de uma nova concepção de promoção à saúde. Percebe-se, nos depoimentos da Coordenadora da ESF em Rolante, uma retórica que distingue um paradigma de saúde centrado no curativo e outro centrado no preventivo, cuja característica principal está nos cuidados com a alimentação.

Não se estranharia esse discurso entre os profissionais de saúde que há tempos o vêm fazendo, mas sim o seu caráter contestatório, que reflete como as políticas interferem

² Pão doce tradicional alemão, elaborado com farinha de trigo, leite, ovos e açúcar e outros ingredientes, com recheios diversos e cobertos com farofa de farinha de trigo, manteiga e açúcar.

diretamente no direcionamento de determinadas práticas. Para a própria Coordenadoria, políticos desejam apenas resultados imediatos e, por isso, não há motivos para prevenção e promoção de saúde, pois nenhuma dessas ações tem resultados visíveis revelando-se aos eleitores. Em suas palavras os políticos “[...] não veem que as pessoas mais saudáveis no futuro vão gastar menos remédio. É mais fácil dar remédio do que falar na prevenção” (Gestor permanente 4).

Morgan (2006) aponta para a negligência das convencionais análises de custo/benefício que têm dificuldades em quantificar os benefícios de uma boa alimentação e de hábitos saudáveis, muito dos quais ocorrem em longo prazo. Enfatiza a questão do custo de uma vida inteira aos cofres públicos, que, segundo o autor, seria um dos mais importantes ingredientes da receita de cadeias alimentares sustentáveis. Investir em alimentos “bons”, considerados aqui como saudáveis e adequados do ponto de vista ambiental e cultural, em detrimento dos industrializados, seria a forma mais econômica de investir em saúde.

Além de política, bem frisa a coordenadora do ESF, há também uma questão social: “As pessoas têm dificuldade de fazer modificações dentro da família. Em vez de dar salgadinho, dar... na realidade é a sociedade, é uma questão social”. Para ela, existe uma variedade de apelações relativas à comodidade e ao desmerecimento da agricultura: “quem quer perder tempo para poder se dedicar a essas coisas? Por quê? Porque não se dá valor a isso – vou e compro, é mais fácil”.

Dessa forma, dois pontos principais se destacam. O primeiro diz respeito a uma nova visão de Estado, ou mais especificamente, uma nova visão política sobre saúde, que ultrapasse o simples interesse imediatista e setorial. O segundo refere-se a uma interferência social/cultural que dê às pessoas condições de tornarem-se cidadãs e não apenas consumidoras, tendo consciência da consequência de suas escolhas alimentares. A postura desse profissional demonstra a incorporação de uma concepção de promoção à saúde que se coaduna com aquela que privilegia os fatores gerais e intersetoriais, e não somente os do setor saúde na sua determinação. Dessa forma, percebe-se uma tendência a trabalhar aspectos de saúde de forma a vislumbrar o

diálogo com os setores econômicos, sociais e ambientais que a determinam.

Esses princípios podem ser verificados a partir de sua operacionalização em Rolante junto à ESF, com o projeto de resgate das sementes crioulas e a utilização delas para plantio e consumo pelas famílias atendidas e a forma particular de alguns agentes de abordar as questões de alimentação junto à população.

Nos depoimentos dos entrevistados, observou-se que a distribuição pelos agentes comunitários de sementes crioulas objetivava a diversificação da alimentação, o incentivo da produção para subsistência e da conscientização da população da importância de cultivos que fugissem da dependência do mercado, buscando soberania alimentar.

Importante salientar a ligação que esse projeto faz entre a saúde, os alimentos e o ambiente, trabalhando de forma a integrá-los. Nessa perspectiva, o modelo de produção e de abastecimento de alimentos estaria ligado diretamente à saúde, que não é tratada por meio de um reducionismo biológico, mas dentro de um “paradigma ecológico integrado” na perspectiva de Lang e Heasman (2004). Isto fica explícito nas palavras do agente de saúde: “Eu vou difundindo essas sementes [...] elas resistem mais. A natureza tem a lei própria dela. E de onde eu tiro meu alimento – da natureza. Ah, mas eu domino a natureza! Calma lá, não é bem assim. Quem diz que domina a natureza, é ignorante”. O agente de saúde defende a autogovernabilidade da natureza e a utilização dessa sabedoria pelo homem, o que viria de encontro à tese de trabalhar “com ela” e não “sobre ela”.

Segundo o próprio ACS, que atende uma área rural, há a produção de linhaça orgânica que é utilizada para outras finalidades (consumo animal, produção de vassouras), mas não aproveitada para consumo humano. Por outro lado, a produção de alimentos vem utilizando cada vez mais agrotóxicos e há muitos agricultores apresentando problemas de saúde em virtude desse contato, apontando a incoerência da ação humana na utilização dos recursos naturais que reverte em uma piora do quadro de saúde no que tange às doenças advindas da má alimentação.

Com todas as informações, com o agente batendo na porta, todo mês dando o remédio. Grosso modo não funcionou. A gente

tem condições de mudar. [...] Eu tô vendo assim, o mundo é dos incoerentes mesmo. Eu tô produzindo um alimento que podia ser orgânico, mas eu crio com o meu modo de produção, eu faço esse cara adoecer e eu jogo esse cara no sistema de saúde. Isso dá agonia. (Gestor Atual 4).

Esse depoimento explicita uma reflexão do agente de saúde referente à defesa de um consumo sustentável que partilha de preocupações que relacionam as práticas de produção às questões de saúde e às questões ambientais. Entende-se que o Estado tem sido negligente ou tem se equivocado na forma de tratar com a saúde e com os modelos agroalimentares, incentivando, em última instância, o acréscimo de doenças por duas vias – pela forma como são produzidos os alimentos e pelo consumo de gêneros alimentícios provenientes desse modelo. Nesse sentido, defende que isso advém da complexificação do sistema em detrimento de sua simplificação. Exemplo da escolha por produtos com agrotóxicos e industrializados do que por produtos, como as sementes crioulas, a linhaça (orgânica) e outros gêneros, produzidos pelos próprios agricultores e desvalorizados por eles mesmos. Diante das consequências desse modelo, sente-se impotente visto que, mesmo diante de suas intervenções na população rural, não se tem conseguido controlar a incidência das enfermidades.

No entanto essas reflexões e entendimentos do agente de saúde revelam, por si, aspectos de interface inovadores em relação às suas intervenções nas famílias que atende. Uma história contada por ele traz elementos que exemplificam como os agricultores se relacionam com o modelo cultural de consumo e as formas como ele atua para reverter a situação que considera errônea.

Tem um senhor lá que bota uns 10 abacates dentro de um saquinho, vem pro centro vender aqui e compra refrigerante de litrão pra dá pros netos no final de semana. E daí começa o choque, como é que eu vou chegar e dizer pra ele: olha o senhor não deve fazer isso. O que eu vou colocar pra ele: eu vou lá e quero saber como se produz o abacate. Porque ele não sabe ler, tá, daí eu digo, o abacate é muito bom porque a gordura do abacate é melhor que a gordura da carne, porque não fica tudo no organismo. Falei tudo pra ele do jeito que ele entendia. E ele sabe que a gordura entope as veias, porque

o vizinho tá lá andando todo torto porque teve um derrame. [...] A gente sabe como se produz abacate, não precisava ele ficar me dizendo, mas assim a gente já fala outras coisas e ajuda a melhorar a autoestima dele. Na terra dele ele é pós-graduado. Tem que respeitar isso também. Essa aprendizagem dele, não essa gama de informações da mídia controlada, o que ele aprendeu, pô tem que valorizar. Ele quer agradar, ele quer que os netos dele fiquem do lado dele, por isso ele vende os abacates pra comprar refrigerante. Ele não tem noção de que os netos são vítimas do êxodo rural. (Gestor Atual 4).

O agente consegue entender a condição do agricultor que, diante de uma cultura de consumo dominante, tenta agradar os seus netos, trocando um alimento “saudável” por outro “não saudável”, sem se dar conta do que está por trás dessa troca. Se os netos preferem refrigerante é porque, em meio a uma cultura alimentar dominante, a propaganda e o paladar para esse alimento estariam sendo incentivados em uma dinâmica em que as escolhas são feitas de forma massificada em detrimento de outra vinculada à cultura ou tradição.

Não obstante, o agente não o trata como uma pessoa ignorante, mas como alguém que possui outros tipos de conhecimento e tenta valorizá-los. Dessa forma, pressupõe que seus conhecimentos também serão valorizados pelo agricultor, havendo uma troca de ativos. A interferência do agente de saúde nesse processo intenta, de alguma forma, transformar essa escolha em algo produtivo, não desaprovando as escolhas consideradas ruins, mas incentivando as consideradas boas com uma atitude persuasiva em relação à qualificação nutricional em uma tentativa de valorizar os alimentos produzidos pelo próprio agricultor.

Essa forma de intervenção vai além do simples repasse de informações para induzir determinados comportamentos, mas busca apoiar pessoas e coletivos a realizarem suas próprias análises para que tomem as decisões que consideram corretas, desenvolvendo a consciência crítica e a capacidade de intervenção sobre a realidade. Nessa perspectiva, não há desigualdade entre profissionais e usuários, mas uma parceria entre eles em uma forma de educação que procura romper com métodos educativos centrados no exercício

do “poder sobre” o outro, substituindo-o por métodos que valorizam o debate e a discussão de ideias, as opiniões e os conceitos com vistas à solução de problemas em uma distribuição de poder.

Essas novas formas de abordagem de educação em saúde sugerem um aprendizado que se dá a partir de um processo social. A erosão das regras sociais e normativas que, até então, balizavam-se na tradição somada à homogeneização da cultura de massa e à ignorância ou confusão de regramentos de saúde, viabilizariam escolhas alimentares que determinariam um quadro de saúde preocupante, necessitando formas de intervenção mais efetivas. Além disso, a estratégias pensando a mudança nos comportamentos e os modelos alimentares, não só procuraram atingir o público adulto, mas principalmente, o público infantil a partir do Programa de Alimentação Escolar.

2.2 Programa de Alimentação Escolar: moldando escolhas para o desenvolvimento local

Com essa lógica de promoção à saúde e com o propósito de alcançar principalmente as crianças, ao reunir as Secretarias para discutirem o conceito de SAN, passa-se a reiterar as ações relativas à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar que ocorriam desde 1998. Em 2003, segundo dados do município, o comércio varejista fornecia 84% dos alimentos para a alimentação escolar, enquanto a agricultura familiar respondia com os 16% restantes. Já em 2008, 32% do recurso federal/municipal remetido à alimentação escolar era utilizado para compras da agricultura familiar. Os alimentos citados como já fornecidos por eles foram: hortaliças, frutas, feijão, pipoca, chimia, farinhas integrais de milho, trigo e aveia, sucos, milho verde, mel, aipim, batata e biscoitos.

Diversas atividades realizadas com os escolares passaram a incorporar o olhar da política de SAN, de forma a modelar as suas escolhas. O gestor passa a direcionar as suas estratégias, pois vê a necessidade de conscientizá-los sobre as questões nutricionais, a valorização dos alimentos produzidos localmente, o resgate de hábitos como o da própria produção de verduras e as prepara-

ções típicas, e sobre os cuidados com o meio ambiente.

Como já citado, um dos valores do livre mercado é a liberdade de escolha. No caso da alimentação escolar, a posição do Estado em conduzir e institucionalizar determinados tipos de comportamentos em relação a isso pode efetivar-se de diversas formas, como se exemplifica no caso de Rolante: desde a questão das cantinas e dos tipos de alimentos oferecidos na alimentação escolar, até as formas de intervenção, feitas tanto formal, quanto informalmente, junto aos alunos no sentido de educá-los e conscientizá-los no que tange ao consumo e à saúde.

Em relação às cantinas e aos lanches alternativos à alimentação escolar servida, verificou-se uma controvérsia. Segundo a nutricionista, existiam três escolas com barzinho, mas, em cumprimento à Lei estadual 13.027/2008, todas deveriam adaptar-se em 2009 às novas regras. Segundo ela, uma reunião teria sido realizada com todos os diretores das escolas oficializando a divulgação da nova regulamentação.

No entanto observou-se que ainda há uma flexibilização do gestor em relação a isso, permitindo que as escolas utilizem a cantina para angariar fundos para as Associações de Pais e Mestres (APMs). Além disso, os alunos podem trazer alimentos “não saudáveis” para a escola, o que, segundo depoimentos, é uma prática frequente e, em relação a ela, algumas direções mostram-se contrárias, mas muitas vezes impotentes.

O envolvimento dos pais nessas escolhas ainda parece ser restrito, o que se deve tanto pelo escasso interesse deles em participar, quanto pelo pouco esforço do poder público em atraí-los, frustrando-se em parte a corresponsabilização de ambos pelo processo. Os pais entrevistados parecem depositar confiança e até julgam a escola um local onde seus filhos se alimentam ou passam a consumir alimentos mais saudáveis do que em casa.

Mas, por outro lado, a nutricionista considera que a proibição de os alunos trazerem alimentos não saudáveis não teria amparo legal e não seria algo tranquilo, já que, além dos alunos, também os próprios pais reclamariam, pois, segundo ela, eles não entenderiam a atitude, considerando-a até como uma afronta à liberdade de enviarem os alimentos que julgam

adequados para o lanche dos filhos. Uma das diretoras entrevistadas corrobora essa questão, dizendo-se impotente em proibir os alimentos que outros pais enviam para a escola para o consumo dos filhos, temendo até represálias de alguns que se sentiriam afrontados, se houvesse alguma sanção nesse sentido: “Hoje eu fui numa sala e tinha refrigerante em cima da mesa. O que eu vou fazer? A gente não pode fazer nada” (Diretor 4).

Não ficou claro se a posição tomada pelos gestores seria a de evitar esses constrangimentos e confrontos com os pais ou se seria apenas uma forma de não causar desconfortos e continuar no comodismo de gerenciar o Programa apenas dentro de seus contornos legais sem assumir realmente uma atitude comprometida e dialogada com a sociedade.

Segundo Morgan (2006), os dois principais mantras ideológicos da indústria de “*junk foods*” são: (1) não há alimentos ruins, mas dietas ruins, e (2) as escolhas alimentares são questões privadas e não públicas. Em relação à primeira questão, parece haver consciência dos gestores públicos de que existem, sim, alimentos ruins e devem ser evitados. No entanto nem sempre eles se veem no direito de infringir o segundo mantra. Morgan defende que os altos custos de saúde pública das doenças relacionadas à dieta amplificam a questão do ambiente das escolhas alimentares e põe em xeque a alegação de que o Estado estaria invadindo a vida privada ao regular essas escolhas. Dado que o público em pauta são crianças e que cada vez mais cresce a responsabilidade do Estado na provisão alimentar dessa população (que permanece nas escolas e creches no mínimo quatro horas diárias, com uma tendência ascendente de público e de tempo), passa a ser questão de grande debate a divisão de trabalho entre o Estado e os indivíduos no desenho e desenvolvimento desses serviços públicos.

Dentro do marco legal e gerencial do PAE, no entanto, não parece haver omissão do poder público em Rolante em relação às escolhas alimentares que são feitas para os alunos. Dois pontos devem ser destacados nessa análise. O primeiro refere-se aos critérios utilizados para compor o cardápio e, nesse quesito, enfatizam-se as preocupações nutricionais que têm como coadjuvantes a aceitação pelos escolares, distinguindo-se as preocupações com

o hábito e a cultura alimentar e a valorização dos alimentos locais. Em segundo lugar, diz respeito às estratégias de educação alimentar utilizadas pelos gestores para moldar o consumo e os hábitos alimentares dos alunos.

No que tange ao primeiro ponto, a escolha referente a que tipo de alimentação escolar será levada a termo é realizada pela Coordenação do Serviço, prioritariamente pela nutricionista em conjunto com a comunidade escolar, onde o CAE é um vínculo. No entanto, além dessa instituição, a comunicação com os merendeiros e diretores parece ser uma constante, o que acaba determinando, em grande parte, a constituição do cardápio.

Dessa forma, segundo a nutricionista, as escolhas atendem a certo tipo de restrição, pois, se os alunos pudessem escolher o cardápio, invariavelmente escolheriam alimentos com pouco valor nutricional. Segundo a visão das direções, merendeiras e pais, a escolha dos cardápios é realizada, pensando na questão nutricional e de saúde dos escolares. No entanto é de entendimento de alguns pais entrevistados, que essa preocupação se estende para a formação de hábitos alimentares e para a valorização dos produtos menos processados adquiridos de agricultores locais.

Nesse senso, a valorização do local, da cultura e da territorialidade passa também a ser importante critério, além dos aspectos nutricionais e sanitários, na hora de elaborar o cardápio, o que potencializa a escola como veiculadora de valores e direcionadora de escolhas. Segundo uma mãe, “é mais difícil aceitar o que é nosso, porque a gente sempre deixa o que é nosso de lado, a gente acha que o que vem de fora é mais importante” (Pai 4). Se uma instituição como a escola inicia a aquisição de produtos de agricultores da comunidade, às vezes conhecidos ou pais de alunos, há uma reavaliação do valor daqueles produtos e daqueles produtores que, até então, eram apenas considerados probos “colonos”.

Mas, nas palavras dos próprios agricultores, para que essa valorização fosse efetiva, seria necessário, além do consumo desses alimentos, que os alunos fossem informados sobre quem os produz e sua procedência, o que pouco ocorre.

Teria que tê passado na teoria e na prática. Primeiro passar uma palestra dentro da sala de aula e depois visitar os colonos lá, dizer

aqui vem a merenda de vocês. Só conhecem depois que ta na panela, raspadinho, lavadinho, eles não vão ver diferença. As crianças pequenas não têm noção do que que vem e o que eu to comendo. Depois já começam a querer escolher as coisinhas. (Agricultor Cooperado 2).

O depoimento desse agricultor coloca em cotejo a necessidade da conscientização e do conhecimento casados com o consumo e a atratividade da alimentação oferecida. Para desbancar a sedução dos alimentos vendidos nas cantinas, nos quais estaria embutido, além do apelo ao paladar, um *status* que nem todas as crianças poderiam acessar (e, por isso, passando a ser mais valorizados), haveria que se utilizar de outros mecanismos. Essa lacuna parece evidente dado que as respostas à pergunta realizada na entrevista sobre o reconhecimento das crianças em relação aos produtos advindo da agricultura familiar foi, em grande parte, negativa, ou seja, as crianças não sabem que o que consomem vêm de agricultores locais nem a importância disso. Os pais entrevistados, por sua vez, mostraram-se sábios da aquisição dos produtos dos agricultores, e afirmaram a importância dessa política, no entanto há que se considerar que esses pais foram escolhidos por conveniência, o que não permite generalizações.

Observa-se que há ainda uma confusão dietética constituída por uma mescla de interferências de estímulos de valorização local com interferências que as contradizem e que viabilizam o consumo de alimentos industrializados ou “massificados”. Importante destacar que se verifica nesse caso uma tendência de desenraizamento alimentar, mas ainda com apelos tradicionais que se pretende manter.

Se manter a tradição é uma escolha reflexiva, embora existam contradições, é fato que, em Rolante, há atividades que configuram uma necessidade de cultivar a tradição alimentar, conjugando-o com outros aspectos relacionados às preocupações de ordem nutricional e ambiental. O PAE de Rolante reúne projetos que têm objetivos específicos, mas que apontam para a formação de hábitos alimentares saudáveis e adequados com uma visão que permeia a cultura e o ambiente.

Desses projetos vale referenciar a Oficina da Cuca, que se liga diretamente ao cultivo da tradição e da cultura alimentar do município, no sentido de valorizá-la e

enraizá-la junto às crianças, não perdendo nem o conhecimento sobre a forma artesanal e original de confeccioná-las nem o paladar para essa preparação. Conjuntamente a essa oficina, atividades relativas ao meio ambiente são realizadas no mesmo local, enfocando as questões de produção orgânica de alimentos, além de práticas que teriam por finalidade o incentivo ao respeito e ao convívio de forma harmônica com a natureza.

Além desses projetos, cada unidade educacional tem uma atuação diferenciada em relação ao tratamento desses assuntos. Das seis escolas em que foram entrevistadas as direções, todas afirmaram abordar o tema de forma ou cotidiana e informal, como assunto permanente e transversal, ou com projetos, e, desses, o mais citado foi a horta escolar. O objetivo das hortas escolares, segundo as diretoras, seria o de “ensinar as crianças desde pequeninhas a importância de uma alimentação saudável, dá valor, aprender de onde vêm as coisas, porque, se a criança não tiver contato com isso, eles não sabem nem de onde vêm; valorizar a alimentação saudável” (Diretor 3).

Nesse caminho, Rolante foi mais longe e envolveu até os pais dos alunos. O curioso é que o Projeto chamado de Horta Escolar Familiar foi realizado com pais e alunos do meio rural e, segundo o Diretor responsável, os alunos não sabiam fazer uma horta, e os pais também não a cultivavam, mesmo sendo agricultores. Observa-se, nessa exposição, que, mesmo entre a população rural, não há mais uma rigidez de regras que determinam hábitos e culturas alimentares, e nem mesmo a produção para autossustentabilidade.

Verifica-se um movimento político muito mais personalizado em alguns atores da gestão no nível municipal que tentam barrar essa tendência de desregulação e desapego. Esse movimento conscientemente reage e intenta mudar as estruturas de maneira a convencer a população a cultivar as formas tradicionais e locais de alimentação, moldando suas práticas e escolhas de consumo alimentar desde cedo.

Considerações finais

Na contramão de um modelo dominante de produção e consumo de alimentos, o caso estudado reavalia essa relação pelo pro-

pósito de desenvolvimento rural de um lado e, saúde de outro. Para tanto, desenvolver o rural é entendido como uma necessária descontinuidade da estrutura existente e aponta o encurtamento da cadeia de abastecimento como propósito a ser perseguido. Mas não basta desestruturar a produção, sem desestruturar o consumo. Portanto, como parte intrínseca, o consumidor deve movimentar essa engrenagem, realimentando o processo em prol da institucionalização de um novo modelo agroalimentar, o que só pode acontecer a partir da mudança das estratégias de promoção da saúde e de educação alimentar.

Assim, tratou-se de demonstrar as formas de envolver o consumidor para a revalorização do local e da revalorização da qualidade dos alimentos, principalmente no próprio meio rural. Institucionalizar novas formas de consumir encontra fortes estímulos no meio escolar, embora lutando contra ideários e práticas já muito envolvidas pela indústria alimentícia e pela mídia. Além da escola, passa-se a reunir entidades para pensar a saúde e o consumo na comunidade, enfatizando a intersectorialidade.

Essa confluência municia a contestação do modelo curativo de saúde, mas principalmente, conscientiza essa dupla interferência entre padrões de produção e padrões de consumo, extrapolando a culpabilização individual e o “deixar à própria sorte” os consumidores (considerando a sua “inteligência” para fazer escolhas), próprio do ideário liberal. Em ambas as Secretarias (Saúde e Educação), passa-se a defender um Estado interventor e ciente de seu papel relativo à defesa e manutenção do direito à saúde e relativo ao amparo de relações de mercado que sejam equitativas e morais.

Com essas considerações, defendeu-se que as mudanças institucionais dos modelos de produção e consumo só ocorrem a partir de uma dinâmica de mútuo apoio e comitância. Não há como pensar mudança dos sistemas de produção, sem pensar em mudanças nos sistemas de consumo. Nesse caso, a estrutura pode ser mais facilmente modificada com a interferência do Estado, como um ator-chave nesse processo pelo seu poder de regulação.

Enfatiza-se que os atores (em sua maioria, representantes do Estado) – gesto-

res, extensionistas, profissionais de saúde, tornam-se agentes no sentido de serem reflexivos a ponto de agir em prol das mudanças políticas e culturais que acreditavam ser necessárias. Assim, dada à tendência de individualização das escolhas e das responsabilidades que se impõe sobre a população, dentro de um cenário sem regras ou confuso para eles, faz-se necessária a conscientização e discernimento principalmente das crianças.

A institucionalização de novas cadeias alimentares inclui uma revisão das questões relacionadas às escolhas dos consumidores que baseiem sua confiança em regras relativas à proximidade e à tradição. Considerando a escola como espaço de socialização e multiplicação de valores, passam a ter relevância as valorações, os contextos normativos que ela providencia, influenciando nas ações e nos procedimentos dos escolares.

Também é relevante a confluência de ações que se expandem para fora do domínio escolar e toma corpo na sociedade e em outras Secretarias, como a de Saúde, por exemplo. Nesse sentido, faz diferença a forma como a saúde é tratada dentro do município, e as ações relacionadas às escolhas alimentares, propostas para a sociedade de forma mais ampla. E, também, o quanto as ações e as posturas dentro da mesma instância estatal (município) são inter-relacionadas ou se elas são dispersas e divergentes.

Essas dinâmicas assinalam importantes estratégias que determinam movimentos que consolidam novas relações de produção e consumo e que contestam/revertem a continuidade de tendências dominantes de modelos agroalimentares e de saúde coletiva.

Referências

- ANJOS, L. A; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de Segurança Alimentar e Nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 19-22, 2010.
- CARVALHO, S. R. Os múltiplos sentidos da categoria “empowerment” no projeto de promoção à saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 1088-1095, 2004.
- FINE, B. Debating production-consumption linkages in food studies. *Sociologia Ruralis*, v. 44, n.3, p.332-342, 2004.
- FISCHLER, C. *El (h)onívoro: el gusto, la cocina y el cuerpo*. Barcelona: Anagrama, 1995.

- FREEDHOFF, Y; HÉBERT, P. C., Partnerships between health organizations and the food industry risk derailing public health nutrition. *CMAJ*, Canadá, v. 183, n. 3, 291-292, 2011.
- GOODMAN, D; REDCLIFT, M. *Refashioning nature: food, ecology and culture*. London: Routledge, 1991.
- GOODMAN, D; DUPUIS, E. M. Knowing food and growing food: beyond the production-consumption debate in the sociology of agriculture. *Sociologia Ruralis*, Wageningen, v. 42, p. 5-22, 2002.
- GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. *Sociologia Ruralis*, Wageningen, v. 42, p. 272-277, 2002.
- ILBERY, B. et al. Product, process and place an examination of food marketing and labelling schemes in europe and north america. *European Urban and Regional Studies*, London, v. 12, p. 116-132, 2005.
- KAC, G. VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ; G., A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 4-5, 2003.
- LANG, T; BARLING, D; CARAHER, M. *Food policy: integrating health, environment and society*. UK: Oxford University Press, 2009.
- LANG, T; HEASMAN, M. *Food Wars: the battle for minds, mouths and markets*, earthscan. London: Earthscan, 2004.
- MENNELL, S; MURCOTT, A; OTERLOO, A. H. V. *The sociology of food: eating, diet and culture*. London: SAGE Publications, 1992.
- MONTEIRO, C. A; CONDE, L. W; POPKIN, B. M. What has happened in terms of some of the unique elements of shift in diet, activity, obesity, and other measures of morbidity, and mortality within different regions of the world? Is obesity replacing or adding to under nutrition? Evidence from different social classes in Brazil. *Public Journal Health and Nutrition*, USA, v. 5, p. 105-112, 2002.
- MORGAN, K. School Food and public domain: the politics of the public plate. *The political quarterly*, UK, v. 77, p. 379-387, 2006.
- MORGAN, K; SONNINO, R. Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK. *International Journal of Consumer Studies*, local, v. 31, p. 19-25, 2007.
- MORGAN, K; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.
- SÍCOLI, J. L; NASCIMENTO, P. R. Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. *Interface - Comunicação, Saúde e Educação*, São Paulo, v. 7, p. 101-122, 2003.
- SLEE, B; KIRWAN, J. Hybrid theories for hybrid food chains? In: WISKERKE J. S. C. et al. *Sustaining food supply chains: grounded perspectives on the dynamics and impact of new modes of food provision*. Aldershot: Ashgate Publishers, 2008.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, p. 933-945, 2010.
- VAN DER PLOEG, J. D. et al. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, Wageningen, v. 40, p. 392-408, 2000.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. WORLD HEALTH ORGANIZATION. Health promotion evaluation: recommendations to policymakers. Copenhagen: European Working Group on Health Promotion Evaluation, 1998.

Riesgos sociales en América Latina y políticas públicas: actores políticos y prácticas operativas

Riscos sociais na América Latina e políticas públicas: atores políticos e práticas implementadas

Risk social in Latin America and the social policy: political actors and operating practices

Risques sociaux en Amérique Latine et politique publique: acteurs politiques et pratiques de fonctionnement

Aloisio Ruscheinsky*
(alouisior@unisinós.br)

David Martínez**
(david.martinez@leon.uia.mx)

Recebido em 16/07/2012; revisado e aprovado em 18/10/2012; aceito em 14/03/2013

Resumen: El artículo presenta consideraciones acerca de los mecanismos perversos de los riesgos sociales generados por las desigualdades, la explotación de un cuadro dramático de la injusticia y de las iniquidades. Los autores exponen algunos soportes teóricos de apoyo a la interpretación ampliada de las políticas sociales con dilatados riesgos sociales en el contexto del pluralismo de la pobreza extrema y bienestar en América Latina.

Palabras claves: Riesgos sociales. América Latina. Políticas sociales.

Resumo: O artigo apresenta considerações acerca dos mecanismos perversos dos riscos sociais gerados pelas desigualdades, revelando um quadro dramático de injustiça e de iniquidades. Expõe alguns suportes teóricos de apoio à interpretação ampliada das políticas sociais em face de amplos riscos sociais num contexto plural de pobreza extrema e bem-estar na América Latina.

Palavras-chaves: Riscos sociais. América Latina. Políticas sociais.

Abstract: The article presents considerations about the perverse mechanisms of social risks created by inequality, exploitation of a dramatic perspective of injustice and inequities. Brings some theoretical support to the interpretation that helps with a social policy analysis with dilated social risks in a context of extreme poverty pluralismo and welfare in Latin America.

Key words: Social risks. Latin America. Social policy.

Résumé: Le article apporte considérations sur les dispositifs damnable des risques sociaux générée dans les inégalités, révélant un cadre dramatique de d'injustice et d'iniquités. Expose quelques nutriment théoriques de soutien au interprétation étendue de les politiques sociales face aux larges risques sociaux dans un contexte au pluriel de l'extrême pauvreté et de bien-être en Amérique latine.

Mots-clés: Risques sociaux. Amérique Latine. Politique publique.

Introducción

El texto que ahora se ofrece para su discusión tiene el propósito de presentar a los investigadores algunos aspectos sobre ejes ordenadores de la discusión conceptual y de las prácticas políticas calentadoras de una perspectiva de seguridad social a los ciudadanos de una nación. Los elementos para trabajar la discusión sobre política social comparada en América Latina se toman en cuenta la corriente de pensamiento que considera las contradicciones sociales y el conflicto entre actores sociales. La superación de la pobreza en circunstancias de extrema desigualdad depende del acceso a una gama de bienes

materiales (dimensión económica) y también de bienes intangibles (de las relaciones de poder y culturales), siendo estos últimos denominados por algunos autores de capital cultural. En tal óptica se permitirá lograr un doble propósito: 1) compartir, discutir y sobre todo construir visiones, conceptos y enfoques homologables sobre el problema de la política social ante la persistente pobreza continental; 2) recortar y enfocar el objeto de investigación desde las opciones teórico/metodológicas combatibles con la realidad latinoamericana[□].

Las políticas sociales en América Latina han demostrado que su prácticas son un poderoso mecanismo para favorecer el desarrollo local, derrotando vulnerabilidades

* Universidade do Rio dos Sinos (Unisinós), São Leopoldo, RS, Brasil.

** Universidad Iberoamericana, León, México.

múltiples. Las reflexiones teóricas presentadas en este artículo están directamente en el diálogo con los informes de las prácticas de investigación sobre el mismo tema en ocho países de América Latina.

En tal sentido un estudio particular de la naturaleza de las desigualdades históricas, cuya perspectiva desde nuestro punto de vista, es imperativa para tratar de entender por qué las políticas sociales y concretamente los programas sociales focales tienen impactos diferenciales en un país. Aquí es, desde nuestra perspectiva, en donde se genera el puente para hablar de prácticas políticas similares para combatir la pobreza en circunstancias de desempleo estructural. Sin lugar a dudas, las heterogeneidades visibilizadas llevan a hablar de las privaciones o de riesgos amplios de una parte de la población, pero entendemos a éstas en el marco de las diferencias y de los ejes que las producen dentro de un país. Las políticas sociales pretenden dar respuestas desde una perspectiva política a los problemas socio económicos en particular; pero la interrogación que se queda a responder es si las políticas sociales han implementado un juego de distribución que están cambiando las bases históricamente arraigadas de las desigualdades sociales.

El método de investigación fundamentalmente basado en las ciencias sociales para comprender la sociedad desigual tiene en cuenta, en general, las dimensiones políticas de la vida cotidiana y las condicionantes estructurales. Estas dimensiones no asumen acciones lineales, rompiendo con la división exacta de los espacios públicos y privados, pero tenían en cuenta el regresivo-progresivo en las encuestas y en la realidad histórica, sobre todo porque la historia y las prácticas políticas no siempre evolucionan para mejorar el ser humano. La perspectiva de los modelos y consecuencias de las políticas sociales es discutida en la parte segunda del presente texto, abordando el contexto de las políticas sociales del bienestar. En la tercera parte del artículo se intenta un repaso sobre los regímenes de bienestar con una mirada de debate en América Latina. Con la investigación se intenta enriquecer de forma crítica lo que sucede en múltiples partes del continente. La comparación de experiencias nacionales, como es razonable pensar, supone el diseño

de líneas comunes para que puedan ser consistentemente confrontables (MANOW, 2007).

1 El problema de una investigación social latinoamericana

Las inquietudes académicas que confluyen en este texto constituyen interrogantes suscitadas sobre el debate alcanzado con respecto a la conceptualización, diseño, operación, evaluación y comparación de las políticas sociales en distintos países de América Latina y de una toma de distancia con respecto a la opción adoptada en la región que progresivamente ha mercantilizado y familiarizado la seguridad social y le ha asignado a la política social en su modalidad residual una cierta exclusividad en el “combate a la pobreza”.

Consideramos que el análisis y la comparación de la trayectoria de la política social si se hace desde una mirada construida con conceptos que por su novedad y potencia han venido tomando forma a lo largo de la última década, pueden aportar elementos para replantear el papel de las distintas esferas productoras de bienestar y en ese sentido aportar algunas propuestas dirigidas a los gestores públicos y grupos de influencia en Latinoamérica para reenfocar las políticas sociales hasta ahora aplicadas.

El problema social que origina el interés por la investigación es la existencia de una incapacidad crónica para atender las demandas básicas de inmensas franjas de la población: “ni las recientes reformas sociales –caracterizadas por su énfasis en la focalización de los recursos públicos hacia la población pobre a fin de ofrecer servicios de carácter asistencial que mitiguen su condición” (MOLINA, 2006, p. vii) han dado los frutos debidos, pero reforzando una perspectiva populista. De la misma forma las reformas liberales precedentes, que abogaron por un universalismo de los servicios sociales apoyado por el Estado, en la práctica, separándose de sus objetivos originarios, no han dado los resultados pretendidos, porque descuidaron las restricciones políticas, institucionales, culturales y económicas.

La distribución de los servicios sociales dio lugar al incremento del gasto público y en los años ochenta ante una parte de la demanda no atendida hay quienes abogan por sustituir el modelo. En los años noventa,

frente a la queda de credibilidad de la utopía universalista se comienza una reflexión sobre el carácter residual de las políticas sociales o el énfasis en las políticas focalizadas para erradicar el hambre y la exclusión en segmentos específicos.

Los avances en los niveles de vida de la población en América Latina han sido desiguales entre los países, aunque hay optimismo al respecto por parte de algunos organismos internacionales, la trayectoria en la primera década del siglo XXI ha sido inconsistente. En el documento *Panorama Social de América Latina 2005* se señala que: “gracias al favorable desempeño económico alcanzado por América Latina en el último bienio y a los avances en la reducción de la pobreza logrados por algunos países, las tasas de pobreza e indigencia previstas para el año 2005 serían inferiores a 41% y 17%, respectivamente, porcentajes que marcan los niveles más bajos de los últimos 25 años (CEPAL, 2005, p. 61). De esta manera, el contingente de los pobres podría declinar en una década a la cifra en que anteriormente de forma similar a la observada de millones que se encontrarían una vez en situación de pobreza extrema.

La realidad de millones de personas por debajo de un nivel de vida digno sin acceder al goce de los derechos humanos fundamentales que le son inherentes, se encuentran frente a una elite que acumula riqueza y poder, que aplicó en Latinoamérica las reformas neoliberales, con inserción subordinada a la economía global, apoyando la retirada del Estado, naturaliza la expansión de la miseria, del desempleo y del trabajo informal. En esta circunstancia se “han conducido a la sustitución de políticas de raigambre universalista (por poco desarrolladas que estuvieran) por otras de tipo focalizado que han impactado de forma negativa sobre la ciudadanía social” (ADELANTADO, 2005, p. 29).

Para convertir el problema social expuesto en este panorama de la desigualdad en América Latina a un problema de investigación, resulta crucial contar con un aparato conceptual sólido que permita aportar un punto de vista novedoso al debate que universidades, centros de investigación y agencias internacionales vienen impulsando. Es pertinente indagar sobre los paradigmas del bienestar sustentables, los regímenes de bie-

nestar que operan en la realidad (MANOW, 2007), el proceso de institucionalización con que se intenciona la producción de bienestar y las estrategias programáticas que se han aplicado en las diferentes naciones de forma que se profundice la relación entre el bienestar de la población, la pobreza y la responsabilidad pública frente a la estructura de los riesgos sociales producidos. Esta afirmación adquiere relevancia si se considera que “en los países desarrollados, el estado de bienestar posee un núcleo institucional fuerte, sobresaliente y relativamente estable. Los cambios suceden alrededor de ese núcleo. No es éste el caso predominante en América Latina, donde no existe un conjunto de instituciones y programas sociales debidamente articulados por un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo” (GALIANI, 2006, p. 12).

El objetivo explícito de abatir la desigualdad, como un asunto de índole ético y que por lo tanto garantice la sustentabilidad de sociedades latinoamericanas, no se reduce al buen funcionamiento de alguna de las tres estructuras básicas de la sociedad: la económica, la política o la social sino a un arreglo articulador de ellas. La noción de régimen de bienestar que más adelante se discutirá, junto con su correlato ideal, el de paradigma de bienestar, ayuda a este propósito pues provee de un enfoque vinculante entre las esferas del Estado, mercado y familia. Las modalidades que han permeado los distintos enfoques de la política social en nuestros países han contemplado de muy diferente modo el propósito de aumentar las capacidades de los grupos y personas y también en la reconstrucción del deteriorado tejido social que ha sido vulnerado por diferentes factores, entre los que se encuentran la precarización del empleo, la delincuencia, el narcotráfico y la violencia.

2 El conflicto social y político de las prácticas políticas operativas

Existe una extensa y compleja discusión sobre las escuelas de pensamiento que se encuentran en la base de los estudios de la política social y la pobreza, no sólo en América Latina. En la elección construcción de un posicionamiento se lleva en consideración que “la política social es un campo de batalla, una zona donde compiten opciones prácticas,

ideologías y enfoques teóricos distintos” (BARBA, 2006, p. 29).

Para la investigación que nos proponemos impulsar, se evita de entrada la elección de alguna corriente que tenga un calificativo elaborado de antemano (crítica, instrumental, social demócrata, conservadora o administrativa, entre otras) y a partir de ella derivar las tesis fundamentales de la articulación. En lugar de eso se proponen tres ejes de discusión que caractericen los puntos álgidos del debate y en una construcción que tendrá que abrir el espacio para señalar acuerdos, desacuerdos y ajustes.

Una elección que se debe explicitar y que proviene de cierto rigor metodológico es que nuestro objeto de investigación tiene en su núcleo central a la política social, en cuyo prospecto vamos a tratar de correlacionar las formas de protección o bienestar social y los caminos de la ciudadanía en consonancia con la literatura sobre el fenómeno en curso en los países de Latinoamérica (DRAIBE; RIESCO, 2006; ANDRENACCI, 2006). En efecto, nos interesa traer elementos para referir a las distintas experiencias de política social y desde ahí observar su relación con el combate a la pobreza. Por lo tanto la pobreza tendría el carácter de variable dependiente en el caso de que siguiéramos una investigación hipotética deductiva, o para ser más claros en una visión constructivista, las preguntas de investigación pondrán énfasis en la política social como núcleo central articulador.

Por lo tanto nos referimos ahora a tres ejes organizadores para la discusión: la política social y el bienestar (paradigma y régimen) en la historia contemporánea (BOSCHETTI et al., 2008); la política social en su relación con el abatimiento de la desigualdad y la pobreza; la política social en el marco de la construcción de la ciudadanía. El primer eje es considerado como el central pues contiene definiciones de fondo que serán profundizados en los dos ejes restantes. Vale la pena subrayar que sólo son ordenadores de la discusión, es decir, elementos aglutinadores y puertas de entrada que dan pie al tratamiento de otros conceptos.

Del conjunto de aproximaciones teóricas tomaremos a Gosta Esping-Andersen (2000; 2009), también los aportes realizados por Barba (2000; 2006) y Filgueira et al. (2006), así como los apuntes de José Adelantado

(2000). Aunque estos autores tienen diferencias en el tratamiento de este primer eje de comprensión de las políticas de combate a la pobreza, en el desarrollo de este apartado se encontrarán aspectos comunes y complementarios en sus reflexiones, muy útiles en la comprensión del concepto de política social ubicado en una discusión más amplia del régimen del bienestar. Una primera perspectiva general en la que los autores coinciden sería la siguiente: 1) La necesidad de impulsar una reflexión crítica sobre el papel del mercado en el problema del bienestar. Los autores coinciden en la imposibilidad de encontrar o suponer un mercado regulador o de subordinar las decisiones sociales a un criterio mercantilizante, pero también se reconoce la imposibilidad de hablar del bienestar social sin incorporar esta dimensión. 2) La impertinencia de que la política social pueda estar direccionada exclusivamente al combate de la pobreza. Sus objetivos profundos se encuentran en otras esferas: el logro de la restitución del tejido social, la disminución de la desigualdad, el aumento de capacidades de la población y la búsqueda del bienestar. 3) La existencia de esferas que son responsables del bienestar social: mercado, familia, estado y sociedad civil. Esta última es introducida, con fuerza, por Adelantado. 4) Los riesgos (objeto de la política social) de clase están asociados a los problemas de pobreza, y la atención a los sectores excluidos tiene su fundamento en un enfoque basado en derechos ciudadanos y no en la concesión asistencial y voluntarista de los gobiernos. 5) Las formas de enfrentar los riesgos sociales son propios de cada país y no existen formas simples de importar o exportar esquemas sociales que no estén enraizados en la propia historia local. 6) La aceptación de las “nuevas” dinámicas que se generan en los últimos años, tales como el enfoque de género y los problemas del medio ambiente, como elementos constitutivos de una buena política social. 7) La política social no es un costo enviado a un fondo perdido, sino que colabora activamente en la dinamización económica de una sociedad.

Estos desconciertos introducen la búsqueda de algunas de las directrices teóricas de referencia, particularmente las relacionadas con los regímenes de bienestar, el universalismo básico, las fuentes del bienestar,

la familiarización, la mercantilización y la relación de la política social con el bienestar (FRANZONI, 2007). De diversos modos se ha tratado de definir el concepto de bienestar, ya sea como un estado al que se llega a través de la posesión de ciertos bienes sociales, como es la comprensión de Lechner (2002) una mera resultante subjetiva de grupos y personas o incluso anteponiendo al bienestar el bien-ser, para connotar una subjetividad o una dimensión espiritual trascendente del ser humano que no se agota en los logros materiales.

Al modo de cómo Amartya Sen (1998; 2000) conceptualiza el desarrollo humano, se entenderá el bienestar como una capacidad, pero no como un estado de factor consumado. La capacidad sirve especialmente para el manejo de la incertidumbre en la contemporaneidad que se historiza de formas distintas (FRANZONI, 2008): la enfermedad, la vejez, la discapacidad, el ambiente, el extranjero, la discriminación, el desempleo, la etnia, el divorcio, la muerte. Todas estas, entre otras, son situaciones que están sujetas a la incertidumbre vital, es decir, son ejemplos de riesgos de múltiples órdenes en una sociedad desigual e inícia, que requieren una amplia democratización (MOLINO, 2005).

Si se afirma que el bienestar es una capacidad para el manejo de los riesgos sociales, se sigue que en contextos latinoamericanos tal capacidad como otros procesos y bienes sociales está distribuida inequitativamente entre la población como producto de las inserciones distintas en la estructura social. Con este efecto, los riesgos se presentan menores como producto de la mayor o menor capacidad de los individuos pero son consecuencia de arreglos sociales específicos que dan lugar a desigualdades y dominaciones étnicas, políticas, económicas y de género, entre otras. Para aprehender estas desigualdades es necesario contar con un nivel intermedio de análisis, que permita ubicar las desigualdades e inequidades, la dominación y opresión en los contextos específicos.

El concepto de régimen de bienestar se refiere a la "manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia" (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 34), es decir el efecto de las esferas dichas en las condiciones sociales de la población. La particular forma

de articularse de esta tríada produce regímenes de bienestar diferentes. En el nivel macro, la producción de bienestar de cualquiera de los tres se encuentra relacionada con lo que ocurre con los otros dos. Y en el nivel micro, el bienestar de los individuos depende de cómo logren agrupar los inputs procedentes de los tres.

3 Política social y riesgos sociales en una trayectoria

Desde la perspectiva del igualitarismo y de la construcción de una cultura democrática, el principal objetivo de la política social es asegurar protección a la población contra los riesgos sociales, en este sentido se entenderá a la política social, en primera instancia y como una definición que contextualiza otras más operativas, como la gestión pública de los riesgos sociales. Los conflictos entre los actores sociales caracteriza la construcción democrática en América Latina (DAGNINO et al., 2006), aunque tenemos una sociedad que es profundamente plural y con inmensas desigualdades históricas.

Algunos riesgos son democráticos, en la medida misma en que se propagan en las redes sociales o debido a que afectan a todos los ciudadanos como la vejez, la contaminación ambiental, la alimentación, la enfermedad como señala Esping Andersen (2009), pero otros, como la pobreza, la inseguridad y el desempleo, se ligan estrechamente a la estratificación social. Así se considera la creciente heterogeneidad de la trayectoria de la vida, con las oportunidades y las capacidades más o menos iguales. En el contexto latinoamericana debe matizarse esta afirmación pues como fenómeno emergente se presenta el envejecimiento de la población, pero en conjunto de los contextos de pobreza, desempleo y sub empleo. Cuanto más generalizados son los riesgos sociales más probable resulta que la familia y el mercado fallen, volviéndose incapaces para absorber los riesgos de manera suficiente. La necesidad del Estado de bienestar resulta mucho mayor cuando consideramos el funcionamiento del mercado, con sus fallas y con sus éxitos. Si el fallo consiste únicamente en que se excluyen los riesgos inaceptables, una solución sería un estado de bienestar de carácter residual. A priori no hay ninguna

razón por la cual la política social debería preocuparse por los riesgos aceptables.

Los riesgos sociales pueden ser aleatorios, pero la mayoría se pueden dar con regularidad sociológica y se pueden dividir en tres riesgos (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 193-195): Riesgos de clase; de la trayectoria vital; Riesgos intergeneracionales. Los riesgos de clase y los intergeneracionales requieren de una solución en forma del Estado de bienestar. Allí, donde el Estado absorbe los riesgos, la satisfacción de la necesidad resulta tanto “desfamiliarizada” es decir, extraída de la familia como “desmercantilizada”, extraída del mercado.

Los riesgos de trayectoria vital son los riesgos sociales se distribuyen de manera desigual a lo largo de la trayectoria vital, así la pobreza se concentra especialmente en la infancia y en la vejez debido a la disminución de ingresos. El ciclo vital de la pobreza se encuentra asociado a la falta de correspondencia entre las necesidades y los ingresos específicos: las familias jóvenes tienen necesidades costosas y bajos ingresos; luego, los ingresos aumentan cuando los hijos se han marchado y después se reducen, drásticamente, en la vejez. Tradicionalmente, es en la familia donde se comparten los riesgos de la trayectoria vital. El contrato intergeneracional implicaba que los jóvenes atendían a los viejos a cambio de la transferencia de riqueza de éstos a aquellos. Si los ingresos permiten un ahorro en la etapa de la juventud, por vía del mercado también se ayuda a gestionar riesgos por vía de los seguros. Los nacientes rasgos de la sociedad pos industrial con su incremento de la inestabilidad familiar, su desempleo generalizado y su mayor inseguridad profesional, sugieren que los riesgos asociados a la trayectoria vital tienden a agruparse ahora en la juventud y los inicios de la vida adulta.

Los riesgos de clase y de la trayectoria vital demandan básicamente una cuestión de protección social y de seguridad de los ingresos, y el principal tipo de igualdad que implican es el de la universalización de los derechos. Los riesgos intergeneracionales exigen un compromiso con el igualitarismo distinto, básicamente en forma de políticas de igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades se puede interpretar desde una óptica minimalista (ase-

gurar un acceso igualitario al capital humano eliminaría las desigualdades heredadas) y maximalista (introducen nuevos programas de discriminación positiva, el principio subyacente es que la desventaja puede provenir de múltiples fuentes y que todos los grupos deben hacer frente a diferentes riesgos). Hay que resolver no el problema de algunas persistentes desigualdades aisladas sino la reproducción sistemática de las desigualdades. El ataque a ésta debía de implicar todas las capacidades humanas en general: se trata de poner a disposición de la gente todo el conjunto de recursos socialmente disponibles.

La polémica y muy contemporánea cuestión de la desmercantilización (sacar del mercado un bien y convertirlo en universal) del Estado de bienestar, así como el debate de los modelos de solidaridad, se hallan unidos a la gestión de los riesgos sociales. La desmercantilización aspira a captar el grado en que los Estados de bienestar debilitan el nexó monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado, justificación por qué el principio de la desmercantilización de las políticas sociales combina con la defensa de los derechos humanos (ZIMMERMANN; SILVA, 2009). Para muchas mujeres el concepto de desmercantilización no resulta operante pues están incorporadas parcialmente al mercado laboral. El trabajo de las mujeres marca la expectativa de la reducción de su dependencia económica de otros ciudadanos y de los dilemas o (in)capacidades del Estado republicano (ANDRENACCI, 2006).

Para un conservador, una política “pro familia” implica un intento de restaurar los valores familiares y para otro significa un Estado de bienestar atento con las mujeres: una política activa orientada a reducir las cargas relativas al cuidado de la familia, o de los niños. La independencia femenina necesita desfamiliarizar las obligaciones relativas al bienestar. De ahí que el término de familiarización no incluye una postura en contra de la familia, sino está dirigido a captar el grado en que los riesgos sociales se van dirigiendo hacia la responsabilidad de la esfera doméstica. *Familiarismo* comprende aquel Estado de bienestar que asigna un máximo de obligaciones de bienestar a la unidad familiar (ANDRADE, 2009). *Desfamiliarización* comprende

aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos del individuo, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

En el análisis de las políticas sociales que han operado en cualquier nivel espacial, tanto el papel asignado al mercado como a la familia son indispensables, si acaso se desea observar con cierto rigor los efectos y los supuestos bajo los cuales se estructura el aparato público destinado al bienestar social. Junto con avances en los promedios generales de matriculación escolar y esperanza de vida –por cierto a un nivel menor de lo que demandan las condiciones de existencia de la población empobrecida– coexisten problemas graves como la discriminación de indígenas, mujeres y campesinos, la precarización del trabajo y los niveles de generación de riqueza deseados para un desarrollo sostenido y justo. Esto se denomina de avance en dirección al pasado (LAURELL, 2004). A las tradicionales formas de exclusión y discriminación se le agregan nuevos riesgos sociales relacionados con la trayectoria vital, el género, envejecimiento poblacional, la solidaridad y el tránsito generacional, la cohesión social, la pauperización de parte de los grupos de medianos ingresos y las formas de cómo se enfrentan los problemas de subsistencia. La declaratoria de Latinoamérica sobre la dificultad para cumplir las metas del milenio es una manifestación del problema, bien como requiere políticas públicas universales y eficaces ante el cambio en el marco de las transformaciones culturales y económicas (ARRAIGADA; ARANDA, 2004).

Una parte de esta discusión tiene que ver con concebir a los presupuestos sociales como gastos que, si bien es cierto impactan en el nivel de vida de la población, no producen ningún tipo de resultado en el desarrollo económico. Según Noguera (ADELANTADO, 2000, p. 495), así como existen barreras y discusiones en torno de una política social alternativa, también se encuentran barreras culturales e ideológicas. Hay una trayectoria de los discursos justificadores de recortes, austeridad y mercantilización de los contenidos de la política social (SADER, 2000). De este modo, se crea una cultura que presenta, como leyes inevitables, las tendencias de

contención del gasto, privatización, mercado y familiarización del bienestar social.

4 La reestructuración del bienestar o una política social operativa

José Adelantado (2000; 2005), al igual que Esping-Andersen, previenen en contra de una cierta ceguera de las políticas sociales con respecto a los cambios que ocurren en las sociedades. Una de las más recurrentes es la inconsistencia de una política social que siga pensando en una familia con un *breadwinner* a la cabeza, cuando las transformaciones en la esfera doméstica han dado lugar a fenómenos como las familias post nucleares, las transformaciones que se desarrollan en torno del desarrollo sustentable y de las emergencias de problemas con la migración, el medio ambiente, las cuestiones étnicas y las minorías sexuales. Las políticas sociales intentan traer algunos cambios a las familias y los cambios en el ámbito familiar desafían la solicitud de políticas eficaces (ARRAIGADA; ARANDA, 2004)

En particular, hay la coincidencia de distintos autores en caracterizar los recientes años como parte de un ciclo de reestructuración del paradigma social. Adelantado (2000, p. 74) destaca cinco dimensiones del cambio, que se amplían en los nuevos escenarios, en los ámbitos de impactos políticos y los tipos de impactos predominantes: 1) La lógica de estratificación social que supone el paso de una sociedad de clases a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad y nuevos espacios de exclusión; 2) La transición desde el antiguo régimen fordista a una economía terciarizada, propia de la esfera económico-laboral; 3) La propia esfera familiar se envuelve en nuevas relaciones de género; 4) En el campo simbólico cultural, amplias capas sociales, valores e identidades desligadas de la lógica clasista, así como nuevas formas de intervención colectiva más allá de las organizaciones tradicionales como sindicatos y partidos, como democracia participativa y movimientos sociales, pero todas ellas de impacto transversal, de modo que atraviesan las políticas sociales; 5) Las nuevas dimensiones espacio temporales, articulaciones de tipo local-global, producto de una relación del Estado-Nación con el fenómeno de la

globalización y con niveles de gobierno diferenciados al interior de cada país.

Para la investigación que ahora se presenta resulta relevante el aporte de Adelantado sobre todo en las dos últimas dimensiones pues la política social no se entiende como una propuesta lineal desde arriba, sino como producto de luchas y conflictos sociales; y el último punto abre la posibilidad de reinventar la política social desde ámbitos más reducidos, como puede ser el caso de una provincia, una región o un estado.

Párrafos arriba se asumió el concepto de política social propuesto por Gosta Esping-Andersen como la gestión pública de los riesgos sociales. Después de la presentación conceptual de varios teóricos existe la posibilidad de enriquecerla y hacerla más operativa para que también nos acerque a la construcción de ejes analíticos concretos. La forma de organización de la solidaridad en la lucha contra la pobreza y la malnutrición, a través de políticas sociales, se agrega a una ingeniería institucional, se reduce a una práctica de orientación con énfasis en la focalización y se desarrolla en compañía de las asociaciones con el tercer sector (TEIXEIRA, 2009).

La política social en relación al resto de las esferas no supone una relación lineal causa-efecto o mecánica sino que es recursiva. Esto implica que, a la vez que la política social es parte del todo social, no se comporta como una variable mecánica dependiente de cualquier otra esfera social: la política social es determinada pero también determina. En la formulación y aplicación de la política social participan un conjunto desigual de actores: gobiernos de los tres niveles, dependencias federales, sindicatos, iniciativa privada, universidades, sociedad civil, ayuntamientos, en fin, grupos con intereses variados que están empeñados en dirigir la cosa pública hacia direcciones diversas. A la vez de la concurrencia de factores políticos, también interacciona con las otras esferas de la estructura social como las estructuras económicas e ideológico-culturales.

De alguna manera se orientan políticas sociales, en Venezuela o en otras naciones latinoamericanas, con el objetivo de restablecer el equilibrio social incorporando a los sectores sociales que material y socialmente habían estado excluidas del acceso al bienestar y a la

riqueza que se hay producido colectivamente, dice LaCruz (2006). Estas nuevas políticas distributivas buscan garantizar el acceso mas equitativo a los servicios públicos, a la seguridad alimentar, fundándose en el reconocimiento integral de los derechos sociales, económicos y políticos. Así la universalidad se entiende como la garantía de los derechos sociales establecidos en la Constitución, mediante la aplicación de políticas progresivas orientadas al disfrute de una vida con salud plena.

El problema de las desigualdades resulta complejo, para adelante la pobreza material y en términos de bienestar social. "Una definición de política social que nos permita relacionarla con la estructura social debería de contemplar esa dualidad constituyente y modulativa a la vez, en tanto que organiza una parte de la distribución de las cargas, beneficios y poder entre grupos y categorías de personas" (ADELANTADO en ARTEAGA, 2001, p. 67), y expresa lo que podría ser nuestra definición operativa: "La política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias" (ADELANTADO en ARTEAGA, 2001, p. 67).

Inspirado en los trabajos de Samuel Lichtensztejn en la reflexión sobre las alternativas del desarrollo, Aguirre y Roman (2002, p. 5) presentan una definición similar para la política económica. Si hacemos una traducción libre, la de política social sería: el proceso mediante el cual un órgano de decisión (gobierno, en este caso) utiliza deliberadamente un conjunto de instrumentos para alcanzar ciertos objetivos relacionados con el bienestar social, que repercuten directa o indirectamente sobre diversos destinatarios sociales e implica cuatro elementos fundamentales: la autoridad, los fines, metas u objetivos, los instrumentos o mecanismos y los destinatarios.

5 Los sustentáculos del universalismo básico o política operativa

Por su parte Barba (2006), hace una extensa argumentación sobre la valía de distin-

guir el régimen y el paradigma de bienestar. El paradigma es un tipo ideal de bienestar - que otros autores llamarían modelo - contiene las teorías y los conceptos que se construyen para definir, explicar y medir el bienestar social, "los instrumentos públicos que se diseñan y utilizan para alcanzarlo, así como el papel que les atribuye al mercado, al Estado y a la familia" (BARBA, 2006, p. 95). El régimen de bienestar es un arreglo realmente existente donde confluyen distintos paradigmas, es entendido "como un arreglo de situaciones específicas, donde diversos paradigmas se articulan y adquieren modalidades particulares, relacionadas con la historia privativa de la política social en cada lugar" (BARBA, 2006, p. 97).

Uno de los paradigmas que han entrado recientemente como propuesta a los problemas de la política social en América Latina es el de universalismo básico y conviene precisarlo pues para nuestros propósitos de investigación puede ser no sólo una alternativa de práctica política sino una forma estimulante de entrar al análisis de los problemas del bienestar social en la Latinoamérica. Párrafos arriba se señaló que Molina (2006), sostiene que ni las recientes reformas sociales caracterizadas por los afanes focalizadores ni las reformas precedentes que abogaron por un universalismo de los servicios sociales han dado los propuestos resultados históricos.

Ante esta incapacidad, se abre paso la propuesta del universalismo básico que se ofrece como una nueva orientación para la política social del enfrentamiento de la pobreza, cuya perspectiva se ha elaborado ampliamente en la publicación "Universalismo básico: una nueva política social para América Latina". En el Molina (2006, p. vii) propone cuatro rasgos: "i) la cobertura universal de las prestaciones sociales esenciales y debe alcanzar a las categorías de la población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; ii) las prestaciones (bienes, rentas o servicios) debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; iii) la garantía del usufructo de las prestaciones debe estar garantizada por el Estado; iv) se parte de un conjunto delimitado de prestaciones esenciales que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo de cada país". La propuesta del universalismo básico

[...] se apoya en un diagnóstico de los intentos y fracasos que la región ha evidenciado en materia de construcción de sistemas de políticas sociales efectivos, eficientes, equitativos y sostenibles, y propone una alternativa con un norte y orientación simples: una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes. (FILGUEIRA et al., 2006, p. 21).

El concepto básico del universalismo sugiere las políticas sociales en virtud de una orientación innovadora de la protección social en América Latina y se guía en ejes (Molina (2006): fortalecimiento de la ciudadanía y la igualdad como valor indispensable; construir el proceso de la política social articulada y completa de las intervenciones sociales; y el papel del Estado en garantizar las prestaciones básicas. La propuesta se basa en el discurso de la ciudadanía y la igualdad se define como el papel de las estatales que limitan su responsabilidad a las garantías de los derechos sociales, por lo que requiere una reflexión crítica ante una propuesta de universalismo básico (NARBONDO, 2006).

Un modelo de universalismo básico es compatible de acuerdo con Filgueira (2007) con las opciones para mejorar acceso y para enfrentar el desfinanciamiento de los sistemas de seguridad social y tiene tres rasgos: a) focalizar con programas especiales para sectores de bajos recursos; b) subsidiar el acceso a sistemas contributivos a sectores de bajos recursos; c) generar prestaciones universales de base no contributiva desde rentas generales. Algunas prestaciones de servicios públicos se universalizan y los demás se deponen a los sistemas privados.

Más allá del resumen de la idea del universalismo básico hay que interrogarse sobre el campo de los problemas de las políticas sociales para afirmar que esta propuesta se justifica en el actual contexto latinoamericano. En el planteamiento de los impulsores del uni-

versalismo básico se dice que la arquitectura social históricamente conformada en América Latina se ha constituido de capas superpuestas que no ha sido pertinente en su articulación con las nuevas problemáticas producto de la inserción internacional del área y se caracteriza por (FILGUEIRA, 2007; MOLINA, 2006): 1) un corporativismo persistente combinado con la disolución de los viejos mecanismos de solidaridad; 2) la inexistencia de un pilar de prestaciones sociales no contributivo; 3) la falta de fuerza y dirección del mercado - y de sus marcos e instrumentos de regulación - para que amplios sectores de la población accedan a los bienes y servicios dirigidos a su plena inserción económica y social.

Como consecuencia coexisten en tres niveles claramente diferenciados de la población pobre objeto de programas focalizados y asistenciales; un piso cada vez menos sólido constituido de una frágil población integrada, un tercer piso de altos ingresos constituido por mercados seguros de salud, de jubilaciones y pensiones y educación. Para atender esta situación los autores señalan con mucha claridad algunos obstáculos y plantean como ejes de trabajo futuro las estrategias sectoriales, la viabilidad fiscal, política y de gestión y las necesarias traducciones y adaptaciones nacionales, contexto en el cual hay un retorno del ciudadano través de la lucha contra las desigualdades sociales.

Las debilidades de las democracias latinoamericanas se confirman en la institucionalización de la desigualdad y se confirma en las limitaciones de las políticas sociales focalizadas para romper la persistencia de la cuestión social. Adelantado y Scherer (2008, p. 117) señalan tres argumentos: “i) debilitan la ciudadanía social, ii) favorecen el clientelismo político y, iii) son asistenciales (no constituyen un derecho)”. Más allá de esas limitaciones y la crítica académica hay las fuentes de nuevos actores y otras formas de acción colectiva con acceso a la información y la formación del capital humano que pueden conducir las democracias latinoamericanas a adoptar procesos políticos más inclusivos.

La evaluación de la relación entre las políticas sociales de contenido marcado por el universalismo o por el focalismo tiene controversia fuerte y así Grynspan (2006, p. 78) señala:

El llamado a una focalización que se contrapusiera a la universalidad de las políticas anteriores fue un llamado retórico, pero no necesariamente fue adoptado por todos los países en la misma magnitud. Actualmente, focalización y universalismo son políticas complementarias y no, como fue concebido en los años ochenta, políticas contrapuestas. La focalización está pensada hoy como una focalización que lleve a la inclusión de todos aquellos sectores vulnerables, de todos aquellos sectores excluidos, de todos aquellos sectores que están por debajo de la línea de pobreza, para que puedan ser incluidos en la corriente principal del desarrollo.

Otro debate, es que el diseño, concepción e implementación de políticas sociales con un sesgo de la desmercantilización constituye un pertinente mecanismo para que los ciudadanos tengan un nivel tolerable de bienestar y mediante la celebración de las cuestiones sociales y ambientales, cierta independencia frente a la lógica de competitividad mercantil. La desmercantilización se refiere al grado en que los individuos pueden mantener un nivel de vida, incluso en las condiciones en que se apartan, independiente de su voluntad y fuerza política, del mercado de trabajo. Como resultado, una característica innovadora del derecho social de la ciudadanía, dice respecto, según Sposati (2007) a la posibilidad de una orientación no mercantilista de las políticas sociales en una sociedad muy desigual.

Las políticas sociales como indican garantizan algún bienestar a los individuos que se quedan al margen en relación a los procesos de trabajo en una sociedad con el desempleo estructural. En esta visión se establece un proceso para ampliar la capacidad de los individuos para acceder a los recursos y oportunidades para tomar sus decisiones cotidianas. En la acción de los actores sociales y políticos no constan los fenómenos que por sí mismos son imponderables o insuperables, lo que despliega un vasto campo de posibilidades políticas y propuestas en el marco analítico del pensamiento social. Las diversas políticas de bienestar planeadas y empleadas a lo largo de las últimas dos décadas han incorporado algunas críticas relativas al papel que desempeñan los actores sociales, ahora tienen una perspectiva universal, ahora se les distingue por el foco de tipo compensatorio.

En ambos casos se atestigua como en las diferentes estrategias nacionales de protección social a los empobrecidos se valora el papel de la acción desempeñado por las mujeres, lo que constituye un importante paso metodológico (CARDOSO, 1996) y una dirección política para llegar a la comprensión de un vacío cultural del funcionamiento de los diversos mecanismos de afrontamiento.

De cara a la investigación particular en los países latinoamericanos conviene considerar un par de notas que sostienen la propuesta del universalismo básico, con el objetivo de profundizar en los diagnósticos, no tanto para fundamentar la necesidad del cambio sino para generar elementos que permitan especificar las diferencias entre los países de la región y proporcione guías útiles para construir la viabilidad política, fiscal y de gestión para el universalismo básico.

Consideraciones finales

El enfoque de la comprensión penetrante de los mecanismos que forjan las políticas sociales incluye los fenómenos históricos en sí mismos dinámicos y cambiantes, debido a la coexistencia de los constreñimientos o las limitaciones macroeconómicas. Nos parece importante retomar luego algunos puntos que asoma el análisis de las Políticas Sociales para vislumbrar los riesgos y vulnerabilidades de los países de la región, en especial su finalidad explicitada por la gestión pública y su aplicación práctica por las políticas de combate a la pobreza. Si bien la interpretación en particular requiere algo empírico, metodológico y estadístico, es importante recordar que no carece de una perspectiva teórica clave pues son las estructuras de las sociedades nacionales que predisponen a un cierto tipo de riesgos y vulnerabilidad, que tampoco puede desentenderse - pues es la otra cara de la moneda - de la estructura que produce privilegios en sociedades periféricas o en desarrollo.

La exposición del Estado y de sus políticas sociales a las presiones de la sociedad no puede ser identificada de inmediato con las mejores referencias a las cuestiones sociales y la superación de los riesgos sociales. En la actualidad latinoamericana, el Estado y la habitual coalición pluriclasista apoyan

la expansión de su legitimidad frente a los actores políticos y su dominio sobre la sociedad mediante las prácticas políticas con la incorporación de sectores excluidos.

Teniendo en cuenta la formación del pensamiento social y político y la moderna democracia de masas en el contexto de una economía capitalista en expansión se mantiene la posibilidad de mitificación de la cuestión social. El pragmatismo político en América Latina ha delineando su contorno en las prácticas políticas, a menudo discontinuas, y al revés de la agenda de los movimientos sociales o las demandas sociales, como peligrosa circunstancia a los fines de la democracia social.

La óptica de los actores sociales no se conjuga con el despojo político de la sociedad, con la justificación de falla en la teoría democrática o con la precedencia de la perspectiva administrativa en la primacía de la resolución de la cuestión social. De un modo general, cabe registrar el desafío de la dependencia - el ciudadano queda sumergido a la condición de cliente sobre la realización de las promesas de bien estar - delante de las políticas sociales, cuando se confiere al Estado de derecho a la conducción de los albos preferenciales de sus acciones para quitar de la deuda social generada por los riesgos sociales.

La perspectiva de los actores sociales no va acompañada de la sencillez política de la sociedad, con el argumento de insuficiencia en la teoría democrática o la primacía del punto de vista administrativo en la resolución de las cuestiones sociales. En general, cabe destacar el reto de la dependencia - el ciudadano se sumerge bajo la condición del cliente de las promesas de bienestar - en las políticas sociales, cuando los muertos de hambre entregan a la esfera del Estado a la realización de los objetivos históricos para suprimir la deuda social generada por los riesgos sociales.

Nuestra expectativa es asegurarnos de que en la interpretación de las políticas sociales estamos en el carril de ideas que nos llevan a entender que la producción de la inequidad es abordada desde la acción política y social. Hoy en día, la reflexión en el surgimiento de los derechos universales basadas en políticas sociales apoyados por el universalismo básico significa enfrentarse al dilema que plantea la cuestión de la alteridad, una vez que la trampa es tan deseado en este curso incluyen la

pluralidad y la diferencia sin comulgar con la equidad, con la desigualdad social, sino para acercarse a la condición fundamental para la negociación de las demandas y conflictos entre los actores sociales, mientras que se centra en la equidad.

Esto se hace especialmente difícil debido a dos circunstancias actualmente en curso en la mayoría de las naciones de América Latina. La primera es que la inequidad percibida en el sistema de distribución de beneficios sociales, y la necesidad de corregir los desequilibrios existentes, se produce en un momento en que hay restricciones en el gasto público y existe la compresión de gastos de las empresas hacia una reducción global en el gasto social, que indica el movimiento inverso de la redistribución. El segundo, por lo tanto se hace difícil separar las proposiciones de los organismos internacionales de los cambios en los sistemas de distribución de beneficios en nombre de la justicia y el cumplimiento de las recomendaciones de esos mismos organismos de ajuste fiscal y la contención del gasto público.

Referencias

- ADELANTADO, José (Coord.). *Cambios en el estado de bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, España: Icaria Editorial/Universitat Autònoma de Barcelona, 2000.
- ADELANTADO, José. *Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona, 2005.
- ADELANTADO, José; SCHERER, Elenise. *Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina*. Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, Chile, n. 11, p. 117-134, Junio 2008.
- AGUIRRE, Rodolfo; ROMÁN, Ignacio. *México. Veinte años de política económica*. Guadalajara México: ITESO, SIMORELOS, SAPRIN, 2002. CD Rom.
- ANDRADE, Fabricio F. *Desfamiliarização das políticas sociais na América Latina: uma breve análise dos sistemas de proteção social na região*. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 31, p. 56-71, 2009.
- ANDRENACCI, Luciano (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo, 2006.
- ARRAIGADA, Irmã; ARANDA, Verônica (Org.). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Santiago: CEPAL/ONU, 2004.
- ARTEAGA, Carlos; SOLÍS, Silvia. *La política social en la transición*. México: UNAM y Plaza y Valdés, 2001.
- BARBA, Carlos. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006.
- BOSCHETTI, I. et al. (Org.). *Política Social no Capitalismo*. Tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.
- CARDOSO, José C. *Fundamentos sociais das economias pós-industriais: uma resenha crítica de Esping-Andersen*. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, ANPOCS, São Paulo, n. 41, p. 71-92, 1996.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2005*. Chile: CEPAL, ONU, 2005.
- DAGNINO, Evelina. *Los significados de ciudadanía en América Latina*. En: CHAPARRO, Adolfo; GALINDO, Carolina; SALLENAVE, Ana M. *Estado, democracia y populismo en América Latina*. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario, 2008.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PAMFICI, Aldo (Coord.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006.
- DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: CEPAL, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías post industriales*. Barcelona: Ariel, 2000.
- _____. *Três lições sobre o Estado-providência*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2009.
- FILGUEIRA, Fernando. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- FILGUEIRA, Fernando y otros. *Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Documento de Trabajo I-57. Washington D.C.: BID/INDES, 2006. Disponible en: <<http://www.ciesu.edu.uy>>.
- FLEURY, Sônia; MOLINA, Carlos G. *Modelos de Protección Social*. En: *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002.
- FRANZONI, Juliana M. *Regímenes Del Bienestar en América Latina*. Madri: Fundacion Carolina, 2007.
- FRANZONI, Juliana M. *Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado laboral, política social y familias*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2008.
- GALIANI, Sebastián. *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Chile: CEPAL, 2006.
- GRYNSPAN, Rebecca. *Universalismo básico y Estado: principios y desafíos*. In: MOLINA, Carlos G. (Ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. México: BID/Ed Planeta, 2006. p. 75-82.
- LACRUZ, Tito. *Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada*. In: MAINGÓN, Thaís (Coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS-CENDES-UNFPA, 2006. p. 111-184.

- LAURELL, Asa C. (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2004.
- LAVALLE, Adrián G. Cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova*, Cedec, São Paulo, n. 59, p.75-94, 2003.
- LECHNER, Norbert. *Las sombras del mañana*. La Dimensión subjetiva de la política. Santiago: Lom, 2002.
- MANOW, Philip. As vantagens institucionais comparativas dos regimes de Estado de bem-estar social e as novas coalizões na sua reforma. In: DELGADO, M.; PORTO, Lorena (Org.). *O estado de bem-estar social no século XX*. São Paulo: LTR, 2007. p.160-186.
- MARTÍNEZ, David. *Política Social y Pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria útil para las entidades federativas*. León: UIA, 2008.
- MOLINA, Carlos G. (Ed.). *Universalismo básico*. Una nueva política social para América Latina. México: BID/ Editorial Planeta, 2006.
- NARBONDO, Pedro. Critical reflections about basic universalism. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, n. 15, p. 151-172, 2006.
- PEREIRA, Potyara A. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- SADER, Emir (Org.). *Pós-liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. México: Editorial Planeta, 2000.
- _____. Teorías del desarrollo en el siglo XXI. In: EMERIJ, L.; NUÑEZ, Arco J. (Comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: BID, 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores*. Brasília: Ipea, 2007. v. I, p. 2-31.
- _____. En busca de un modelo social latinoamericano. In: MOLINA, Carlos G. (Ed.). *Universalismo básico*. Una nueva política social para América Latina. México: BID/ Editorial Planeta, 2006. p. 59-74.
- TEIXEIRA, Zuleide A. Consenso progresista desde el Sur. En: QUIROGA, Yesko; CANZANI, Agustín; ENSIGNIA, Jaime (Org.). *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Ecuador, 2009. Disponible em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06402.pdf>>.
- ZIMMERMANN, Clóvis R.; SILVA, Marina C. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, 2009.

Políticas públicas municipais e economia solidária*

Municipal public policy and social economy

Politique publique municipale et économie sociale

Política pública municipal y economía social

Fernanda Henrique Cupertino Alcântara**

(fernanda.alcantara@ufjf.edu.br)

Recebido em 12/10/2012; revisado e aprovado em 06/07/2013; aceito em 19/09/2013

Resumo: A Economia Solidária ganhou relevância nas três últimas décadas e tornou-se objeto de muitas políticas públicas brasileiras de geração de renda. Neste artigo discuto as especificidades das políticas públicas de geração de renda, mecanismos fundantes, estruturas organizacionais e modelos possíveis, considerando trabalhos teóricos e de pesquisas de campo publicados até o momento como contraponto às particularidades sugeridas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Economia solidária. Cooperativismo.

Abstract: The Solidarity Economy has gained prominence in the last three decades and has become the object of many Brazilian public policies for income generation. In this article I discuss the specifics of public policies for income generation, founding mechanisms, organizational structures and possible models, considering theoretical and field research published to date as a counterpoint to the particularities suggested.

Key words: Public policies. Solidarity economy. Cooperatives.

Résumé: L'économie solidaire a gagné en importance au cours des trois dernières décennies et est devenu l'objet de nombreuses politiques publiques brésiliennes pour la génération de revenus. Dans cet article, je discute les spécificités des politiques publiques pour la génération de revenus, les mécanismes fondateurs, les structures organisationnelles et des modèles possibles, compte tenu de la recherche théorique et de terrain publié à ce jour comme un contrepoint aux particularités proposées.

Mots-clés: Politiques publiques. Economie solidaire. Les coopératives.

Resumen: La Economía Solidaria ha ganado importancia en las últimas tres décadas y se ha convertido en objeto de muchas de las políticas públicas brasileñas de generación de ingresos. En este artículo el autor analiza los aspectos específicos de las políticas públicas para la generación de ingresos, mecanismos fundacionales, las estructuras organizativas y los posibles modelos, teniendo en cuenta la investigación teórica y de campo publicado hasta la fecha como un contrapunto a las particularidades sugeridas.

Palabras clave: Políticas públicas. Economía solidaria. Cooperativas.

Introdução

A Economia Solidária (ES) ganhou relevância principalmente nas três últimas décadas e, talvez, em função disso, tem sido estudada por um número significativo de pesquisadores desde então. Entretanto, apenas recentemente, tem-se discutido com maior frequência sobre a possibilidade de se aumentar o número de empreendimentos cooperativos, bem como sobre as formas de incentivá-los, por meio de políticas públicas. Por Economia Solidária, entendo o conjunto de práticas cooperativas, com solidarização de capital e com organização autogestionária, de caráter produtivo, prestação de serviços, consumo, habitação ou ramo agropecuário, com ou sem registro formal, podendo adotar

formas como mutirão, associação, cooperativa, grupo de produtores informais e outros.

A proposta de promover os empreendimentos de Economia Solidária por meio de políticas públicas assumiu diversos formatos e foi encampada por políticos de origens diversas, embora tenha ocorrido com maior frequência nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Parte dessas experiências foram reunidas na *Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária*¹, a qual, por sua vez, é um dos instrumentos da política pública de incentivo ao cooperativismo, promovida pelo governo federal (ALCÂNTARA, 2005), com

¹ Trata-se de uma Rede formada pelo Governo Federal, vinculada à Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e do Emprego.

* Este trabalho é parte do Capítulo 02 de minha tese de doutoramento em Sociologia defendida no IUPERJ, em 2008, foi parcialmente publicado na XIV SBS/2009 e amplamente modificado para publicação neste periódico.

** Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.

o intuito de mapear e sistematizar os dados relativos a tais projetos, além de avaliá-los, comparando-os ao plano nacional de estímulo ao cooperativismo e empreendimentos de natureza similar (SINGER, 2009). Lógico que tal política tende a mudar consideravelmente a partir de 2012 com o advento da nova Lei de Cooperativas. Não obstante, há que se destacar a ampla aplicação que os projetos de geração de renda têm alcançado, tanto nos programas de governo quanto nos de gestão administrativa. Em certo sentido, ocorre mesmo uma “via de mão dupla”, na medida em que temos teorização e aplicação acontecendo simultaneamente. A partir dessa constatação, entendo que é pertinente a avaliação, o estudo da institucionalização e a capacidade institucionalizadora de tais políticas.

1 Políticas públicas

A expansão e fortalecimento dos empreendimentos de Economia Solidária são constantemente atrelados à formulação e implementação de políticas públicas. Essa vinculação não ocorre por acaso. Expandir e fortalecer uma prática remete à institucionalização desta, e políticas públicas constituem-se, a princípio, em mecanismos eficientes para cumprir tal tarefa. A justificativa para o esforço empreendido nesse sentido pode não parecer óbvia para os que não estão familiarizados com o tema. O formato de políticas públicas (PPs) pode e tem sido utilizado para institucionalizar hábitos, quaisquer que sejam eles, mas para que obtenham efetividade deve-se considerar – além da dinâmica interna própria a estas – o contexto (social, político e histórico) no qual elas serão inseridas ou para os quais foram criadas.

Considera-se, portanto, que as PPs sejam capazes de atuar nos dois vetores componentes do processo de institucionalização, quais sejam: a *regulamentação* e a *rotinização da prática* (ALCÂNTARA, 2005). Contudo, tal como exposto anteriormente, acredito que para avaliarmos a possibilidade de institucionalização de uma determinada política pública é necessário, antes de tudo, esclarecer qual é a dinâmica interna da administração concernente, levando-se em consideração, para tanto, a origem dos recursos utilizados para gerir uma localidade, sua destinação,

regulamentação e possibilidades de “manobras” (alteração) dentro da estrutura normativa instaurada. Requer também um reconhecimento sócio-histórico da realidade atual, vendo-a como algo contingencial. Por essa razão, ao considerarmos que, nos últimos anos, houve uma tendência a transferir para os municípios a responsabilidade de resolver problemas relativos à geração de emprego e renda, fenômeno este que denominei *municipalização das políticas públicas de geração de renda* (ALCÂNTARA, 2008), entendo que, para analisar políticas públicas dessa natureza e no âmbito municipal, devemos considerar a “dinâmica interna da administração pública”, mais especificamente, das municipalidades. Tal consideração permite-nos discutir os entraves inerentes às PP(s), o que, por sua vez, joga luz sobre a própria discussão da institucionalização das práticas de Economia Solidária apoiadas pelos governos e pela sociedade civil organizada.

2 Conceito e “estado da arte”

Em primeiro lugar, precisamos conceituar o termo *política pública* e discuti-lo nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), para depois especificá-lo. Como bem lembra Souza (2006), a PP é uma produção dos governos, e seu debate está inserido num contexto maior que abarca o Estado e suas instituições. Portanto, comumente, estudar as PP(s) consiste em analisar a ação dos governos. Ressalva seja feita ao fato de que também se compreende a ação dos governos pelo que deixam de fazer. Pode-se, no entanto, questionar que, embora o objeto da “disciplina” políticas públicas seja *o governo em ação*, não se tem um conceito do que seja a própria *política pública*. Mas isso não é tudo. A PP não resulta apenas da ação ou não ação dos governos, mas também tem origem na sociedade civil organizada. E, no plano governamental, as PP(s) são produzidas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma conjunta ou isoladamente.

Algumas considerações podem ser adicionadas a essa curta delimitação conceitual e, como referência, adotei as características citadas por Souza (2006, p. 36), quais sejam: 1) a PP demonstra o que o governo pretende fazer e o que realmente faz; 2) abarca “níveis

de decisão” e atores variados, além de não se restringir a relações formais como determinantes de seus resultados; 3) sua complexidade impede-nos de restringi-la a “leis e regras”; 4) pode até gerar resultado em curto prazo, mas seu perfil é de uma ação cujos resultados só aparecem em longo prazo; 5) não se esgota na proposição da ação, mas também em sua “implementação, execução e avaliação”. Quanto às características apontadas, creio que alguns complementos são necessários. A primeira afirmação só procede na medida em que toda PP requer um programa de ação, o qual pode ser cumprido ou descumprido. A segunda afirmação dessa autora traz à baila a questão do poder de ação relativo ao controle da máquina administrativa, o qual incorpora muito mais uma noção de “vontade política”, do que propriamente estrutura formal para fazê-lo. Lembra também o fato de que, embora geral, essa estrutura é que o autoriza a agir. O terceiro ponto mantém escondida a noção de que esses objetivos podem ser ou não declarados. Já a quarta afirmação permite conjecturar que, por ser “uma política de longo prazo”, sua eficiência encontra-se principalmente na permanência ao longo do tempo, ponto caro à minha argumentação.

Voltando à conceituação de PP(s), Sampaio e Araújo Jr. (2006) as entendem como respostas que o Estado fornece à sociedade para problemas públicos. Em outras palavras, são ações públicas que visam regular problemas sociais. Os autores entendem que a política é pública porque tem “interesses públicos e fins públicos”, o que não impede que organizações fora do Estado, como as ONGs (leia-se: associações sem fins lucrativos, OSCIPs, OSs e outros)², embora se submetam à regulação estatal, também desenvolvam políticas públicas. No caso específico deste trabalho, tal concepção não se faz adequada, visto que o recorte da pesquisa está enquadrado especificamente na Administração Pública. Adotando-se essa perspectiva, quanto à composição, as PP(s) contemplam: 1) atores; 2) conteúdo; 3) contexto; e 4) processo, o qual se divide em *construção da agenda, formulação*

e *implementação*. Tal consideração permite visualizar a complexidade dos elementos e da dinâmica inerentes à PP. Contudo, nenhuma novidade até a consideração de que esta é um processo, que engloba momentos anteriores e posteriores a si mesma, por esta razão, a grande sina, na verdade, encontra-se na relação entre a formulação e a implementação dessas políticas.

Outra contribuição importante é a percepção de que não só a *área de atuação* das PP(s) determina seu escopo, como também o perfil da administração pública, muitas vezes determinado pelos, assim chamados, *equipamentos públicos, serviços, disputas políticas, locação de recursos*, etc. Como interessa o desenvolvimento no âmbito das intervenções públicas, implica considerar: o *contexto* (que é o ambiente social, histórico, político e ideológico no qual a PP visa atuar); a *posição dos atores* (com relação à PP, se de oposição ou apoio, além da posição que os atores estabelecem entre si); o *conteúdo das políticas públicas* (principalmente os resultados com relação ao alcance das metas propostas; a coerência entre objetivos propostos e programas, projetos e ações desenvolvidos; a perspectiva político-social). Como já disse anteriormente, o último item nesse grupo é o *processo*, já que a PP é construída em fases. Para Sampaio e Araújo Jr. (2006), essas fases são: *a construção da agenda* (em que se definem as prioridades, que sofrem influência da tomada de decisão, do espaço político e temporal de uma gestão, do tipo de participação social existente); *a formulação da política pública* (na qual se estabelecem mecanismos e ações supostamente capazes de possibilitar o alcance das metas e objetivos propostos, além de atentar para as possibilidades de êxito); e *a implementação da política pública* (os autores consideram que é “pôr a política em ação”, ou seja, executar o que foi negociado).

Adotando o conceito de PP como o produto da ação do Estado, voltemos agora a atenção para a sua dinâmica e elementos constitutivos, já que, para o Estado “agir”, são indispensáveis alguns requisitos formais e informais, tanto dentro do processo como externamente. Quanto à dinâmica da PP, deve-se analisar o que a condiciona antes de constituir-se enquanto tal. O primeiro elemento, portanto, é entender como um assunto

² ONGs são Organizações Não Governamentais, OSCIPs são Associações que recebem uma declaração reconhecendo-as como de interesse público, por isso são Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e as OSs são as Organizações Sociais.

ou linha de ação ganha espaço na agenda política de “quem” está ocupando os cargos do Executivo³.

Numa linha de raciocínio bastante parecida, por considerarem os mesmos elementos, Couto e Abrucio (2003) alertam para os condicionamentos políticos ao encaminhamento da agenda de políticas públicas. Para delimitar aqueles, consideram os atores e as instituições e, para estas, a política econômica somada às emendas constitucionais⁴. Os condicionamentos políticos são elementos determinantes para a dinâmica das PP(s) e a “agenda” também, mas eles não são constitutivos destas, embora sejam inerentes ao processo que as engendra. Um condicionamento político importante diagnosticado por minha pesquisa de tese (ALCÂNTARA, 2008), por exemplo, foi o fato de os projetos de geração de renda e de formação de cooperativas constarem como “promessas de campanha” e “programa de governo” dos prefeitos que administravam os municípios estudados. Desse modo, concordo com os autores, na medida em que tal condicionamento estimulou a reserva de espaço para essa questão dentro da agenda política, o que considero um primeiro passo para a criação de PP(s), independentemente se tal fato partiu de mobilização popular, da própria orientação ideológica do partido ou devendo-se a outras razões.

Da *dinâmica* seguimos para o estudo das PP(s) no Brasil, uma espécie de “estado da arte”, deixando para um momento posterior a discussão sobre a fase da implementação. Faria (2003) lembra que as PP(s), antes de serem institucionalizadas como disciplina, estudavam apenas o processo decisório, tomando como variáveis explicativas principalmente as relações de poder. Isso acarretou o esquecimento do processo de implementação devido, em parte, à não preocupação com a avaliação dos resultados obtidos com as PP(s). Para ele, pior do que isso é o fato de só muito recentemente elementos como as *redes* passarem a constar na agenda dos estudos sobre PP(s), enquanto outros elementos como as

ideias e o *conhecimento* sequer integram ou são considerados pela maioria dos pesquisadores. Por sua vez, Arretche (2003) argumenta que, embora tenha ocorrido a institucionalização da PP como sub-disciplina no Brasil, tem-se observado uma baixa capacidade de acumulação do conhecimento e ausência de explicitação dos pressupostos teóricos utilizados para orientar cada pesquisa.

Reafirmando essas concepções sobre o desenvolvimento do estudo das PP(s), Souza (2003b, p.16) diagnostica os seguintes problemas: 1) escassa acumulação de conhecimento na área e escasso diálogo entre os trabalhos; 2) excesso de estudos de caso, com forte característica empírica, sem um desenvolvimento analítico concomitante (chamado por ela de “crescimento horizontal”); 3) o problema da proximidade com os órgãos que produzem as PP(s), o que pode distanciar as pesquisas ainda mais da percepção analítica, dando-lhes um caráter normativo, além de definir os temas de estudo, provocando repetição exaustiva de determinados assuntos e ausência total de outros. Para resolver esses obstáculos Souza (2003a) ressalta que é importante atentar para a “natureza do problema” que se busca resolver, estudar as “redes de implementação”, desenvolver “tipologias analíticas” e identificar variáveis intervenientes. Além disso, ela argumenta que os diversos rótulos usados recorrentemente nos estudos de PP(s) deveriam ser submetidos a testes empíricos e teorias “embasadas” para verificar sua validade⁵. As pesquisas comparativas também precisariam ganhar espaço e serem estimuladas, principalmente no que tange às diferenças de implementação observadas entre os Estados da federação. Freitas e Freitas (2011), por exemplo, entendem que o Programa de Combate à Pobreza do governo de Minas Gerais, estimulou a criação de empreendimentos coletivos, mas sem cuidar do processo de mobilização para a política pública, o que acarretou problemas para a sustentabilidade desta.

Outro enfoque ressalta a questão do financiamento. Como vimos, o desenho da PP não está submetido apenas e restritivamente ao objetivo de atingir uma determinada finalidade, portanto não pode ser reduzido a uma

³ Lembrando que este artigo restringe-se à análise das PP(s) estatais.

⁴ Fala-se em *emendas constitucionais* porque os autores estão discutindo a ação do Executivo e Legislativo federais. Embora isso pudesse ser aplicado também no âmbito estadual.

⁵ Como exemplo a autora cita os termos *clientelismo*, *paroquialismo* e *patrimonialismo*.

questão de racionalidade neutra e universal. Por esse motivo é necessário entender qual o processo relativo a esse tipo específico de despesa. Souza (2003b) reforça a preocupação com as relações que interferem na formulação e execução das PP(s), ressaltando os conflitos de interesse e a cooperação, abrindo espaço, inclusive, para a importância dos recursos orçamentários. Também ressalta o fato de que, “na maioria das vezes, a política pública requer aprovação legislativa” (SOUZA, 2003b, p. 14), o que implica necessário diálogo entre Executivo e Legislativo. Esse elemento pode parecer óbvio, mas é constantemente negligenciado por pesquisadores da área.

Côrtes (2003) trabalha outro item caro ao entendimento das PP(s), qual seja a mudança política, isto é, a alternância de grupos no poder. De acordo com ela, a questão da mudança política na gestão administrativa, no caso, o Executivo, não interferiu na institucionalização do processo de descentralização da tomada de decisão, promovido, por exemplo, pelo Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, reitera a necessidade de coalizão política para permitir a governabilidade e a capacidade de implementar PP(s). O modelo institucional variou em função de mudanças quanto aos atores sociais, suas atribuições e acesso ao centro de decisão, para garantir os interesses dos grupos que ocuparam o governo do Estado. Porém o desenho institucional é que condicionou a governabilidade, principalmente nos casos em que o Executivo contou com uma minoria na Assembleia Legislativa, tornando-se uma forma de legitimar as “prioridades” da agenda política confeccionada por este. Essa autora constatou, portanto, que, embora quatro grupos diferentes tenham se alternado no poder entre 1991 e 2003, utilizando-se de meios específicos para a implementação, isso não impediu a continuidade da PP, provavelmente devido ao apelo popular, mas mesmo a permanência dos programas não conseguiu impedir a mudança no desenho institucional destes. Ainda sobre a institucionalização das próprias PP(s), Milani (2006, p. 202) afirma que elas não se perpetuam na “ausência de instâncias formais e institucionais que assegurem sustentabilidade à gestão participativa”. Consequentemente, é importante que experiências dessa natureza consigam constituir um “ciclo político”.

Na “contramão” desse argumento acerca da institucionalização das PP(s), Setzler (2003) demonstra que o apelo popular por reformas nesse setor tem sua capacidade determinada, em grande medida, pelo *capital socioeconômico, capital sociocultural e conhecimento político*. O dilema da ação coletiva é vislumbrado nesse sentido, já que, embora os eleitores, em sua maioria, sejam beneficiados por políticas sociais, sendo os bens públicos de caráter não exclusivo, parte daqueles busca benefícios individuais por meio de relações clientelistas⁶. Tal contexto acaba por incentivar “políticas clientelistas” e inibir o surgimento de “políticos reformistas”. Mas Setzler conclui, diante dos dados relativos às capitais por ele estudadas, que muitos eleitores conseguem superar o dilema da ação coletiva por meio do que ele denominou “condições adicionais”. Em outras palavras, essa superação “ocorre quando esses indivíduos têm acesso a recursos socioeconômicos e ao capital sociocívico” (SETZLER, 2003, p. 141). Desse modo, o autor relaciona “recursos sociais” às “motivações eleitorais”⁷. Para que as PP(s) alcancem os resultados esperados, Setzler (2003) afirma ser necessária a construção de “círculos virtuosos” (BONFIM; SILVA, 2003). Como exemplo tem-se o Orçamento Participativo (OP), o qual permite a expansão dos níveis de participação política entre os pobres. Mas Setzler (2003, p. 157) aponta que, “[...] tão importante quanto a participação é a educação dos cidadãos sobre a política local, o orçamento e o financiamento do governo municipal”, visto que os indivíduos mais carentes estão pouco preparados para demandar políticas reformistas, devido ao imediatismo de suas necessidades.

A ideia de “círculos virtuosos” é apropriada neste trabalho para reafirmar a premissa de que existem “elementos fixadores” que promovem a transição de um hábito ao outro, por provocar a *familiaridade* com atitudes e modos de interpretar o mundo e que,

⁶ Sobre a teoria da escolha racional e sua relação com a ação coletiva ver Araújo (2011).

⁷ Uma correlação um pouco suspeita, feita pelo autor, é a de que existe mais clientelismo nas eleições para vereadores do que para prefeito, já que o autor “esquece” que, em muitos casos, quem dá os meios ao vereador é o candidato a prefeito, mantendo com ele um novo tipo de clientelismo, que será reproduzido, possivelmente, na esfera estadual e federal.

até então, eram estranhos aos envolvidos. Além disso, a questão do imediatismo das necessidades ajuda a situar o processo de transição, facilitando que se propague, e a estabelecer mecanismos para que não ocorra neste um retrocesso, devido à carência material do mínimo necessário para persistir na nova experiência.

Complementarmente, Milani (2006, p. 181) afirma que o modelo burocrático de Administração Pública está em crise junto com o próprio modelo de Estado. Para se alcançar a *efetividade* das PP(s), os políticos têm lançado mão de:

[...] estratégias de descentralização, adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos (*responsiveness e accountability*), a gestão por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam a envolver cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública.

Diante da suposta crise da burocracia e do Estado, cresce nos anos de 1990 o discurso sobre a necessidade da participação dos cidadãos na construção de PP(s). Ocorre, com isso, uma maior democratização do processo de formulação destas. Com a reforma interna do Estado, nos anos 80 e 90, buscou-se a “boa governança”, com base em fundamentos mais econômicos do que políticos, “coincidindo com a redemocratização política” do país. Nesse contexto é que surge a premissa de que a participação popular nos processos inerentes às PP(s) as tornam mais democráticas, combinando-se, assim, com o movimento de descentralização (ALCÂNTARA, 2010; ALCÂNTARA, 2011).

Para Milani (2006), não só o nível de associativismo interfere na participação como também o desenho institucional das arenas decisórias e até mesmo a orientação ideológica do Executivo. Mesmo diante de PP(s) que realmente valorizam a participação popular, o autor argumenta ser constante a falta de resultados satisfatórios devido à “apatia política dos cidadãos” e o “descaso popular por assuntos políticos”.

Em decorrência dessa preocupação com a burocracia, entre outras coisas, surge a questão da reforma do Estado frente ao federalismo e à opção pela descentralização. Os impactos desse movimento sobre as PP(s) podem ser vislumbrados nos trabalhos cita-

dos a seguir. Guimarães (2003) argumenta que a CF/88, representando a redemocratização, estabeleceu uma forte preocupação com a reforma do Estado e a descentralização, o que não impediu a existência de conflitos entre as esferas de governo. A autora afirma, inclusive, que o conflito de interesses é inerente ao federalismo e que deve ser considerado quando existirem PP(s) de descentralização. Por exemplo, para driblar o confronto entre Executivo e Legislativo, os órgãos administrativos do primeiro editam as chamadas *Normas Operacionais Básicas*, ou simplesmente NOB(s), para regulamentar as PP(s) de saúde. Nesse sentido, o conflito de interesses pode ser observado nos processos decisórios intrínsecos à operacionalização das transferências de recursos, evidenciando a existência de um jogo de poder na implementação das PP(s) criadas pela descentralização. Esses apontamentos pautam-se na análise da área de saúde, mas, como vimos, embora as PP(s) tenham pontos de convergência, o elemento *área de atuação* promove distinções importantes. Isso não impede a afirmação da autora de que existe uma “natureza política da descentralização”, como o próprio *princípio da complementaridade*. Por essa razão, o arranjo institucional das PP(s) descentralizadoras deveria conter a preocupação com o controle dos conflitos políticos entre as subunidades da federação, isto é, precisa reconhecer a existência da “barganha federativa” decorrente da busca pela otimização da relação recursos financeiros *versus* encargos governamentais.

Analisando por outro ângulo a relação entre federalismo e PP(s), Arretche (2002) ressalta o fato de a literatura afirmar que a estrutura federativa impede ou dificulta as mudanças, porque tanto as “relações verticais” como as “horizontais” aumentam “o poder de veto das minorias” e “a dispersão da autoridade política”. Mas a autora afirma que esse poder de veto⁸ não se concretiza da forma exposta anteriormente, já que constituem obstáculos superáveis para a implementação

⁸ A Câmara Municipal funciona como “ponto de veto” das ações do Executivo, mas regras constitucionais também podem ser consideradas “ponto de veto”. No caso das empresas de saneamento estatais estudadas pela autora, que requeriam autorização dos municípios para se privatizarem e para modificar a possibilidade do veto, era necessária uma emenda constitucional.

da *agenda formulada*. A agenda de reformas não implica arenas decisórias com custos de transação mais elevados, como o Congresso; por exemplo, quanto às políticas de habitação, saneamento, saúde e educação, apenas nesta última a estratégia da União pautou-se na necessidade de aprovação de emenda constitucional; no restante criou uma “estrutura de incentivos” que estimulava os governos subnacionais a aderirem às reformas. Como visto, a ideia de “arrancos de adesão” está ligada à regulamentação por meio de atos executivos exercidos pela burocracia, como ocorre com as NOB(s) editadas pelo Ministério da Saúde, visto que as regras de implementação são elaboradas por aquela. Da mesma forma, embora de modo menos complexo, ocorre na relação entre Executivo e Legislativo Municipal, já que apenas os recursos e a lei são liberados ou criados pelo Legislativo, enquanto as normas operacionais podem nem ser formalizadas e conduzidas com ampla discricionariedade.

3 Estruturas organizacionais e modelos possíveis

Todo governo municipal é organizado em Secretarias e/ou Departamentos de administração de acordo com cada tema e sub-tema relativos à vida dos munícipes, nuns com uma estrutura mais enxuta, e outros mais detalhada. Políticas públicas de geração de renda geralmente são vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento ou, dependendo do tipo de nicho de mercado no qual pretendem atuar, a outras secretarias como a de meio ambiente, infraestrutura e comércio. De acordo com o enfoque poderiam, ainda, ser atribuídas a uma Secretaria de Assistência Social, como frequentemente ocorre. Mas esse tipo de PP, que impulsiona a formação de empreendimentos cooperativos, estrutura-se em alguns pilares básicos. Não importa apenas a reinserção no mercado, mas, talvez até mais do que isso, também o processo de formação cooperativa e capacitação profissional. Se uma Secretaria de governo é capaz de realizar essas três etapas e constituir uma equipe flexível o suficiente para atender a essa demanda, veremos que aparentemente não atrapalha o fato de haver concentração de poderes em um só setor da administração. Caso contrário, se apenas um desses vértices é atendido, os

problemas de institucionalização, de acordo com características próprias de cada grupo, parecem mais eminentes. Por vezes, ocorre o investimento não só na formação em Economia Solidária para o público-alvo, mas também para a burocracia. É o caso, por exemplo, da SENAES (SINGER, 2009).

O tipo de assistência e assessoria fornecida pela municipalidade também interfere no grau de institucionalização do modelo. Se a relação é de cunho assistencialista, as possibilidades de a ação se institucionalizar são diminuídas, na medida em que não permite que os indivíduos internalizem o hábito de cooperar e autogerir o empreendimento em questão. Se a Administração Municipal oferece assistência técnica capaz de estimular a qualificação dos indivíduos atendidos e faz com que eles desenvolvam um tipo de “massa crítica local”, por sua vez, ajuda a institucionalizar a ação de cooperação e autogestão. Mas isso só é possível quando o programa de geração de renda qualifica os indivíduos para atuarem no eixo que compõe a atividade na qual eles buscam inserir-se. Se, ao contrário disso, a Administração Municipal oferece um funcionário ou então um consultor para resolver, ainda que temporariamente, os problemas que surgem, o público atendido “perde a possibilidade” de aprender a lidar com esses problemas. Da mesma forma, quando a municipalidade estabelece uma relação assistencialista, há que se esperar uma maior dependência por parte dos indivíduos com relação ao atendimento fornecido pelo projeto, além de impedir o desenvolvimento autônomo deles. Existem várias formas de se criar essa relação que pode, em um caso extremo, transformar-se em dependência. Uma delas é o fornecimento constante de cesta básica, outra é o pagamento permanente das despesas fixas como o aluguel, a energia elétrica, o transporte da produção, o fornecimento de funcionários e assim por diante.

Essas ações podem e até devem ser programadas como emergenciais e tendo prazo certo para se extinguirem, já que os empreendimentos cooperativos precisam ser, minimamente, economicamente viáveis para se manterem. Para justificar esse tratamento, podemos recorrer a Amartya Sen (2000) e sua discussão acerca das *capacidades de titularidade* das quais dispõem esse público e a necessi-

dade de reforçá-las, ainda que na ausência de desenvolvimento. Afinal, o fornecimento de subsídios e a alavancagem da atividade com base nas facilidades que a Administração Pública pode promover por meio do Poder de Polícia (na sua não aplicação) e da disponibilidade de algumas liberdades que lhes são permitidas como concessões, isenções e doações é amplamente praticado para sociedades anônimas e sociedades limitadas em geral, por que então não o seria para cooperativas?

Existe também variação do modelo quanto à estrutura do programa de geração de renda, preocupação com a formação das cooperativas e não só com a reinserção no mercado. Para se formar uma cooperativa, é necessário, dentre outras coisas, que os futuros cooperados participem de um curso versando sobre autogestão e cooperação econômica. Aparentemente, esses cursos auxiliam, ainda que morosamente, no sentido de *familiarizar* os indivíduos com essa nova realidade. De acordo com essa premissa, os cursos de cooperativismo também ajudam a institucionalizar a ação. Sendo assim, aqueles municípios que encarregam uma dada secretaria ou departamento para tratar apenas da questão da formação cooperativa, além de uma equipe de funcionários qualificados para atender a essa demanda, a princípio teriam mais chances de contribuir para a institucionalização da ação cooperativa. A formação de uma ITCP (Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares), por exemplo, não determina o sucesso de um empreendimento cooperativo ou sua falência, mas contribui no sentido de demonstrar o empenho e interesse público com relação a essa temática⁹.

Um exemplo interessante é a chamada *cooperativa-escola*¹⁰, sempre atrelada às Escolas Técnicas Federais, responsáveis por formar os técnicos agrícolas e criada como solução para o gerenciamento de recursos e condições de

⁹ Os governos têm demonstrado uma preferência em terceirizar esse serviço, contratando ITCP(s) universidades ou ONG(s) especializadas nesse tema, para não desencadear “inchaço da máquina pública” em seus quadros funcionais. Lembrando que a ES não se resume ao formato de cooperativas.

¹⁰ De acordo com Marques e Love (1993), a experiência da cooperativa-escola remonta a 1932, mas sua regulamentação só ocorreu em 1967. Além disso, apenas em 1982 esse tipo de cooperativa adquiriu o mesmo tratamento legal destinado às cooperativas tradicionais.

ensino, estimulada por um tipo de PP. Essas escolas conseguem conjugar teoria e aplicação prática, não apenas com relação à produção, mas também quanto à administração, educação e treinamento. Tal experiência ajuda a consolidar a rede já existente de cooperados, além de reafirmar e estimular os princípios cooperativistas¹¹. Assim sendo, a *cooperativa-escola* possibilita a prática do cooperativismo para os alunos que primeiro estudaram essa disciplina num plano teórico, cuja matéria acompanha os alunos desde a sua entrada no curso e, quando se matriculam na escola, eles já podem tornar-se cooperados¹², se assim desejarem. O sistema da *cooperativa-escola*, inclusive o regime de tutela, transição e cooperação com o governo, ajuda a pensar uma nova possibilidade de ITCP para os governos municipais, sem a necessidade de uma estrutura apartada do todo, contemplando os recursos de que a Administração Municipal dispõe e suas necessidades, por exemplo, quanto à compra de alimentos para as refeições oferecidas nas escolas, insumo e mão de obra. A *cooperativa-escola* fundamentalmente ajuda a disseminar e fixar pela prática os princípios do cooperativismo. Uma alternativa mais simples está presente naqueles municípios que optam por inserir na grade curricular dos alunos do ensino fundamental uma disciplina específica sobre cooperativismo¹³, com o objetivo de estimular a familiaridade e, com ela, a prática. Com a municipalização do ensino fundamental essa possibilidade tornou-se mais efetiva nessa área.

Um dado que me parece também determinante na ação do Executivo é o interesse e o apoio da Câmara de Vereadores.

¹¹ Ressalva seja feita ao fato de que a cooperativa dos alunos tem a tutela de um professor orientador e a assessoria de um profissional da contabilidade contratado pela própria cooperativa. Outra questão é a existência de um contrato entre a cooperativa e a escola técnica, de acordo com o qual a última fornece insumos para a primeira em troca de alimentos.

¹² A escola cede, em regime de comodato, terras, equipamentos, instalações. Essa experiência constitui-se num período de transição para o cooperativismo de fato, porque ainda existe a tutela do professor. Entretanto, não existe cobrança quanto ao máximo de eficiência econômica porque a cooperativa está atrelada ao ensino, sem comprometer-lo.

¹³ Além do mais, essa seria uma opção interessante, visto que, atualmente, o setor que mais recebe recursos dentro da administração pública é o de *educação*.

O interesse é diferente do apoio e pode até surgir em decorrência deste, mas implica a necessidade de cumprir um objetivo que não se limita ao apoio político em si, podendo, inclusive, surgir num grupo de oponentes. Para medir esse interesse, tem-se claramente como fator determinante a sensibilidade do eleitor com relação a esses mesmos projetos. Na verdade, se eles são projetos de forte apelo popular e se resultam, por exemplo, na criação de um “nicho eleitoral”, os vereadores têm alguma motivação no sentido de participar ou ao menos demonstrar-lhes apoio político, representando-os junto ao Executivo e seus órgãos administrativos. Às vezes até mesmo tornando-se cooperado ou colocando assessores e familiares para cumprir essa função¹⁴.

Outro dado não menos importante, principalmente com relação à contribuição para a continuidade do processo, diz respeito à regulamentação dos projetos de geração de renda, bem como do programa no qual eles se enquadram. Essa regulamentação não impede por completo alterações no programa em si, mas prevê e estabelece diretrizes impedindo ou dificultando que, com a mudança de governo, todas as ações vinculadas ao mandato anterior sejam canceladas ou extintas. É o caso do Plano Plurianual (PPA), por exemplo, que adentra o primeiro ano do governo subsequente e exerce claramente esse papel ao impor uma continuidade no cumprimento dos planos do governo que o formulou. Além dos elementos enfatizados, outro elemento interveniente é o apelo eleitoral durante a campanha para prefeito e o fato de esses projetos constarem nos programas de governo, como relatado anteriormente.

Depois de passarmos pela questão do conceito, da dinâmica e do “estado da arte” dos estudos de PP(s) no Brasil, do desenho institucional destas, das relações intergovernamentais e da burocracia, discutiremos agora a relação entre elas e o orçamento público.

4 Orçamento municipal: tipos de despesa e capacidade de gastos

O orçamento municipal é composto por recursos de origens diversas, tais como:

tributos em razão da propriedade, circulação de mercadorias; serviços; taxas diversas; transferências estaduais, transferências federais e verbas vinculadas. Com tais recursos, a gestão pública efetua a distribuição de acordo com necessidades como: gastos com pessoal, prestação de serviços, manutenção da estrutura física, assessoria, obras e programas/projetos específicos. Sabendo-se que todo orçamento municipal é “fechado” tendo como base a aprovação do Plano Plurianual (PPA), a relevância de um projeto dentro de uma dada gestão pode ser vislumbrada a partir da averiguação acerca da dotação orçamentária que lhe é sugerida. Isso não implica dizer que o valor destinado indique a importância de um projeto para a gestão, mesmo porque o PPA segue do Executivo para a Câmara para ser aprovado, revisto ou reprovado, podendo ser modificado nesse trajeto e ainda dispor de *verbas de suplementação*, que podem ser solicitadas pelo prefeito no decorrer da gestão. A demanda popular, expressa por meio do interesse político e, principalmente, do retorno eleitoral, na maioria das vezes, direciona a grandeza referente a essa dotação. Mas isso não é uma regra geral. Um dos carros-chefe de campanha pode ter um custo reduzido frente a obras que não tiveram tanta importância durante a corrida eleitoral. Da mesma forma, podem perder espaço junto ao próprio grupo, quando este consegue se eleger.

Em Alcântara (2008) investiguei junto aos entrevistados quais eram as fontes de receita com as quais eles contavam para desenvolver o programa de ES, e assim, mensurar ou vislumbrar as possibilidades de expansão do modelo para outros municípios, indicando suas características centrais. Nos dois casos estudados, houve um desencontro quanto a algumas informações obtidas. Num município não foi mencionado nenhum valor específico para tais programas e noutra as informações fornecidas pelos diretores e o secretário foram distintas. Em suma, aparentemente não existe dotação orçamentária específica para esse setor, contando-se apenas com os *meios de ação municipal* e, principalmente, recursos vinculados ao gabinete do prefeito. Esse é um quesito muito importante no que concerne à efetividade das PP(s).

14 Esse fato foi diagnosticado nos municípios estudados em Alcântara (2008).

Considerações finais

Existem modelos de gestão que, no máximo, recriam um ou dois elementos dos citados anteriormente, fazendo com que, aparentemente, o projeto se torne insuficiente com relação à capacidade de institucionalizar um hábito. Dificilmente conseguimos verificar por meio de um modelo abstrato qual o peso de cada variável exposta anteriormente. Muito menos é possível determinar que tipo de relação causal obrigatoriamente ocorre entre as variáveis combinadas em contextos diversos. Mas conseguimos confirmar, por meio de pesquisa de campo, e a bibliografia disponível também é farta em exemplos neste sentido, que a simples existência de algumas dessas características favorece substancialmente a institucionalização de um dado comportamento e, quando combinadas, o resultado tende a ser ainda mais favorável. Não se trata, contudo, de traçar um posicionamento normativo na postura científica, mas o gestor de PP(s) necessariamente possui essa característica e deverá atentar para essas considerações.

No caso brasileiro, a Lei 12.690 de 2012 renovou consideravelmente a discussão, ao aproximar os direitos cooperativos de alguns institutos do direito trabalhista. Resta, ainda, averiguar os impactos dessa nova política pública, de cunho federal, que interfere diretamente em todas as políticas públicas municipais sobre esse assunto específico.

Como pudemos verificar, a confecção de PP(s) depende não apenas de pressão popular e interesse político, mas também de disposições normativas constitucionais e infraconstitucionais. Num Estado Democrático de Direito é praticamente impossível pensar a ação política como algo espontâneo e livre, dependendo apenas da criatividade, genialidade, lógica ou vontade política. Política pública, então, depende de normatização, recursos e meios de ação municipal como qualquer outra ação do Executivo.

Referências

ALCÂNTARA, Fernanda H. C. *A municipalização das políticas públicas de geração de renda e a institucionalização das práticas cooperativas*. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2008.

_____. As reformas legais e o processo de descentralização. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, PR, v. 19, n. 39, p. 197-210, jun. 2011.

_____. *Economia solidária*. São Paulo: Arte&Ciência, 2005.

_____. Municipalização e políticas públicas: a regulamentação como projeto e a prática social como resposta. *CSOnline*, Juiz de Fora, MG, ano 4, n. 10, p. 245- 263, ago. 2010.

_____. Políticas públicas municipais: poderes e poderes. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, MG, v. III, n. 05, p. 24-42, jan./jun. 2010.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Racionalidade, instituições e normas: uma análise sobre a ação coletiva e a estabilidade das escolhas sociais. *Isegoria – Ação Coletiva em Revista*, Madri, ano 01, v. 01, n. 01, mar./ago. 2011.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

BONFIM, Washington L. de S.; SILVA, Irismar N. da. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, PR, n. 21, p. 109-123, 2003.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v. 16, n. 39, p. 83-103, jul./dez. 2003.

COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

FARIA, Carlos A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FREITAS, Alair F. de; FREITAS, Alan F. de. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 12, n. 2, p. 255-265, jul./dez. 2011.

GUIMARÃES, Maria do Carmo. Processo decisório e conflitos de interesse na implementação da descentralização da saúde: um estudo das instâncias colegiadas na Bahia. *Caderno CRH*, Salvador, BA, n. 39, p. 105-132, jul./dez. 2003.

MARQUES, P. V.; LOVE, H. G. Cooperativa-escola nas escolas técnicas agrícolas. *Sci. Agric.*, Piracicaba, SP, v. 50, n. 3, p. 509-516, out./dez. 1993.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. *Sociologias*, Porto Alegre, RS, ano 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.

SAMPAIO, Juliana; ARAÚJO JR., José Luís. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. *Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil*, Recife, PE, v. 6, n. 3, p. 335-346, jul./set. 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETZLER, Mark. Recursos socioeconômicos, capital sociocultural e conhecimento político como determinantes da formulação de política públicas locais no Brasil. *Caderno CRH*, Salvador, BA, n. 39, p. 133-160, jul./dez. 2003.

SINGER, Paul. Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e

Emprego. *Mercado de Trabalho*, n. 39, p. 42-48, maio 2009.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003a.

_____. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, BA, n. 39, p. 11-24, 2003b.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, RS, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Desenvolvimento local no agreste pernambucano: uma “utopia possível”

Local development in pernambuco agreste: a “utopia possible”

Desarrollo local em el agreste de pernambuco: uma “utopia possible”

Développement local en agreste pernambuco: une “utopie possible”

Fátima Regina Ney Matos*
(fneymatos@globo.com)

Adriana Teixeira Bastos*
(adriana@ead.uece.br)

Diego de Queiroz Machado*
(diegoqueirozm@yahoo.com.br)

Recebido em 21/02/2013; revisado e aprovado em 12/06/2013; aceito em 29/09/2013

Resumo: O trabalho tem como proposta identificar a ocorrência de desenvolvimento local em um aglomerado produtivo situado em Toritama, município pernambucano que vem se inserindo no modelo dos “novos sertões”. A abordagem metodológica foi a pesquisa qualitativa, e a coleta foi feita por meio de entrevistas semiestruturadas e observação. Os resultados mostraram indícios de desenvolvimento local, pois oferece plena ocupação para seus habitantes em centenas de micro e pequenos negócios, formando um “território alternativo”.

Palavras-chave: Desenvolvimento local. Aglomerado produtivo. Território alternativo.

Abstract: This work is proposed to identify the occurrence of local development in a cluster located in productive Toritama, Pernambuco municipality that comes to entering the model of “new wildernesses”. The methodological approach was qualitative research and data was collected through semi-structured interviews and observation. The results showed evidence of local development because provides full employment for its people in hundreds of micro and small businesses, forming an “alternative territory”.

Key words: Local development. Production cluster. Alternative territory.

Resumen: El documento tiene como objetivo identificar la ocurrencia de desarrollo local en un arreglo productivo situado en Toritama, municipio que se ha de entrar en el modelo de “desiertos nuevos.” El enfoque metodológico utilizado fue la investigación cualitativa y la recogida de datos se realiza a través de entrevistas semi-estructuradas y la observación. Los resultados mostraron evidencia de desarrollo local, que proporciona el pleno empleo para sus habitantes en cientos de micro y pequeñas empresas, la formación de un “territorio alternativo.”

Palabras clave: Desarrollo local. Arreglo productivo. Territorio alternativo.

Résumé: Le document vise à identifier l'apparition du développement local dans un cluster situé dans Toritama, dans la municipalité de Pernambuco qui a été saisie le modèle de «déserts de nouvelles.» L'approche méthodologique était la recherche qualitative et la collecte des données a été fait par le biais entretiens semi-structurés et d'observation. Les résultats ont montré des preuves du développement local, il fournit le plein emploi pour ses habitants dans des centaines de micro et petites entreprises, la formation d'un «territoire alternative».

Mots-clés: Le développement local. Cluster. Planification alternative.

Introdução

O fenômeno da globalização exige intensa atividade econômica, formação de blocos e surgimento de redes empresariais globais, mas, paradoxalmente, tem feito emergir a preocupação com movimentos endógenos, como o desenvolvimento local e o (re)nascimento das pequenas empresas. Neste mundo globalizado, caracterizado pela lógica excludente do capitalismo, muitas vezes as grandes corporações não respondem aos anseios da sociedade no que diz respeito ao desenvolvimento esperado. Assim sendo, a concentração geográfica de micros e pequenas

empresas podem ser vistas como uma alternativa ao modelo fordista, em um movimento caracterizado pela acumulação flexível.

A acumulação flexível, que, segundo Harvey (1994), remonta aos primórdios do século XX, propôs um “novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 1994, p. 121).

Piore e Sabel (1984), em complemento, apontam duas formas pelas quais a acumulação flexível pode desenvolver-se:

*Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, CE, Brasil.

En primer lugar, las grandes empresas de producción en serie están nivelando sus jerarquías y concediendo una mayor autoridad a los supervisores de menor rango, con el fin de acelerar la adaptación a los cambios de los mercados y reducir el coste de producir cantidades pequeñas. En segundo lugar, están formándose núcleos de pequeñas empresas, que recuerdan a los distritos industriales decimonónicos de talleres flexibles: algunos se encuentran en industrias tradicionales, que van desde la metalurgia hasta la confección femenina; otros están explotando tecnologías tan nuevas que sólo han dado lugar a un puñado de productos vendibles. (PIORE; SABEL, 1984, p. 402).

Não só Piore e Sabel (1984) identificam as micro e pequenas empresas no advento da acumulação flexível, mas muitos outros como Metcalfe (2005), Lastres et al. (2005), Castells (2003), Cocco et al. (1999), Bagnasco (1999), Becattini (1999), Sengenberger e Pike (1999), identificaram o (re)nascimento das pequenas empresas como opção ao modelo fordista, assim como foi encontrada evidência empírica que demonstra que o sistema de micros e pequenas empresas locais atende aos requisitos do modelo de acumulação flexível, como é o caso do trabalho de Costa (2001).

Outras evidências empíricas também indicam que os territórios no mundo que se mostram capazes de gerar mais e melhores empregos são aqueles que têm base produtiva enraizada na micro e pequena empresa (COCCO et al., 1999). Contudo as pequenas empresas isoladas apresentam pouca competitividade em um mercado caracterizado por concorrência exacerbada e, por isso, precisam identificar formas inovadoras de organização que lhes permitam reagir positivamente aos desafios (AMORIM, 1998). As pequenas empresas, quando organizadas em aglomerados ou arranjos produtivos locais, podem superar as grandes na criação de empregos, margens de lucro, investimento *per capita*, transformação tecnológica, produtividade e valor agregado (CASTELLS, 2003).

Assim, aglomerados, arranjos produtivos locais ou *clusters*, são novas formas organizacionais que podem tornar as pequenas empresas altamente competitivas através de ganhos em economias de escala e de escopo. De acordo com Porter (1999, p. 211), “um aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas

e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns ou complementares”.

Algumas cidades do estado de Pernambuco vêm se sobressaindo no cenário nacional, utilizando práticas de acumulação flexível, como descrito acima, constituindo polos de desenvolvimento e acentuando o contraste entre os chamados “velhos e novos sertões”.

Novos sertões é a agricultura irrigada, técnico-intensiva, de alta produtividade. Ela brotou no vale do médio São Francisco, particularmente em seu pólo mais dinâmico, Petrolina-Juazeiro, que exibiu crescimento econômico de 7,8% anuais entre 1970 e 1998. [...] Ou as indústrias de confecções (nem sempre tão modernas) como as de Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, que dinamizam o emprego e a renda em algumas cidades de menor porte. (ALBUQUERQUE, 2003, p. 199).

Município inserido no modelo dos novos sertões, apresentando vigor econômico raramente visto no Nordeste, estima-se que Toritama seja responsável por 16% da produção nacional de peças jeans, sendo superada apenas pela região do Brás, em São Paulo, conforme dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE (2006). Nesse sentido, o objetivo desse estudo consistiu em identificar a ocorrência de desenvolvimento local em um arranjo produtivo situado em Toritama, município localizado no agreste pernambucano que vem se inserindo no modelo dos “novos sertões”.

A revisão da literatura sobre desenvolvimento local baseou-se na interdisciplinaridade, tendo em vista que foi alicerçada em estudos de diferentes campos disciplinares, como economia e sociologia. Nesse sentido, procurou-se observar a advertência de Guerreiro Ramos (1989) quanto ao risco da colocação inapropriada de conceitos, prática que vem, segundo o autor, descaracterizando a teoria organizacional.

1 Desenvolvimento local em perspectiva

Em sua investigação acerca da natureza e causas da riqueza das nações, Smith (2003) afirmava que a abundância ou a escassez da provisão anual de uma nação dependerá, “em primeiro lugar, da habilidade, da destreza e

do critério com os quais em geral se executa o trabalho da nação; e, em segundo lugar, da proporção entre o número dos que estão empregados em trabalho útil e o número dos que não estão” (SMITH, 2003, p. 1).

A partir daí, o foco da riqueza deixou de ser a terra (escola fisiocrata) e o acúmulo de metais preciosos (mercantilismo), passando a ênfase para o trabalho e a forma como ele é executado (divisão do trabalho). Smith (2003) desenvolveu, com base no princípio da divisão do trabalho, a Teoria dos Custos Absolutos, propondo que cada país deveria se especializar naquilo que poderia produzir a custo menor do que outros países.

Aprofundando a análise de Smith, David Ricardo, no início do século XIX, procurou mostrar que um país deveria se especializar na produção de bens que lhe trouxessem maiores lucros, mesmo que fosse mais eficiente em todos os setores de produção em relação a outro país, sendo este o princípio fundamental da Teoria dos Custos Comparativos:

Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e sua mão-de-obra à atividade que lhe seja mais benéfica. Esta busca da vantagem individual é admiravelmente associada ao bem universal do conjunto. [...] Este é o princípio que determina que o vinho deve ser feito na França e em Portugal, que os cereais sejam cultivados na América e na Polônia, e que as ferragens e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra. (RICARDO, 1979, p. 324).

Em síntese, Ricardo (1979) propunha que as economias deveriam se tornar especializadas naquilo que, comparativamente a outros, faziam melhor, servindo esse raciocínio de base para a proposta de desenvolvimento local.

Outhwaite e Bottomore (1996, p. 197) definem a expressão ‘desenvolvimento e subdesenvolvimento’ como “a conquista do progresso econômico e social (desenvolvimento) através da transformação do estado de subdesenvolvimento (baixa produção, estagnação, pobreza)”, sendo o desenvolvimento relacionado ao crescimento econômico mais que ao progresso social.

Furtado (1965, p. 111), por sua vez, considera que, “do ponto de vista econômico, desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade

de tempo, à disposição de determinada coletividade”. Portanto, como lembra Kliksberg (1997), o crescimento econômico, apesar de condição necessária, não é suficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade social, sendo fundamentais a qualidade e estrutura do crescimento, pelos impactos que causam sobre o nível de emprego, meio ambiente, qualidade de vida e distribuição da renda.

Nesse mesmo sentido, encontra-se Schumacher (1979, p. 149), para quem “o desenvolvimento não se inicia com bens materiais; começa com pessoas e sua educação, organização e disciplina. Sem esses três elementos, todos os recursos permanecem latentes, inexplorados, potenciais”. De acordo com o autor, o desenvolvimento necessariamente zelará pelas pessoas, que são a fonte primária e suprema de toda e qualquer riqueza.

Mais recentemente, Sen (2000, p. 51) faz distinção entre duas atitudes gerais em relação ao processo de desenvolvimento: “uma visão considera o desenvolvimento um processo ‘feroz’, com muito ‘sangue, suor e lágrimas’ – um mundo no qual sabedoria requer riqueza. [...] a outra vê o desenvolvimento essencialmente como um processo ‘amigável”, entendendo-se ‘amigável’ como a ênfase no bem-estar das pessoas e não nos bens materiais.

Já Desenvolvimento Local é entendido como:

Um processo endógeno de mudança, que leva ao *dinamismo econômico* e à *melhoria da qualidade de vida* da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as *potencialidades locais* e contribuir para *eleva as oportunidades sociais* e a *viabilidade e competitividade da economia local*; ao mesmo tempo, deve assegurar a *conservação dos recursos naturais locais*, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. (BUARQUE, 2006, p. 25; itálicos no original).

Esse tema é recorrente em um país de proporções continentais como o Brasil, caracterizado por desigualdades regionais históricas, seja em nível nacional, estadual ou municipal. Segundo Diniz e Lemos (2005), a primeira interpretação teórica acerca das desigualdades regionais no Brasil, e possivelmente na América latina, foi feita pelo Grupo

de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, formado em 1958. Baseando-se no modelo da *Cassa per il Mezzogiorno*, órgão dotado de significativos recursos para fomentar o desenvolvimento da região Sul da Itália, técnicos do governo federal, liderados por Celso Furtado, idealizaram a criação de um órgão semelhante para promover o desenvolvimento da região Nordeste, que viria a ser a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (HIRSCHMAN, 1986).

Nesse contexto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2000, p. 37) indicam que o desenvolvimento local pressupõe um novo paradigma, orientado por resultados em quatro dimensões:

- **Econômica:** resultados econômicos, com adequados níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular fatores produtivos endógenos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas locais e integrando redes de pequenas empresas.
- **Sociocultural:** maior equidade social, que se contrapõe ao acelerado processo de 'apartheid social', através da maior participação do cidadão e da cidadã nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território.
- **Político-institucional:** novas institucionalidades que, através da expressão política e maior representação dos segmentos sociais, permitam a construção de políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais, do mercado e da sociedade civil, gerando um entorno inovador favorável às transformações da economia local e o resgate da cidadania.
- **Ambiental:** compreensão do meio ambiente como ativo de desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade em qualquer opção transformadora.

Em um período como o atual, no qual o capitalismo procura adequar suas estruturas de domínio para a manutenção da economia de mercado, surgem, em contraste, novos formatos organizacionais apontando que "as relações sociais podem trazer uma nova luz para uma abordagem de desenvolvimento" (LÉVESQUE, 2007, p. 52). Esse novo cenário pode ser indício do que vaticina Polanyi (2000,

p. 11): "o que nossa época precisa é a reafirmação, pelas suas próprias necessidades, dos valores essenciais da vida humana", valores que permitam ao homem se organizar e construir o desenvolvimento local.

3 Procedimentos Metodológicos

Merriam (1998) classifica a pesquisa qualitativa em cinco tipos: estudo qualitativo básico ou genérico, estudo etnográfico, fenomenologia, *grounded theory* e estudo de caso. Nesta pesquisa, optou-se pela realização de um estudo de caso. Casos podem ser constituídos por indivíduos, grupos, programas, organizações, culturas, regiões, Estados, incidentes críticos, fases na vida de uma pessoa, ou seja, qualquer evento que possa ser definido como um sistema delimitado, específico, único (PATTON, 2002). O caso em estudo foi constituído pelo município de Toritama.

Becker (1997) considera que o estudo de caso tem, na maioria das vezes, um duplo propósito: tenta chegar a uma compreensão abrangente e também tenta desenvolver declarações teóricas mais gerais sobre regularidades do processo e das estruturas sociais. Além disso, o estudo de caso apresenta um caráter particularizante e tem um poder de generalização limitado (BRUYNE et al., 1977, p. 227). Dessa forma, os resultados obtidos em Toritama não devem ser generalizados para outros contextos semelhantes, principalmente porque está ocorrendo nesse município um fenômeno atípico, em relação a cidades geográfica e demograficamente semelhantes, pois, como lembra McNaughton (2000), em territórios diferentes, arranjos produtivos apresentam nuances próprias, fato que contribui para a variabilidade nas formas de organização dessas configurações.

Assim, o que está se pretendendo não é generalizar, é identificar a ocorrência de desenvolvimento local em pequeno município situado no semiárido que, contra todas as expectativas, tem a maior renda per capita entre os municípios pernambucanos do mesmo porte, está entre os 15 municípios nordestinos com menor dependência de transferências governamentais, fabrica dois milhões de peças jeans ao mês e tem 97% da população exercendo alguma atividade laboral relacionada à confecção de jeans (SEBRAE, 2006).

Para a coleta dos dados, foram utilizadas a observação sistemática e a entrevista semiestruturada. O protocolo de entrevista consistiu de uma solicitação para o entrevistado “contar” sobre Toritama, sobre o que está acontecendo em termos de desenvolvimento e de políticas públicas, pois as pessoas se sentem mais confortáveis narrando um processo, a partir da expressão “conte o que acontece” (SPINK, 2003). Nesse tipo de entrevista, o sujeito fica à vontade e não se constrange em dar nenhum tipo de resposta, pois vai falar sobre o que ele considera importante, na sua linguagem usual, sem necessidade de procurar palavras certas para responder perguntas específicas.

Os sujeitos, escolhidos intencionalmente e por acessibilidade, segundo critérios de relevância focados no objetivo do estudo, foram empreendedores proprietários de microempresas ou fabricos, como são denominados os negócios locais, representantes de associações locais e representante do Estado. A construção do *corpus* foi um processo iterativo, com pessoas sendo adicionadas à análise, e a quantidade dos participantes foi determinada pelo princípio da redundância ou saturação, ou seja, à medida que foram sendo vivenciados casos similares, adquiriu-se confiança empírica de que não mais se encontrariam dados que pudessem contribuir para a elucidação do problema (GLASER; STRAUSS, 1967). Decidiu-se que a saturação foi atingida na décima entrevista, pois foi o ponto em que as pesquisadoras se sentiram seguras de que a quantidade de sujeitos era menos importante do que a qualidade das informações. Como não existe fórmula que assegure a saturação, ressalte-se que essa depende exclusivamente do discernimento do pesquisador.

Em respeito ao anonimato dos sujeitos, as falas deles serão seguidas pela palavra ‘Entrevistado’, e por um numeral entre 1 e 10, de acordo com a ordem em que foi realizada a entrevista. A partir do material textual das entrevistas, os dados foram codificados com o auxílio do *software* Atlas/ti e classificados de acordo com as quatro dimensões proposta pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2000, p. 37).

3 Toritama: a Capital do Jeans

Menor município do estado de Pernambuco, ocupando uma área de 31 km² na zona do agreste e distante de Recife 162 km, Toritama seria apenas mais uma pequena cidade do Nordeste brasileiro fadada ao fracasso e ao descaso governamental. A topografia altamente irregular, as condições desfavoráveis do solo, o clima semiárido e a reduzida extensão territorial do município sempre dificultaram a atividade agropecuária, e, sob influência de Caruaru, cidade limítrofe, os toritamenses desenvolveram o ofício de fabricar calçados de couro, comercializados na grande feira daquela cidade.

A partir do início da década de 1980, houve acentuado crescimento do mercado para calçados de plástico e, também, de modelos para a prática de esportes (tênis), o que diminuiu acentuadamente a demanda pelo calçado de couro fabricado artesanalmente em Toritama. O precursor da nova atividade, a confecção de jeans, foi o então fabricante de calçados, ‘seu’ Eudinho, empreendedor que iniciou o novo negócio em 1979, a partir de sobras desse tecido adquiridas no vizinho município de Santa Cruz do Capibaribe.

Os fabricantes de Santa Cruz do Capibaribe compravam, em São Paulo, no chamado sistema de “casca e nó”, fardos fechados, vendidos no peso, com pedaços de diferentes tipos de tecidos. Especializados em confeccionar peças com tecidos mais leves (helancas, malhas, *lycra*), esses fabricantes desprezavam os pedaços de jeans. Em uma visita a Santa Cruz, ‘seu’ Eudinho comprou para a esposa uma saia jeans. Como toda a vizinhança gostou da saia, identificou uma oportunidade de negócio e pediu para a esposa tentar copiar o modelo. Voltou a Santa Cruz e comprou mais sobras de jeans, que serviram para fazer 20 saias. Levou-as para a feira de Caruaru e vendeu todas. Eudinho passou da fabricação do calçado de couro à confecção de jeans. Aproveitando-se também de uma competência adquirida, pois antes da lavagem o jeans é um pano grosseiro e o seu corte assemelha-se ao do couro, usou as mesmas ferramentas e duplicou sua produção.

Desde então, o ofício da confecção vem mudando a paisagem socioeconômica de Toritama. Produzindo aproximadamente

dois milhões, ao mês, de peças jeans, não há desemprego no município, a renda *per capita* é quatro vezes mais elevada do que no estado de Pernambuco e a posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que utiliza, como variáveis, a renda, a educação e a longevidade, saltou do 34º lugar para o 11º lugar no *ranking* dos municípios pernambucanos. Dentre os 185 municípios pernambucanos, Toritama ocupa a sexta colocação no IDH municipal na variável renda (PNUD, 2000).

Em relação à renda *per capita*, Toritama apresenta renda significativamente mais elevada do que municípios similares em Pernambuco. Além disso, tem-se que a distribuição de renda em Toritama é mais equilibrada que no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco, melhorando acentuadamente no período entre 1991 e 2000 (IBGE, 2008).

Apesar dos índices favoráveis, Toritama ainda apresenta uma série de problemas, frutos da urbanização descontrolada, a exemplo do surgimento de casebres, em áreas ambientalmente frágeis, e do crescimento econômico estar levando à implantação desordenada de fabricos no espaço urbano.

O acesso, partindo de Recife, se dá pela BR 232, considerada eixo de interiorização do desenvolvimento. Esta rodovia atravessa Caruaru e, então, tem início a BR 104, a “rodovia do jeans”, que é a única via de acesso a Toritama. Na estrada já é possível observar nitidamente a modificação da paisagem geográfica, da exuberância da zona da mata, com seus canaviais, para a aridez do agreste nordestino.

4 Costurando o desenvolvimento local em um arranjo produtivo de confecção de jeans

Oliveira (2006) considera que, para a construção do projeto social, embora não sejam condições suficientes, o crescimento econômico e a distribuição de renda, são condições necessárias e requisitos para a superação da pobreza e da melhoria no padrão de vida das pessoas.

Uma grande concentração de pequenas e médias empresas, que dividem o mercado de forma relativamente homogênea é, de acordo com Kalecki (1980), um sistema que conduz a uma distribuição de renda mais uniforme. O autor aponta que, quando parcela significativa de trabalhadores pode se autoempregar e empregar outra parcela da população, pois o padrão produtivo é pouco intensivo em capital e muito intensivo em trabalho, como ocorre em Toritama, automaticamente registra-se melhoria da distribuição de renda.

Nas tabela 1 e figura 1, observa-se o vigor com que a dimensão econômica emergiu dos dados, o que indica que o fator renda sobrepõe-se aos demais. O aumento da renda da população foi enfatizado por todos os entrevistados, que demonstram orgulho pelo desempenho econômico do município. É importante salientar que a dimensão político-institucional foi a segunda dimensão mais mencionada, porém as falas apontam sempre para a ausência de políticas públicas locais.

Tabela 1 - Frequências do desenvolvimento local proposta pelo BNDES/ PNUD

Desenvolvimento local	Freq.	%
Dimensão ambiental	16	12,40
Dimensão econômica	79	61,24
Dimensão político-institucional	29	22,48
Dimensão sócio-cultural	5	3,88
Sub-total	129	100

Fonte: Pesquisa direta, 2008

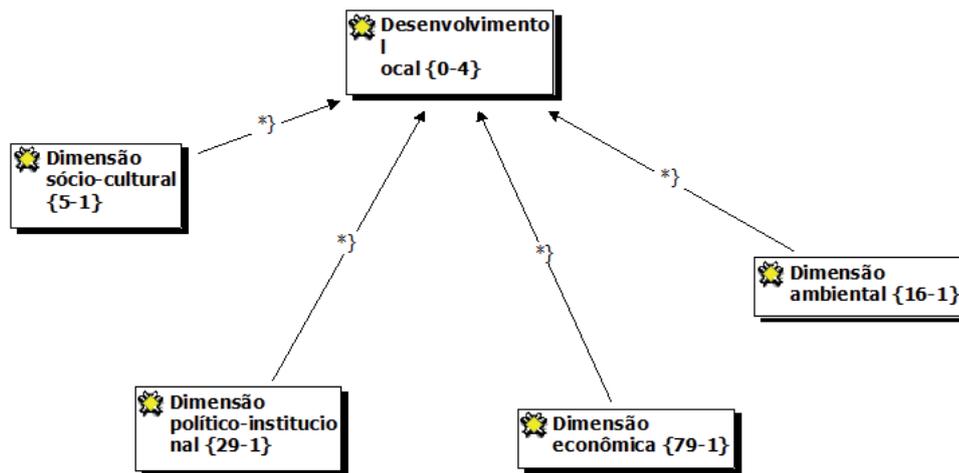


Figura 1 - Desenvolvimento local e suas dimensões.

Fonte: Pesquisa direta, 2008.

Nota: *} é propriedade de

Uma preocupação evidente é que a oferta de trabalho atrai muita gente sem qualificação e, com o mercado imobiliário inflacionado, estão surgindo focos de favelas na periferia: “não existe uma infraestrutura adequada na periferia do município, principalmente porque, de 1990 a 2000, o crescimento populacional foi imenso” (Entrevistado 3). Porém, esses focos de favelas tendem a desaparecer, porque

[...] existem pessoas que chegam sem qualificação e passam dificuldades, mas os focos de favela vão logo diminuindo, porque as pessoas vão aprendendo um ofício e tendo um rendimento, pela localidade em que ela tá morando, ela já sente, ela sente que deve mudar também. Ela já começa a desmanchar aquela casinha ali e fazer uma casinha melhor, pela própria educação, pelo melhor rendimento, porque vê os outros melhorando (Entrevistado 1).

Apesar da elevação muito acentuada na renda *per capita*, houve, ao mesmo tempo, concentração da renda: “seria exagero dizer que toda a população envolvida na produção é homogênea na participação da renda produzida pela confecção” (Entrevistado 7). Contudo essa lógica vem se transformando aos poucos, indicando uma possível transição para um capitalismo mais desenvolvido, em que não há tanta pobreza ou desigualdade, pois predomina uma situação de inclusão para praticamente a totalidade da população.

Entretanto, de modo geral, em Toritama, vários setores da economia vêm sofrendo mudança nos últimos anos, assim como a

condição de vida da população, como revelam os depoimentos a seguir: “quinze anos atrás, acredita que nós tínhamos duas padarias e uma farmácia? Hoje nós temos mais de 30 padarias e mais de 30 farmácias. Quanto a posto de gasolina, têm vários aqui, o que antes tinha uma bombinha na BR” (Entrevistado 6); “os mais pobres daqui, que moram nas casas da Cohab, a menor televisão que tem é de 29 polegadas” (Entrevistado 4), ou ainda, “qualquer carroceiro desse que vende água tem, pelo menos, uma casa e um carro” (Entrevistado 6). “20 atrás, todas essas ruas eram de terra, nada pavimentado, tudo areia, hoje tá tudo calçadinho” (Entrevistada 9). O toritamense se orgulha de que, “mesmo tendo crise no país, aqui não se passa fome” (Entrevistado 1) ou “aqui só existe fome se a pessoa tiver preguiça de descascar uma banana” (Entrevistado 5).

Em Toritama, assim como no Brasil de modo geral, a administração pública tem se caracterizado pela incapacidade de implantar ações que atendam as demandas sociais: “as políticas públicas são inexistentes, então por isso o empresário aqui se acha tão autossuficiente” (Entrevistado 3). Essa falta de políticas públicas eficientes e inovadoras tem sido uma das principais causas da ausência do desenvolvimento, em nível local ou regional, conforme o estudo de Albuquerque (2003). Corroborando o autor, Ornélas (2003) reforça que as ações governamentais dão ênfase a “indústria da seca”. Porém a arquitetura dos “novos sertões” que está se desenvolvendo

em Toritama e em outros municípios, pode colocar um ponto final no modelo simplista do Nordeste atrasado e sem condições de enfrentamento dos seus problemas.

Dos relatos é possível depreender que parte do empresariado local percebe o Estado é apenas como um agente implementador de políticas públicas, com papel bem delimitado:

Acho que o governo, não só o governador atual, mas os outros que já passaram, os que vão vir, o próprio prefeito, os empresários também, porque você não deve culpar o governo, porque se você não leva o problema, ele nunca vai ser resolvido. E tem que resolver o problema sem estar atrás de toma lá, me dê cá. Nós que somos comerciantes, somos empresários, temos que olhar também a parte nossa, sem estar atrás de emprego de prefeitura, porque prefeitura tem que fazer administração... Porque quando você vai atrás de alguma coisa em troca, dificulta o andamento da administração. Tem que só deixar administrar o município, com segurança, com saúde, com educação e trazendo outros empreendedores e até, por exemplo, dando condições para aqueles empreendedores, com incentivos para aqueles que vem comercializar no nosso município (Entrevistado 1).

Em Toritama, a presença do poder público faz-se imprescindível nos setores que exigem “investimentos que demandem muitos recursos, que estão além da capacidade de investimento do empresário. O empresário não tem fôlego suficiente para investir em setores onde o retorno é muito demorado e o investimento muito alto, como educação” (Entrevistado 3). As políticas públicas devem, então, priorizar o investimento em educação, no intuito de construir um estoque de capital humano, como mostra o estudo de Kim (1998), seja ao nível operacional, seja ao nível gerencial.

Outra área que requer atenção é o meio ambiente, pois uma das fases do processo produtivo do jeans, a lavagem, exige muita água e muito combustível, no caso, a queima de lenha. Toritama, por sua vez, fica localizada no agreste, as margens do rio Capibaribe, que na maior parte do ano é um leito seco, e a água é um recurso precioso, assim como restante do mundo. Para preservar esse recurso escasso, em 2001, o promotor da cidade, instaurou um inquérito civil para apurar denúncias sobre o lançamento, no rio, dos refluente das mais de

50 lavanderias, e sobre a poluição atmosférica resultante da queima de lenha nas caldeiras.

Após inúmeras negociações, no segundo semestre de 2005, todas as lavanderias tinham cumprido as exigências do Ministério Público Estadual e o rio Capibaribe estava com suas águas limpas, e peixes e garças haviam retornado. Desde então, ficou mantida a fiscalização e, no final de novembro de 2007, ainda foi promovida uma audiência pública, pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias (Caop) de Meio Ambiente do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), para discutir a poluição por resíduos tóxicos despejados por lavanderias, do rio Capibaribe.

Foi rompida uma barreira cultural, mas, se deixar de fiscalizar, volta tudo ao que era. Foram quatro anos e meio para fazer, mas para desfazer é bem mais rápido. O próximo problema, já que o da água está praticamente resolvido, é a lenha. A lenha é muito barata, porque o IBAMA não consegue fiscalizar (Entrevistado 4).

É comum observar na “rodovia do jeans”, o trânsito de caminhões carregados com lenha, combustível que alimenta as caldeiras das lavanderias. Um proprietário de confecção, que recentemente abriu uma lavanderia com um irmão, acredita que “a lenha usada nas lavanderias não agride o ecossistema – chama-se jurema, tem raízes tão profundas, que brota de novo, sozinha, não precisa nem de plantar, ela é toda autorizada” (Entrevistado 5).

No que diz respeito à quarta dimensão – sociocultural - eleita para discutir a ocorrência de Desenvolvimento local em Toritama, há que ressaltar que foi pouco abordada pelos entrevistados uma vez que o município é muito pequeno, não se encontram espaços públicos destinados ao lazer, como parques ou praças arborizadas. Todo o espaço físico é aproveitado para a implantação de negócios. A conservação dos recursos naturais, associada ao dinamismo econômico, à melhoria na qualidade de vida da população, à mobilização das potencialidades locais e ao aumento das oportunidades sociais são, de acordo com Buarque (2006), pré-requisitos para o desenvolvimento local.

Assim, a partir das quatro dimensões discutidas anteriormente, o Quadro 1 apresenta as principais características identificadas em Toritama e que podem conduzir ao desenvolvimento local da região.

Dimensões	Características
Econômica	Grande concentração de micros e pequenos negócios; núcleo de produção de base familiar, com formação de redes de empresas; situação de pleno emprego; independência de recursos públicos e de instituições financeiras.
Sociocultural	Inclusão social por meio do pleno emprego e da criação de <i>spin-off</i> ; reduzida distância hierárquica entre patrão e empregado; orgulho do dinamismo econômico do município.
Político-institucional	Ausência de políticas públicas. Atuação do Ministério Público Estadual no controle de danos ao meio ambiente.
Ambiental	Princípio da sustentabilidade ambiental respeitado pela maioria das lavanderias formais, todas com sistema de tratamento.

Quadro 1- Dimensões do desenvolvimento local presentes em Toritama.

Fonte: Pesquisa direta, 2008.

É importante salientar que o desenvolvimento local é um processo em que o social se integra ao econômico. A distribuição de renda e o crescimento econômico acabam por adquirir uma dinâmica comum, pois os atores tomam decisões para aumentar a produtividade e competitividade das empresas e, assim, melhoram a qualidade de vida da população, como está ocorrendo no formato produtivo analisado em Toritama.

Considerações finais

Este estudo procurou identificar a ocorrência de desenvolvimento local em Toritama, menor município pernambucano em extensão territorial que, contra todas as expectativas, vem sinalizando para a formação de um novo formato organizacional que pode possibilitar a ocorrência de desenvolvimento local ou territorial.

É possível inferir da revisão da literatura e da análise dos encontros empíricos realizados que os pressupostos básicos do ‘princípio de mercado’, como esclarecidos por Souza Santos (1995), como autonomia, iniciativa privada, concorrência, competitividade, lucro e liberdade, apresentam-se com vigor, em Toritama, embora o formato atípico que se observa seja um paradoxo da globalização: um pequeno território espacial, desprovido de recursos naturais, oferece plena ocupação para seus habitantes, bem como para pessoas provenientes de localidades próximas, em centenas de micros e pequenos negócios. Signo representativo da época atual, a globalização neoliberal vem tendo sua hegemonia ameaçada por essas novas horizontalidades

que, a partir do territorial, mostram novos caminhos e novas alternativas, “capazes de restaurar o homem na sua dignidade”, conforme apontou Santos (2005, p. 144).

O fenômeno que está ocorrendo reforça o papel do arranjo produtivo local como uma forma de ‘globalização contra-hegemônica’ (SOUZA SANTOS, 2003) baseada na acumulação flexível: o capital cresce “desunido”, sem a presença de uma, ou mais, grande empresa nucleando os micros e pequenos negócios. O pequeno capital se territorializa e preenche o *locus* urbano, disperso por centenas de micro e pequenas empresas. Forma-se um “território alternativo”, que possibilita a construção de um espaço mais igualitário econômica e socialmente (HAESBAERT, 2002), onde a grande empresa, pérola do modelo fordista, é substituída por uma miríade de pequenos negócios, que promovem a inclusão de toda a população.

Em Pernambuco, berço do primeiro ciclo econômico da colonização brasileira, poderia ter se cristalizado a característica das nações ibéricas apontada por Holanda (1995), de que o ócio importa mais do que o negócio. Em Toritama vem ocorrendo justamente o contrário: o negócio importa mais do que o ócio e, assim sendo, promove o desenvolvimento do território, não por políticas de atração de grandes unidades fabris, por meio de abdicação fiscal e tributária, como alguns estados e municípios nordestinos estão promovendo, mas pelo empreendedorismo autóctone, voltado para a criação de micros e pequenos negócios.

Entretanto vale salientar que, como parte de qualquer trabalho científico, é impor-

tante apresentar alguns limites identificados nesse “Desenvolvimento Local” observado em Toritama, destacando que poucas foram as dimensões observadas em vigor em Toritama, e que, quando não raro, se apresentavam de forma precária. Na proposta do BNDES e do PNUD, todas as quatro dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental, são interdependentes e fundamentais para a sustentabilidade do Desenvolvimento Local, portanto cabe aos cidadãos de Toritama, não se acomodarem com as vitórias já alcançadas e enveredarem em desafios que envolvam principalmente ações socioculturais e político-institucionais, sob pena de no futuro as melhorias vividas pela população virem a ser apenas parte da história, como já aconteceu em muitos outros territórios.

Referências

- ALBUQUERQUE, R. C. de. Bases de uma nova estratégia de desenvolvimento para o Nordeste. In: VELLOSO, J. P. dos R.; ALBUQUERQUE, R. C. de (Coord.). *A promoção do desenvolvimento: os 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.
- AMORIM, M. A. *Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.
- BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos – o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A.P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos – o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- BECKER, H. S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. *Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais – os pólos da prática metodológica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede* (a era da informação: economia, sociedade e cultura). 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. Vol. 1.
- COCCO, G.; GALVÃO, A.P.; SILVA, M.C.P da. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos – o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- COSTA, M. T. As pequenas e médias empresas no desenvolvimento local: conceito e experiências. In: GUILMARÃES, N. A.; MARTINS, S. (Org.). *Competitividade e desenvolvimento – atores e instituições locais*. São Paulo: SENAC, 2001.
- DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. *Economia e território*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine, 1967.
- GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações – uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.
- HAESBAERT, R. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna – uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- HIRSCHMAN, A. O. Teorizando sobre o desenvolvimento econômico de uma perspectiva histórica. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 18, p.7-44, out./nov./dez. 1986.
- HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KALECKI, M. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- KIM, L. Technology policies and strategies for developing countries: lessons from the Korean experience. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 10, n. 3, 1998.
- KLIKSBERG, B. Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, jan. 1997.
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto, 2005.
- LÉVESQUE, B. Contribuição da Nova Sociologia Econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 49-60, abr./jun. 2007.
- McNAUGHTON, R. B. Industrial districts and social capital. In: GREEN, M. B.; McNAUGHTON, R. B. (Ed.). *Industrial Networks and Proximity*. Aldershot, UK: Ashgate, 2000.
- MERRIAM, S. B. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- METCALFE, S. O empreendedor e o estilo da economia moderna. In: CASTRO, A. C.; LICHA, A.; PINTO JR, H. Q.; SABOIA, J. (Org.). *Brasil em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. In: OLIVEIRA, G. B. de; SOUZALIMA, J. E. de. (Org.) *O desenvolvimento sustentável em foco – uma contribuição multidisciplinar*. Curitiba/São Paulo: Annablume, 2006.
- ORNÉLAS, W. O Banco do Nordeste, o Nordeste e o BNDES. In: VELLOSO, J. P. dos R.; ALBUQUERQUE, R. C. de (Coord.). *A promoção do desenvolvimento: os 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

- OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- PATTON, M. *Qualitative research and evaluation methods*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.
- PIORE, M.; SABEL, C. *La segunda ruptura industrial*. Madri: Alianza Editorial, 1984.
- POLANYI, K. *A grande transformação - as origens da nossa época*. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PORTER, M. E. *Competição - estratégias competitivas essenciais*. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. 2000. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: ago. 2007.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).
- SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SCHUMACHER, E. F. *O negócio é ser pequeno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. 2006. Disponível em: <www.sebrae.com.br>. Acesso em: mar. 2007.
- SENGENBERGER, W.; PIKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política. In: COCCO, G.; URANI, A., GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos - o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Vol. 1.
- SOUZA SANTOS, B. de. *Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 18-42, jul./dez. 2003

Teoria e Prática



Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local
Public Procurement: Strategy and Instrument for Management of Local Development
Achats Publics: Stratégie et Instruments pour la Gestion du Développement Local
Contratación Pública: Estrategia e Instrumento para la Gestión del Desarrollo Local

Eduardo de Lima Caldas*
(eduardocaldas@usp.br)

Raquel Sobral Nonato*
(kell.sobral@gmail.com)

Recebido em 07/11/2012; revisado e aprovado em 23/01/2013; aceito em 16/02/2013

Resumo: Este artigo é resultado de análise e reflexão sobre a importância das compras públicas na gestão do desenvolvimento local. Neste artigo, são apresentados os antecedentes das recentes experiências de desenvolvimento local. Em seguida, é apresentado o atual panorama das compras públicas no Brasil como estratégia para a promoção do desenvolvimento local. Por fim, é apresentado um estudo de caso sobre compras públicas no município de Osasco.

Palavras-chaves: Compras públicas. Desenvolvimento local. Políticas públicas.

Abstract: This article is the result of analysis and reflection on the importance of public procurement practices in the management of local development. In this paper, we present the background of recent experiences of local development. Then we present the current scenario of public procurement in Brazil as a strategy for promoting local development. Finally, we present a case study on public procurement in Osasco.

Key words: Procurement. Public policies. Local development.

Résumé: Cet article est le résultat de l'analyse et de réflexion sur l'importance des achats publics dans la gestion du développement local. Dans cet article, nous présentons "l'histoire récente" des expériences de développement local. Ensuite, nous présentons la situation actuelle des achats publics au Brésil comme une stratégie visant à promouvoir le développement local. Enfin, nous présentons une étude de cas sur les achats publics à Osasco.

Mots-clés: Achats publics. Développement local. Politiques publiques.

Resumen: Este artículo es el resultado del análisis y la reflexión sobre la importancia de la contratación pública en la gestión del desarrollo local. En este artículo se presenta la historia reciente de las experiencias de desarrollo local. A continuación se presenta el panorama actual de la contratación pública en Brasil, como una estrategia para promover el desarrollo local. Por último, se presenta un estudio de caso sobre la contratación en Osasco.

Palabras clave: Contratación. De desarrollo local. Políticas públicas.

Introdução

Este trabalho procura trazer uma contribuição no campo de estudos sobre Desenvolvimento Local, observando as compras públicas governamentais como instrumento fundamental para organizar a demanda e favorecer a capilaridade de recursos financeiros no território. Há uma série de experiências de desenvolvimento local, observadas e analisadas a partir do uso de estratégias e instrumentos, dentre os quais, facilitação de acesso ao crédito, qualificação da mão de obra, apoio técnico, dentre outros. No entanto, desde meados dos anos 90, raras foram as experiências de desenvolvimento local que contribuíram com a organização da demanda como instrumento e estratégia para aumen-

tar a capilaridade de recursos financeiros no território.

O presente trabalho está organizado em cinco partes, além desta introdução e das conclusões: Nota Metodológica; Antecedentes; Um olhar keynesiano sobre as Compras Públicas; um Estudo de Caso sobre Osasco; Observações Finais.

Na seção sobre "antecedentes" buscar-se-á apresentar experiências tanto sobre instrumentos e estratégias de desenvolvimento local identificadas no período, demonstrando uma reorientação das políticas públicas nesse setor. Na seção que trata do "olhar keynesiano sobre as compras públicas" procurar-se-á apresentar as ideias de Keynes relacionadas à redução das importações e ao aumento dos gastos públicos como mecanismos para

* Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

** Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV), São Paulo, SP, Brasil

umentar a capilaridade de recursos no território, na mesma seção, é apresentado o arcabouço institucional e jurídico na qual as compras públicas estão inseridas. Em seguida, será apresentado um estudo de caso sobre compras públicas, estruturado como política pública no município de Osasco.

A referida política é denominada “Projeto Educação e Inclusão” e, ao mesmo tempo que oferece formação e qualificação socioprofissional no setor têxtil e de confecção, garante o escoamento do produto gerado no setor por meio da compra pública de “uniformes escolares”. Se do lado da produção, garante-se a formação e qualificação pelo lado da oferta, e a compra pública pelo lado da demanda, olhando pela ótica do consumo, observa-se a redução das despesas das famílias que têm filhos matriculados na Rede Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental, visto que a distribuição dos “uniformes escolares” para a rede municipal de ensino é gratuita. Além desses aspectos, deve-se considerar o reconhecimento público da referida experiência¹, mais um elemento que justifica o esforço para sua compreensão.

Finalmente, serão apresentadas as observações finais a partir da experiência de Osasco no contexto temático, ou seja, no contexto das experiências de desenvolvimento local e especificamente das experiências de compras públicas vistas no estudo de caso.

Nota Metodológica

A metodologia desta pesquisa está amparada em um conjunto de instrumentos, dentre os quais uma espécie de “arqueologia” da literatura sobre o tema “compras públicas” articulando-o com uma ideia de desenvolvimento local e um estudo de caso a partir do qual foram realizadas várias “visitas de campo”, feitas observações livres, e realizadas entrevistas semiestruturadas.

Dessa forma, tal abordagem foi escolhida por entender que os objetivos da pesquisa não pretendiam mensurar tão somente elementos rigorosamente quantificáveis, mas

buscava compreender de que maneira as experiências de uso do poder de compra estão sendo utilizadas no contexto apresentado, a partir da descrição e análise da trama das relações sociais observáveis.

Segundo Yin (2005), o estudo de caso busca “investigar um fenômeno contemporâneo, no contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão perfeitamente delimitadas” (p. 13). Ao discutir a pertinências dos estudos de caso com “experiências únicas”, Yin (2005), afirma que essas situações se justificam quando a experiência é ilustrativa. No caso de Osasco, a prática desenvolvida é ilustrativa no que se refere ao mecanismo de compras públicas visando ao desenvolvimento local.

Dentre os recortes possíveis, a pesquisa priorizou a observação das arenas em que a política foi construída e é desenvolvida, e dos atores envolvidos que permearam o processo de tomada de decisão ao longo da implementação da referida prática. As arenas se reportam ao cenário no qual o processo decisório foi realizado (Câmara Municipal e interior do Poder Executivo) a partir da coalizão entre grupos, interesse e, principalmente, poder (LOWI, 1964). Os atores envolvidos, por sua vez, foram considerados como capazes de transformar oportunidades em políticas públicas por meio de seu poder de negociação (LINDBLOM, 2006).

Segundo Roberto Damatta (1974), a atividade do pesquisador é dividida em três fases. A primeira compreende a fase “teórico-intelectual”, na qual o pesquisador deve se esforçar para realizar a aproximação entre objeto de estudo e suas impressões, de modo a familiarizar-se com o exótico e distanciar-se do que lhe é comum. A segunda compreende o “período prático”, cujo objetivo é realizar uma imersão na experiência observada de modo a destacar os aspectos orgânicos e identificar os problemas “banalmente concretos”. A última fase é denominada “pessoal ou existencial”, na qual as lições e o aprendizado sobre o caso estudado são apreendidos contribuindo para o surgimento de novas percepções do pesquisador.

Sobre isso, Peter Spink ressalta que observar o campo na perspectiva dos “micro-lugares” não é se distanciar completamente do objeto de estudo, mas tornar-se parte do

¹ Em 2008 o projeto ficou em segundo lugar no Prêmio “Boas Práticas do Bolsa Família”, organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2011).

cotidiano, partindo da premissa que o “cotidiano é tudo que temos”

a noção de microlugares é um duplo desafio: primeiro de aprender a prestar atenção a nossa própria cotidianidade, reconhecendo que é nela que são produzidos e negociados os sentidos e, segundo, de aprender a fazer isso como parte ordinária do próprio cotidiano, não como um pesquisador participante e muito menos como um observador distante, mas simplesmente como parte. Se o primeiro já é difícil o segundo desafio requer a disposição de repensar muito daquilo que é presumido como central à “boa pesquisa científica”. (SPINK, 2008, p. 71).

A escolha do município de Osasco se deu, primordialmente, pela motivação em investigar e compreender a redefinição dos instrumentos estatais advindos de novos elementos identificáveis no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento local por meio da inclusão social e geração de renda e ocupação na região².

Uma vez delimitado o escopo da pesquisa, foi realizada a revisão bibliográfica contemplando a ideia de “compras públicas como indutor do desenvolvimento local”.

Para levar a cabo a pesquisa, lançou-se mão de um conjunto de instrumentos, focados na revisão da literatura, consultas em fontes primárias de informação (relatórios internos, editais e processos administrativos), observação livre, conversas informais, registro fotográfico, visitas de campo, além da realização de entrevistas com os atores envolvidos, além de impressões e inquietações registradas no diário de campo.

Os roteiros de entrevistas aplicados na pesquisa em questão foram inspirados no Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC), da

² Em princípio foi pensado desenvolver a pesquisa em torno do programa “Osasco Solidária”, criado em 2005, que abrange o projeto escolhido na presente pesquisa. Assim, foi realizada uma primeira visita às principais atividades executadas pelo programa: Incubadora Pública de Empreendimentos Solidários, Centro Público, Inclusão de produtores locais na reurbanização de favelas no bairro Morro do Socó e o “Projeto Educação e Inclusão”. Ao perceber a amplitude das ações, entendeu-se que seria mais adequado estudar o “Projeto Educação e Inclusão”, uma vez que a experiência trazia elementos interessantes, tais como a identificação da rede de apoio na gestão do projeto e dos mecanismos de compras públicas utilizados em sua implementação.

Fundação Getúlio Vargas (FGV), iniciativa reconhecida como de grande contribuição para a sistematização e disseminação de práticas de gestão pública em contexto subnacional. As entrevistas se concentraram fundamentalmente no segundo semestre de 2011, ou seja, cinco anos após a implementação da referida política pública e um ano antes das eleições municipais³.

Antecedentes

A valorização do local enquanto espaço de poder capaz de articular conjuntos diferentes de ação e de atores está no centro das transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas “tecnologias urbanas” (DOWBOR, 2009). Trata-se da superação da perspectiva de ação encontrada no período anterior a 1988, vista tão somente como iniciativa isolada, não fazendo parte da estratégia de desenvolvimento do país.

Vaz e Caldas (2006) organizam as experiências de desenvolvimento local recentes em 3 fases: “antecedentes”, “grande encruzilhada” e “o despertar tardio”. A primeira fase compreende o período de 1976 a 1988,

³ Sobre os roteiros de entrevista, deve-se considerar que foi organizado um roteiro inicial, contendo as primeiras informações sobre o Projeto Educação e Inclusão e encaminhado à Secretaria do Desenvolvimento Trabalho e Inclusão (SDTI), órgão público responsável pela gestão do projeto. O Segundo passo foi a elaboração de um roteiro de entrevista semiestruturado direcionado aos responsáveis da referida prática: Sandra Faé Praxedes – Secretária do Secretária do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão; Paulo Marcelino – Representante da Secretaria da Educação no Comitê Gestor da execução do projeto; Celso Pedro – Coordenador da Associação Eremim; e Gerson Guimarães – Coordenador de projetos do Instituto de Tecnologia Social (ITS BRASIL). Com essas informações foi elaborado um segundo roteiro de entrevista semiestruturada aplicado aos representantes dos grupos de interesse envolvidos ao longo do processo. Finalmente, entendendo a especificidade do grupo ligado ao setor da educação principalmente por estarem ligados ao recebimento do produto final (os uniformes escolares), foi elaborado um terceiro roteiro de entrevista e aplicados nas escolas EMEF Prof. João Larizzati, CEMEI Alice Manholer Piteri e EMEF Maestro Domingo Blasco, as duas primeiras localizadas nos bairros Km 18 e a terceira no bairro Novo Osasco. As perguntas foram dirigidas aos pais de alunos, professores e diretores das escolas a fim de destacar os caminhos pelos quais os uniformes escolares passam até chegar ao seu destino final: os alunos

denominada “antecedentes”. Essa fase identifica as ações do período comopositora ao Regime Militar e como primeiros ensaios de governos democráticos, nesse cenário, o fortalecimento das instâncias locais representava a tentativa de consolidar espaços de resistência para a redemocratização em busca de maior autonomia para os governos subnacionais. Entre as ações identificadas no período estão os municípios de Lajes, SC e Boa Esperança, ES (MARTINS et al., 2009).

Conforme observam Kugelmas e Sola (1999, p. 67), “no momento da promulgação da Constituição de 1988, a reação à centralização fiscal do regime autoritário atingiu seu ponto culminante; o padrão de organização federativa que então emerge é tido como um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento”, assim, a descentralização vem consonante aos anseios de democratização do processo decisório e controle social. Para Farah, a descentralização política e administrativa surge em um cenário de redefinição no plano econômico. Assim, de um lado aparece a necessidade de redistribuir o poder entre os entes da Federação no plano político e econômico e, em paralelo a isso, surge um forte discurso neoliberal que propagava um Estado mínimo.

O período de 1989-1993 é denominado como a “grande encruzilhada” (VAZ; CALDAS, 2006), porque a redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição Federal de 1988 indicaram a mudança do paradigma da ação estatal no nível local, ampliando as competências dos municípios, aumentando suas capacidades em tributar, incrementando recursos por meio das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da Cota Parte do Imposto sobre o Comércio de Mercadorias e serviços (ICMS), mas, *pari passu* a isso, as demandas por políticas públicas sociais reprimidas pelo período de Ditadura Militar incidiram sobre os municípios que, por sua vez, já não apresentavam alternativas ao Regime, mas tão somente faziam a gestão da crise existente; finalmente, a terceira fase denominada “o despertar tardio” se relaciona à centralização do governo local a partir de 1993, cujas responsabilidades foram mantidas e iniciativas de desenvolvimento local começam a ganhar força (VAZ; CALDAS, 2006).

A terceira fase denominada “o despertar tardio” se relaciona à centralização

do governo local a partir de 1993, cujas responsabilidades são mantidas e iniciativas de desenvolvimento local começam a ganhar força (VAZ; CALDAS, 2006).

Nesse contexto, surgem iniciativas de apoio a arranjos produtivos locais, por meio do uso do poder de compra do Estado, de políticas públicas de microcrédito, de cooperação entre os municípios por meio dos consórcios intermunicipais e da disseminação do Orçamento Participativo entre as prefeituras municipais, indicando uma reorientação das políticas públicas nesse setor.

Um olhar keynesiano sobre compras públicas

As compras públicas guardam forte relação com a ação do Estado em ativar dispositivos para dinamizar a economia local, uma vez que movimentam recursos estimados em 10% do PIB brasileiro (CATTANI; FERRARINI, 2010). Trata-se de um mercado de mais R\$ 350 bilhões/ano, do qual apenas 20% dos pequenos negócios participam, mesmo considerando que esse tipo de negócio representa 99,2% das empresas formais brasileiras (MORAIS, 2005).

No âmbito internacional, a inserção das compras públicas nos debates sobre a integração de blocos econômicos para a expansão das transações comerciais entre os países, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a União Europeia (UE), NAFTA, Estados Unidos da América (EUA), estão cada vez mais presentes, evidenciando seu papel estratégico nas discussões sobre a ação estatal e o desenvolvimento (MOREIRA; MORAIS, 2003).

A presente seção parte da perspectiva teórica de que a tradição econômica de intervenção do Estado está intimamente ligada às experiências que utilizam o exercício do poder de compra. Avançando para o campo empírico, são apresentadas suas recentes interfaces com o plano jurídico brasileiro, de modo a destacar como estão sendo desdobradas, limitadas e articuladas as políticas públicas para impulsionar a referida ação estatal.

Lima e Pitaguari (2005), a partir do enfoque keynesiano, propõem que a dinamização da demanda efetiva no nível local está intrinsecamente ligada à base produtiva

de exportação e ao investimento do setor público em setores estratégicos por meio do gasto público.

Deve-se ressaltar que as alterações na demanda efetiva, advinda da expansão das atividades de exportação ou da despesa pública, têm três efeitos sobre a renda da economia local: um efeito direto associado à remuneração das famílias, que dependem do setor exportador; um efeito indireto, que vai estimular a produção dos setores não exportadores; um efeito induzido pelo acréscimo de renda causado pela expansão do emprego nos setores exportadores e não exportadores. (LIMA; PITAGUARI, 2005).

Tal perspectiva remonta estudos de meados dos anos 80 no Canadá e nos Estados Unidos da América (EUA) e traz em si elementos passíveis de observação sobre a atuação estatal na dinâmica local. O estudo de Davis (1987) evoca importantes contribuições acerca do tema, por meio de uma abordagem teórica e empírica.

O autor traz experiências bem sucedidas no estado de Oregon nos EUA e em províncias canadenses no que se refere à substituição de importações, o que ele denomina “*Buy-local*”. O autor conclui que tal prática representa um elemento de força no apoio à economia local, gerando um efeito multiplicador no processo que é descrito a seguir:

A dollar decrease in import purchases will indeed have the same impact on the local economy as a dollar increase in export sales, all other things equal. But a decrease in imports is only half of the process of import substitution. The other half of the process is an increase in local production. A dollar of import substitution (the replacement of a dollar of imports by a dollar of local production) will thus have a greater impact on the local economy than will a dollar increase in exports. While it is correct, as Hoover states, that in both cases local production has increased by one dollar, in the case of import substitution, in contrast with export expansion, the local multiplier has been slightly increased. (DAVIS, 1987, p. 03)⁴.

⁴ “A queda do dólar em importações terá certamente o mesmo impacto sobre a economia local quanto um aumento do dólar em vendas para exportação. Porém uma diminuição das importações é apenas metade do processo de substituição de importações. A outra metade do processo é um aumento em produção de dólar. Um dólar de substituição de importações (a

Sobre os resultados da aplicação do *Buy-Local*, Davis resalta algumas vantagens em utilizar bens e serviços produzidos no âmbito local, entre eles a eliminação de despesas intermediárias como transporte e câmbio, além do aumento da diversidade da economia local representando um ganho adicional resultante do processo (1987). Ainda sobre isso, Davis elucida a conexão causal de programas de fomento a este processo e a criação de emprego e, conseqüentemente, dos impactos sentidos na economia local, alcançando assim, o fortalecimento e a expansão da produção local.

Jane Jacobs (1974) também tece importantes considerações sobre o efeito multiplicador gerado ao investir na economia local. Para a autora, as cidades têm o poder de alavancar o desenvolvimento econômico à medida que o mercado local é fortalecido. O *the export-multiplier effect* aumenta os níveis de emprego local gerando um círculo virtuoso onde a produção no mercado local induz o desenvolvimento de novos bens e serviços para o consumo interno e externo.

Dessa maneira, traduzindo tal estratégia em mecanismos utilizados pelo Estado no processo de compras públicas, podem ser apontadas políticas públicas nesse setor. Entre elas, podem ser destacadas as de fomento à tecnologia nacional e aumento de competitividade no nível internacional; a flexibilização e desburocratização na formalização de micro e pequenas empresas, principalmente por meio alteração na legislação; o apoio instrumental fomentando a criação de empreendimentos coletivos, realizado por meio de políticas públicas de incentivo; a oferta de crédito, articulando com outros equipamentos públicos tais como agências de fomento, de modo a diminuir os riscos envolvidos, entre outros.

A presença de órgãos que atuam sistematicamente na capacitação de servidores e fornecedores sobre compras públicas também é um ponto relevante, destacando-se nesse

substituição de um dólar das importações por um dólar de produção local) terá assim um maior impacto na economia local do que será um aumento do dólar nas exportações. Embora seja correto, como Hoover afirma que, em ambos os casos, a produção local tem aumentado por um dólar, no caso de substituição de importações, em contraste com a expansão das exportações, o efeito multiplicador local foi ligeiramente aumentado” (Tradução Livre).

aspecto o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que por meio de realização de eventos e publicação de cartilhas, promove importante contribuição sobre a temática.

No plano jurídico, entre as normas que atualmente regem o processo de aquisição governamental estão a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos 8.666/93, criadas com o intuito de promover maior transparência e controle sobre os gastos públicos. Alterada em 2010 (Lei 12.349/10), o art. 3º da Lei 8.666/93, reza que a função da licitação não é tão somente obter a proposta mais vantajosa, mas promover o desenvolvimento inclusivo, de forma a direcionar a demanda do Estado para o desenvolvimento local.

A Lei complementar n. 123, 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, representa outro marco legal importante sobre essa temática, isso porque, tal lei dispõe, entre outras coisas, sobre a preferência de organizações associativista e inclusivas no processo de licitação.

Com efeito, o enrijecimento da normativa apresentada é apontado como uma grande barreira para institucionalizar novas práticas no setor, fato que acaba favorecendo muitas vezes empresas já consolidadas no mercado, não beneficiando modelos alternativos de incremento produtivo. Atualmente, as compras públicas permeiam duas questões principais. A primeira se relaciona à utilização de insumos que promovam o desenvolvimento sustentável, de maneira a favorecer produtores que reduzam as externalidades negativas causadas pela produção de um determinado produto, substituindo materiais degradantes por materiais sustentáveis, são as chamadas compras verdes ou sustentáveis (BIDERMAN et al., 2008).

A segunda, por sua vez, compreende o ato do Estado de investir em setores socialmente estratégicos para a inclusão e a otimização da produção (MOREIRA; MORAIS, 2003) por intermédio de políticas públicas de incremento à economia local, desenvolvendo a competitividade industrial e tecnológica, além de fomentar Arranjos Produtivos Locais (APLs) e relações comerciais nos moldes da Economia Solidária. Compreendendo a especificidade do presente estudo de caso, será

priorizada a questão das compras públicas em sua relação com o incremento produtivo local.

Dessa forma, o exercício do poder de compra do Estado ganha maior visibilidade nas questões que cercam o desenvolvimento local à medida que as mudanças contemporâneas fortaleceram uma retomada da ação estatal intervencionista, fato que viabilizou as transformações no contexto estudado.

Apesar dos avanços normativos alcançados, ainda é percebido um “malabarismo jurídico” para institucionalizar novas práticas no setor de compras públicas, principalmente no que diz respeito à formalização de empreendimentos coletivos e da formação de cooperativas que sejam reconhecidas como capazes de ofertar bens e serviços para o poder público.

Um estudo de caso sobre Osasco

O “Projeto Educação e Inclusão”, também conhecido como Oficina Escola⁵, foi criado pela Prefeitura Municipal de Osasco em 2006 e, por meio da integração de um conjunto de políticas públicas, tem os objetivos de promover a qualificação socioprofissional no setor têxtil e confecção de pessoas com baixa renda, e diminuir a despesa das famílias com filhos matriculados na rede municipal do ensino por meio da distribuição gratuita de uniformes escolar⁶.

⁵ Na realização das entrevistas, muitas vezes, o projeto foi chamado tanto por “Educação e Inclusão” como “Oficina Escola”. Para a organização semântica da pesquisa, será compreendido “Educação e Inclusão” o projeto em sua concepção macro considerando assim, a formação profissional e a distribuição dos uniforme como processos interados. Já o termo “Oficina Escola” será utilizado para se referir ao espaço laboral (localizado no bairro Rochdalle/Osasco), onde as beneficiárias do programa exercem as atividades de confecção e costura.

⁶ O município de Osasco está localizado na Região Metropolitana de São Paulo e possui 667.000 habitantes distribuídos em 64km² (IBGE, 2010). Conhecido por abrigar historicamente grandes indústrias paulistas, tais como a Companhia Brasileira de Material Ferroviário (COBRASMA), Ford Motor do Brasil S/A (setor automobilístico) e S/A White Martins (setor químico). O município assistiu o êxodo de várias delas, principalmente nas últimas duas décadas, entre elas estavam a ETERNIT, indústria relacionada a materiais de construção, e a empresa SANTISTA, ligada ao setor têxtil e confecção. Com isso, o perfil do município foi alterado, dando lugar à um forte polo comercial, principalmente no setor varejista e atacadista.

Cumprindo o segundo mandato consecutivo, o prefeito Emídio Pereira de Souza (2005-2012), do Partido dos Trabalhadores (PT), rompeu com o período de 22 anos de controle do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (mandatos de Francisco Rossi, Celso Giglio e Sillas Bortolosso respectivamente) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (Celso Giglio).

Diante esse cenário, em 2005 a Prefeitura Municipal de Osasco apresentou a estratégia de inclusão social para o município. No topo das ações desenvolvidas esteve a criação da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), que atua na municipalização das políticas de emprego e inclusão em Osasco, antes responsabilidade majoritária do governo estadual.

Para compor a equipe técnica da Secretaria, alguns atores com *expertise* no assunto foram contratados. Muitos deles já haviam desempenhado atividades na Prefeitura de São Paulo no período de 2001 a 2005 (Gestão Marta Suplicy - PT/SP). Sobretudo os técnicos do programa Oportunidade Solidária⁷

Atualmente, estão instaladas no município as sedes do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), da Federação das Associações Comerciais (FACESP), do SEBRAE, Junta Comercial e sindicatos, além de unidades do SENAI e SENAC. Contudo, a oferta de empregos formais, bem como a qualificação da mão de obra, não acompanhou a real necessidade inerente ao desenvolvimento local e regional. Com o PIB aproximado de 30 bilhões de reais (IBGE, 2010), a distribuição de empregos formais em Osasco está concentrada no setor de serviços, cuja participação é de 52,2%, seguido pelos setores de comércio (24,7%) e indústria (19,7%) (DIEESE, 2009). Tais dados permitem dizer que Osasco tem grande parcela de sua população em situação de vulnerabilidade social. De acordo com o Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), 10.790 famílias do município são consideradas extremamente pobres e vivendo com a renda *per capita* abaixo de R\$70,00 estão inscritas no programa Bolsa Família.

⁷ O programa Oportunidade Solidária foi um dos primeiros programas ditos de Economia Solidária no país. Implementado em 2001, o programa previu a criação da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade para o desempenho das ações, coordenadas por Márcio Pochmann. Importante ressaltar que o desenho e a metodologia aplicada nas atividades desenvolvidas pela SDTI em Osasco é semelhante em grande medida ao caso paulistano. Para mais informações sobre o programa Oportunidade Solidária ver (GOMES; ALVES, 2005) e SILVA (2010).

foram integrados ao corpo de servidores, o que permitiu que o conhecimento acumulado fosse incorporado na nova estratégia adotada pelo poder municipal.

Como foi dito anteriormente, o “Projeto Educação e Inclusão” tem por objetivo promover a qualificação social e profissional de trabalhadores em situação de desemprego e vulnerabilidade social. Concomitante a esse objetivo, está a distribuição de uniformes escolares a todos os alunos da rede pública municipal. Também consta como objetivo fomentar a criação e a consolidação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) no setor têxtil-confecção, contribuindo para as atividades de Economia Solidária desenvolvidas na região.

No entanto, para alcançar seus objetivos, a implementação do referido projeto demanda a formação de uma rede de governança, composta por um conjunto de atores dentre os quais a SDTI, a Secretaria da Educação (SE), a Associação Eremim (OSCIP EREMIM) e o Instituto de Tecnologia Social (ITS BRASIL).

Concebido como política pública matricial, o projeto prevê a capacitação socioprofissional dos beneficiários e o auxílio técnico na formalização de microempresas e cooperativas. Para garantir e reafirmar a matricialidade como princípio organizacional, o projeto se articula com os programas redistributivos, o Osasco Solidária e Osasco Inclui, sediados na SDTI. Além disso, o projeto se articula com a Secretaria da Educação, a qual tem a responsabilidade de organizar a oferta pelo produto e disponibilizar recursos para a gestão orçamentária do projeto, representando um gasto de 7,6 milhões/ano.

A gestão do “Projeto Educação e Inclusão” é compartilhada e envolve órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Em vista do Termo de Parceria n. 213/2009, participam da coordenação do projeto a Secretaria da Educação, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e a Secretaria de Assuntos Jurídicos e a Associação Eremim.

Ainda no âmbito do Termo de Parceria, é prevista a criação de um Comitê Gestor, reunido mensalmente, com a função de monitorar e avaliar a execução do projeto. O Comitê é composto por 2 (dois) representantes da Secretaria da Educação, 2 (dois) representantes da SDTI, 2 (dois) representantes

da Associação Eremim, 1 (um) membro indicado pelo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) membro indicado pela Comissão Municipal do Emprego.

O Estado pode optar por ter maior participação e, por conseguinte, maior controle sobre toda a cadeia de suprimentos no processo de compras públicas. Osasco possui um conjunto articulado de instrumentos que possibilita que o poder público esteja presente tanto no apoio instrumental das beneficiárias como na aquisição de insumos e, principalmente, do produto final demandado pelos alunos. Tal articulação permitiu que Osasco obtivesse um desenho metodológico que favorecesse setores estratégicos da economia local (setor têxtil e confecção).

Desdobrando as atribuições de cada órgão na execução do projeto, a Secretaria da Educação faz o levantamento da demanda e promove a discussão sobre os modelos de uniforme com professores e pais de alunos. Além da determinação sobre a especificidade dos uniformes, a Secretaria da Educação também é responsável pela maior parcela dos recursos dependidos a esse projeto e, em consequência disso, possui voz ativa nas reuniões do Comitê Gestor.

A Secretaria da Educação exerce forte pressão sobre a Oficina Escola e as Cooperativas Setoriais envolvidas no projeto, a fim de que os uniformes sejam confeccionados no prazo estipulado e tenham a qualidade pré-estabelecida. Nesse sentido, o órgão representa um importante “cliente” do projeto acompanhando o processo logístico da confecção do produto final até a distribuição nas unidades educacionais.

Por ser a mentora do desenho metodológico do projeto, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão é grande incentivadora das atividades, por meio de acompanhamento em todas as etapas do projeto, desde a formação socioprofissional até o apoio à formalização de Arranjos Produtivos Locais capazes de produzirem bens e serviços para Osasco e região.

As secretarias de Governo e de Assuntos Jurídicos, junto com o Gabinete do Prefeito formam uma triangulação jurídica e são responsáveis pela gestão do convênio e do Termo de Parceria, o qual é renovado a cada dois anos, além das disposições quanto

à liberação dos recursos. Nesse sentido, são responsáveis pelos visíveis “malabarismos jurídicos” para justificar a prorrogação do termo e para garantir a continuidade do projeto e no apoio à formalização dos novos mercados que surgiram após a implementação do projeto.

Entre as entidades da sociedade civil está o ITS BRASIL. O ITS é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Embora não tenha envolvimento formal e direto na execução do “Projeto Educação e Inclusão”, a organização contribuiu com o seu *know-how* no delineamento dos projetos executados em Osasco, bem como apoio técnico na realização de atividades de incubação de empreendimentos.

A Associação EREMIM é uma entidade sem fins lucrativos, caracterizada como OSCIP desde o ano de 2003. Ligada ao setor metalúrgico do município, atualmente, ela está envolvida em projetos que atendem crianças e adolescentes no bairro Rochdale, no campo da cultura, esportes e em atividades de promoção de trabalho e renda. Seu papel está relacionado à execução das da Oficina Escola em todas as frentes de atuação: aprendizagem prática; qualificação profissional; formação cidadã; logística e distribuição.

O início do processo que culminou no projeto se deu em 2005, com a estratégia municipal de distribuir os uniformes escolares de forma gratuita, como igualmente acontecia na cidade de São Paulo desde 2002. Porém, diferentemente da capital paulista, Osasco decidiu que o uniforme seria o produto final de um projeto de qualificação profissional desenvolvido pelo próprio município.

Então, foi delineada a estrutura metodológica e definido o público-alvo que seria atendido no “Projeto Educação e Inclusão”. Para alcançar os objetivos do projeto, principalmente no que tange à produção própria dos uniformes e à geração de ocupação e renda foi estruturada uma rede de mecanismos utilizados na execução do projeto, principalmente no que se refere ao processo de compras públicas.

Dessa forma, o primeiro passo foi a consolidação de um arcabouço jurídico materializado na Lei 3981/05, que criou o Programa Operação Trabalho (POT) e previu a existência de uma entidade parceira capaz de executar o projeto no setor têxtil e confecção,

não caracterizando a concorrência desleal na produção dos uniformes.

Art. 1º Fica instituído o Programa Operação Trabalho - POT, com o objetivo de conceder atenção especial ao trabalhador desempregado, preferencialmente com idade entre 25 (vinte e cinco) e 39 (trinta e nove) anos, residente no Município de Osasco e pertencente a família de baixa renda, visando estimulá-lo à busca de ocupação, bem como ampliar suas oportunidades de reinserção no mercado de trabalho.

Art. 2º O Programa Operação Trabalho - POT consistirá:

I - no exercício de atividades, realizadas e ministradas pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas ou parceiras;

II - no desenvolvimento de atividades de capacitação ocupacional e de cidadania, implementadas pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas ou parceiras;

III - em ações de incentivo e orientação ao beneficiário, desenvolvidas pela SDTI ou por entidades conveniadas ou parceiras, sobre seu comportamento na busca por alternativas de geração de trabalho e renda;

IV - na concessão de auxílio pecuniário, correspondente a no máximo um e meio salário mínimo nacional vigente.

Com a alteração normativa, o próximo passo foi escolher o parceiro executor. Nesse momento, foi necessário criar um Edital Público para recrutar aquele que teria a responsabilidade de organizar a produção de uniformes, atendendo a demanda de, em média, 400.000 peças/ano.

No momento de implantar fisicamente a Oficina, foram definidos os detalhes de infraestrutura e de aquisição de materiais por meio de licitação pública. Nessa fase, foi necessário o auxílio de funcionários da prefeitura (do setor de compras públicas) para determinar o procedimento de aquisição e regularização dos contratos referentes à contratação de serviços para setores específicos, tais como o corte de tecidos dos uniformes.

O Termo de Parceria, instrumento jurídico que formaliza a atribuição de responsabilidade de cada ente na execução do projeto, estabelece metas, indicadores, resultados e mecanismos de desembolso para realizá-lo. Renovado a cada dois anos, o Termo de Parceria é amparado por legislação federal (Lei 9.790/199), e estadual (Decreto n. 48.766, de 30/06/2004) e determina que o período má-

ximo de vigência não deve ultrapassar 5 anos.

Esse fato incidiu em pontos críticos ao projeto, haja vista os riscos envolvidos no que se refere à continuidade das atividades desenvolvidas pela Oficina Escola. Até porque, trocar de entidade executora significa, em grande medida, perder a memória do processo, o que traria inúmeras dificuldades de incorporação dos procedimentos por parte de uma nova parceria. Outro elemento a cerca do Termo de Parceria que representa um obstáculo à execução do projeto são os inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas do Estado quanto à origem do gasto orçamentário bem como os procedimentos de aquisição de bens e serviços. Atualmente, é necessário que a Prefeitura envie relatórios periódicos contendo todos os atos relativos à contratação de serviços e recursos utilizados.

A Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários (IPEPS) representou outro instrumento para a consolidação da experiência em questão, uma vez que viabilizou a criação da Oficina Setorial no setor têxtil e confecção denominada *Incluindo Ponto a Ponto*, cuja função é disponibilizar um espaço que propicie as atividades de planejamento, gestão (contábil, tributária, financeira, fiscal e de recursos humanos), produção e comercialização dos empreendimentos individuais e coletivos na fase de incubação, funções previstas no decreto n. 9.823, assinado em 04 de outubro de 2007.

Tal ação da IPEPS resultou na criação da Cooperativa de Costura Osasco que, desde 2010, complementa a produção de uniformes escolares realizada pela Oficina Escola com 53.000 peças/ano. De acordo com o depoimento de Marize Alves Prazeres, presidente da Cooperativa desde a formalização, a viabilização da criação da cooperativa só foi possível pelo acompanhamento técnico do instrumento em questão. Para estabelecer a relação contratual dos novos participantes, foi necessário desenhar o Chamamento Público n. 01/2010, no qual foram convocados empreendimentos econômicos já existentes e em processo de consolidação e inseri-los no mercado de forma autônoma, a fim de promover a integração destes com a economia local.

Ainda no bojo do apoio organizativo dos novos empreendimentos, está a articulação de linhas de crédito no Banco do Povo. Trata-se

de um programa de microcrédito do governo estadual, sob administração da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho (SERT), em parceria com as prefeituras municipais, destinados às micro e pequenas empresas, cooperativas, ou empreendedores individuais que desempenham atividade produtiva no município, concedendo empréstimo até R\$ 5.000,00 à pessoa jurídica e R\$ 3.000,00 à pessoa física. Entre as exigências para acessar as linhas de crédito da instituição, estão a não observância de pendências cadastrais no SCPC, SERASA e CADIN Estadual⁸ e ter faturamento bruto menor a R\$ 240 mil no último ano.

O Banco do Povo foi acionado na maioria dos casos em que a beneficiária optou pela Economia Solidária. De acordo com o depoimento de Maria Albertina, ex-beneficiária do projeto, a aquisição das três máquinas profissionais de costura só foi possível devido à disponibilização do microcrédito. Mais recentemente, a implementação do Fundo Municipal de Desenvolvimento e Inclusão Produtiva (FUMDIP), criado pela Lei 4.421, de 31 de maio de 2010, representou um avanço para a consolidação da referida prática no nível local, visando “fomentar a criação, consolidação e a expansão de micro e pequenos empreendimentos, organizações econômicas de caráter coletivo e solidário, iniciativas individuais ou associadas de geração de trabalho e renda, formais ou em fase de formalização, mediante a concessão de empréstimos e de subvenções econômicas”.

Uma dimensão das dificuldades observadas no “Projeto Educação e Inclusão” se relaciona com a posição dos atores envolvidos, sobretudo os gestores públicos. Isso porque a viabilidade econômica é posta em prova a todo o momento. Na visão de alguns entrevistados, existe um custo elevado para arcar com toda a infraestrutura e garantir que os uniformes sejam entregues nas condições pré-estabelecidas. Essa posição se alinha à crítica sobre o exercício de compras públicas em re-

lação aos gastos, muitas vezes os paradigmas da eficiência econômica e da maximização dos lucros no curto prazo são sobrepostos aos retornos sociais gerados no médio e longo prazo a partir da referida ação estatal.

Dessa forma, o conjunto de instrumentos de políticas públicas articuladas representa um ponto forte do “Projeto Educação e Inclusão”, sobretudo no período de saída da beneficiária e na consolidação de Arranjos Produtivos Locais favorecendo um cenário favorável para dinamizar as relações econômicas no nível local.

Observações Finais

O trabalho procurou analisar e refletir sobre o exercício de compras públicas em favor da gestão do Desenvolvimento local. Assim, foi realizada uma descrição minuciosa do “Projeto Educação e Inclusão”, de modo a perceber a articulação entre os instrumentos de organização da oferta dos uniformes escolares com os instrumentos que permitiram fazer do Estado indutor da demanda. O recorte temático analisou a experiência sob a teoria das compras públicas.

Tratando especificamente dos resultados percebidos a partir da análise do “Projeto Educação e Inclusão”, a diminuição das despesas das famílias que têm filhos matriculados na rede pública municipal de ensino representa um resultado positivo do projeto. Além disso, a distribuição gratuita dos trajas escolares representa um ponto central para garantir a isonomia e a melhoria na oferta de serviços públicos de educação. Percebe-se ainda o caráter redistributivo do projeto, uma vez que a referida ação estatal aloca recursos públicos em setores estratégicos, neste caso, o grupo são pessoas cadastradas em programas de transferência de renda condicionadas (PTC's) visando à erradicação da pobreza extrema. Assim, desde o primeiro momento, as beneficiárias que antes estavam desempregadas, passam a receber um valor financeiro para impulsionar sua saída das condições de vulnerabilidade social. Ainda, as beneficiárias tendem a consumir em seu próprio município, contribuindo para um ciclo virtuoso da economia local (JACOBS, 1974). A criação dos 9 Arranjos Produtivos Locais no setor têxtil e confecção é, nesse sentido, um resultado proeminente de como o

⁸ SPC, SERASA e CADIN Estadual são respectivamente: Serviço de Proteção ao Crédito (SPC); empresa privada que presta serviço de cadastrar pessoas com débitos não quitados em qualquer instituição financeira ou comercial; (SERASA); Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais em São Paulo. O CADIN foi instituído por Lei, em 2008 (Lei 12.799, de 11 de janeiro de 2008).

investimento na demanda efetiva do Estado, inclusive organizando a oferta local, colaborou para efeitos multiplicadores da economia local (DAVIS, 1987). Diante do cenário de vulnerabilidade social e de precarização do trabalho pré-estabelecido, a “porta de saída” apresentada nesse projeto corresponde à capacitação socioprofissional bem como à intermediação da mão de obra das beneficiárias.

Os marcos legais implementados deram maior flexibilidade e preferência aos pequenos empreendimentos coletivos nos processos licitatórios. O apoio instrumental, seja por capacitação profissional, seja por auxílio na formação de cooperativas, é proeminente nesse sentido, representando elementos fortes para a otimização dos resultados alcançados.

Em suma, o conjunto dessas medidas demonstra a possibilidade em substituir importações no âmbito local, aponta o potencial do setor da educação como indutor de processos geradores de trabalho e renda por meio da compra de uniforme e alimentação escolar, móveis, reparos e reformas nas unidades escolares. Vontade política, arcabouço jurídico consolidado e recursos próprios suficientes à demanda governamental são os elementos principais para a continuidade de um projeto que utilize o exercício de compras públicas. Nesse aspecto, o potencial de difusão dessa prática é grande. Por fim, ressalta-se a importância do envolvimento dos atores com um projeto dessa natureza, de modo a garantir maior pluralidade na oferta de bens estratégicos e, conseqüentemente, maiores ganhos no âmbito do desenvolvimento local.

Referências

- BIDERMAN, R., L. Betiol, L. Macedo, M. Monzoni, R. Mazon (Org.). *ICLEI Guia de compras públicas sustentáveis*. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 22 de junho de 1993.
- _____. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 de dezembro de 2006.
- _____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Observatório de Boas práticas na Gestão do Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2011.
- CATANNI, A. D.; FERRARINI, A. V. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. *Revista Katúti*, v. 13, Florianópolis, 2010.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 199. Disponível em: <<http://dowbor.org/08podlocal.doc>>.
- MORAIS, José M. *Crédito bancário no Brasil: participação das pequenas empresas e condições de acesso*. Brasília: CEPAL, 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23902/LCL2422-P.pdf>>.
- DAVIS, H. Craig. *Buy local programs: import substitution at the regional level*. UBC Planning Paper. Canadian Planning Issues, 25. School of Community and Regional Planning. The University of British Columbia, 1987.
- GOMES, V. P. G.; ALVES, M. O Programa Oportunidade Solidária e a emancipação: uma visão crítica. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. 4., São Paulo, 2005. *Anais...* São Paulo: USP, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- JACOBS, Jane. *La economía de las ciudades*. 2. ed. Barcelona: Península, 1974.
- KEYNES, J. M. A teoria geral do juro, do emprego e da moeda. São Paulo: Atlas, 1982.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. *Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90*. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.
- LIMA, J. F.; PITAGUARI, S. O. As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. *Interações*, Campo Grande, v. 6, n. 10, p. 11-20, mar. 2005.
- LINDBLOM, C. Todavía tratando de salir del paso. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.
- LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, v. XVI, 1964.
- MARTINS, R. D. A.; CALDAS, E. L. Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. *Interações*, Campo Grande, v. 10, n. 2, p. 207-218, 2009.
- MORAIS, J. M. *Crédito bancário no Brasil: participação das pequenas empresas e condições de acesso*. CEPAL, 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23902/LCL2422-P.pdf>>.
- MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. *Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil*. CEPAL, 2003.
- SEBRAE. *Cartilha do comprador: compras públicas alavancando o desenvolvimento*. Brasília, DF: CNM, SEBRAE, 2010.

SPINK, P. K. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia Social*. [online]. v. 20, p. 70-77, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010271822008000400010&lng=en&nrm=iso>.

VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. Desenvolvimento local e políticas territoriais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 2006, São Paulo. Anais... São Paulo, 2006.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

Conferência



Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil*

Paulo Pitanga do Amparo**

(Paulo.Amparo@integracao.gov.br)

Recebido em 22/02/2013; revisado e aprovado em 15/04/2013; aceito em 10/08/2013

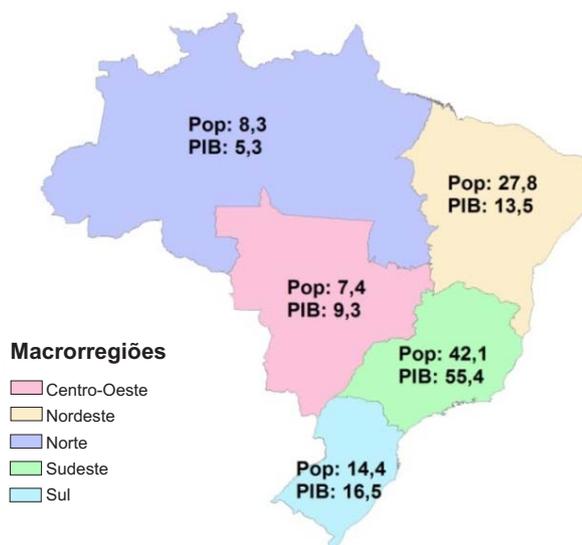
É com muita honra e satisfação que apresento o professor Sérgio Castro, Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, nesta palestra do I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, organizado pelo Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) de Campo Grande, MS, em parceria com o Programa Internacional *Master Erasmus Mundus* da Comissão Europeia.

Antes de iniciar, gostaria igualmente de saudar aos integrantes da mesa, na pessoa dos professores Hemerson Pistori, Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação desta Universidade, e Cleonice Le Bourlegat, Diretora Acadêmica do Programa *Erasmus Mundus* na UCDB, bem como aos professores, pesquisadores, alunos e representantes de instituições e organizações de governo e da sociedade civil aqui presentes.

O palestrante que me antecedeu, o prof. Pierpaolo Faggi, da Universidade de Pádua, nos brindou com um instigante estudo de

caso: os dilemas de sustentabilidade que enfrenta o Sahel, região às bordas do deserto do Sahara, que passa recorrentemente por períodos de secas severas, cujos impactos têm provocado desastres sociais e grandes prejuízos econômicos, colocando, recorrentemente, a segurança hídrica e alimentar de mais de 50 milhões de pessoas de diversos países situados naquela faixa de terra do continente africano em situação extremamente delicada.

Pois bem, eu os convido agora a deixarmos as planícies do Sahel em rumo do Planalto Central do Brasil, mais precisamente para Brasília, sede do Governo Federal, para examinar os desafios que enfrentam os gestores públicos para planejar e executar políticas nacionais voltadas à diminuição das desigualdades regionais do país. Como sabemos, essas diferenças socioeconômicas entre regiões são graves e historicamente persistentes. Sobre este assunto, examinemos então o Cartograma I.



Cartograma I - Participação por Região no total da População e do PIB Brasileiro (%) 2010

Elaboração: CGMA/SDR/MI
(Fonte Censo 2010)

* Agradeço as valiosas contribuições do Professor Doutor Carlos Wagner, do IPEA, em especial suas oportunas observações referentes à análise econômica da primeira parte deste texto; ao Professor Doutor Jacques Salomon, pelas sugestões de normalização técnica; e à colega Laís Cordeiro, deste Ministério da Integração Nacional.

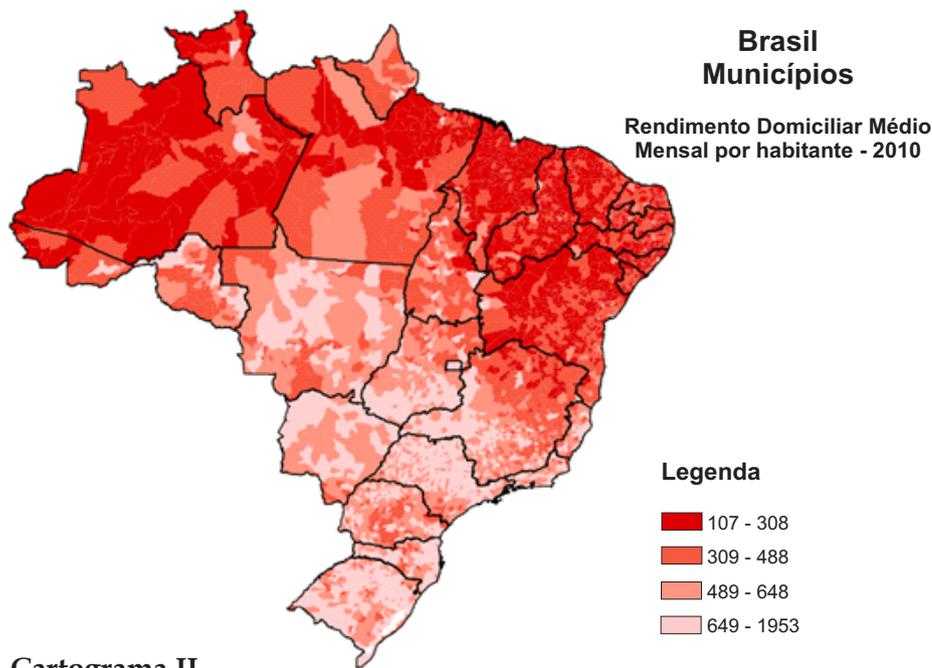
** Coordenador Geral de Planejamento Estratégico da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, Brasília, DF, Brasil. Doutor (1995) em Políticas Públicas e Meio Ambiente pela Heriot-Watt University (School of Town and Country Planning/ Edimburgo - Escócia, Reino Unido).

Salta logo à vista a elevada participação, em 2010, do Sudeste no total do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil: 55,4%. Como a produção de bens e serviços tem uma contrapartida na geração da renda, já que fatores de produção (terra, capital e trabalho) são utilizados no processo produtivo, pode-se dizer, grosso modo¹, que naquela região, naquele ano, foram gerados mais da metade dos salários, lucros, juros, dividendos, aluguéis, etc. do país. Essa concentração de renda, sem dúvida, tem se atenuado - discretamente - ao longo das últimas décadas, pois, em 1970, a participação do PIB do Sudeste no PIB do Brasil chegava a 65,1%.

Ainda com base no Cartograma I, é possível perceber outro aspecto da concentração regional se comparamos o PIB com a população (Pop) das macrorregiões brasileiras. Notem que a razão PIB/Pop das três macrorregiões do Centro-sul do país (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) é superior a 1, enquanto no Norte e Nordeste essa relação se inverte, indicando que o valor monetário dos bens e serviços (finais) produzidos naquelas três regiões é proporcionalmente superior à

sua população, contrastando com a situação no Norte e Nordeste, onde a mesma razão é extremamente baixa (0,64 para o Norte e 0,49 para o Nordeste, contra 1,14 no Sul, 1,26 no Centro-Oeste e 1,32 no Sudeste). Dessas evidências, é possível afirmar que, em 2010, cada habitante das regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste auferiu, em média, renda - derivada, como mencionado anteriormente, da agregação de valor que ocorre ao longo do processo de produção dos três setores da economia (primário, secundário e terciário) - muito superior àquela gerada nas regiões Norte e Nordeste.

Pode-se argumentar que o olhar macrorregional não permite distinguir a concentração econômica tal como distribuída no país como um todo. Vejamos então o Cartograma II, que retrata o rendimento domiciliar médio por habitante, por município, em 2010. Esse dado, diferentemente do PIB, é gerado decenalmente, por ocasião das visitas dos recenseadores do IBGE aos, hoje, 5.570 municípios brasileiros, e indica a apropriação pelas famílias da renda gerada no processo produtivo, em dado ano.



Cartograma II

Elaboração: CGMA/SDR/MI

¹“Grosso modo” porque regionalmente - macrorregiões, estados, municípios - podem surgir diferenças, devido às metodologias de apuração do produto e da renda pelo IBGE. Na contabilização do PIB de uma região, esse instituto não considera as remessas de recursos e os recebimentos efetuados, enquanto na medida da renda

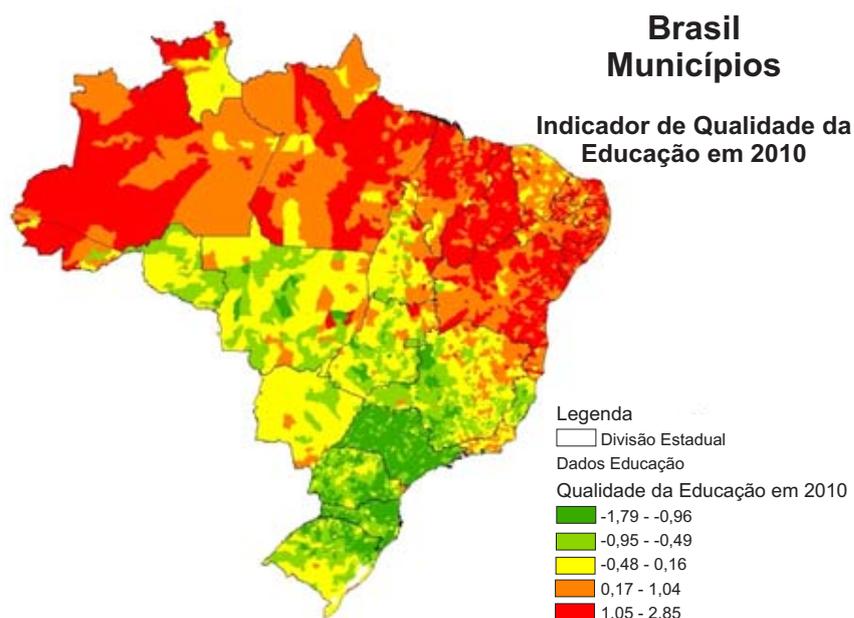
são aferidos os rendimentos dos residentes daquela região, que podem ter sido obtidos em outra região. No caso da renda, as “rendas recebidas ou enviadas para outras regiões” são contabilizadas, o que não acontece com o PIB regional, daí, portanto, a possibilidade de surgirem eventuais diferenças entre ambos os agregados.

O Cartograma II fala por si e confirma as observações feitas anteriormente. No Brasil, os municípios onde o rendimento domiciliar médio mensal é menor (em vermelho rubro - 1º quartil) se situam, em sua grande maioria, nas regiões Norte e Nordeste, podendo-se incluir naquela categoria a região semiárida do norte de Minas Gerais, que faz parte, inclusive, da área de atuação da SUDENE. Municípios em situação intermediária e de maior rendimento ocorrem em todas as macrorregiões, inclusive no Nordeste e Norte (a maioria das capitais dos Estados e centros urbanos de maior porte), mas com concentração evidente no Centro-sul do país.

É preciso, todavia, notar que desigualdades econômicas inter e intrarregionais não refletem apenas desníveis da capacidade produtiva das economias regionais, mas também desequilíbrios espaciais na oferta de emprego² e na disponibilidade de serviços públicos

(educação, saúde, saneamento, transportes); na expectativa de vida ao nascer; na capacidade institucional dos governos subnacionais, etc... Daí se afirmar que acentuadas desigualdades regionais não se referem apenas à capacidade produtiva de um território *vis-à-vis* outro, mas expressam, igualmente, uma situação de iniquidade social, pois o lugar de nascimento passa a ser condição-chave de acesso a oportunidades de ascensão social e a uma vida digna.

A afirmativa acima é ilustrada nos cartogramas III, IV e V abaixo, que confirmam a correlação entre níveis de indicadores econômicos e sociais dos municípios do país, pois é possível perceber a pior condição relativa das regiões Norte e do Nordeste, comparativamente às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste nos seguintes indicadores sociais selecionados: i) Qualidade da Educação, ii) Acesso a Serviços Básicos Urbanos, e iii) Atendimento dos Serviços de Saúde.



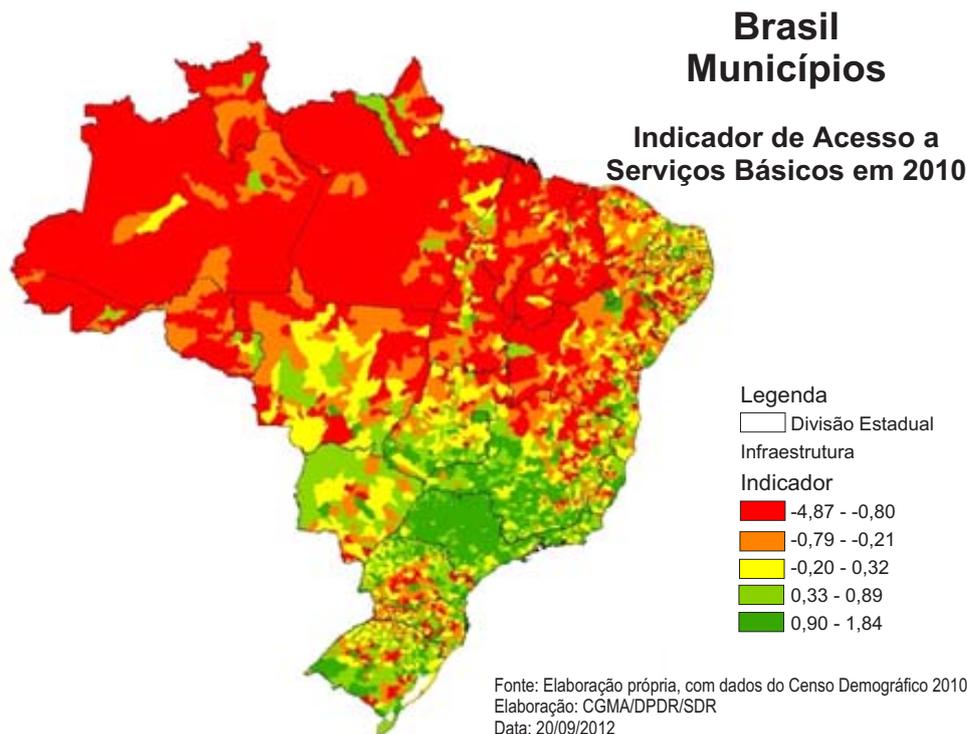
Cartograma III - Qualidade da Educação nos municípios brasileiros

Indicador elaborado pela CGMA/SDR/MI e composto dos seguintes indicadores:

- Taxa Distorção Idade Série no Ensino Fundamental (INEP 2010);
- Taxa Distorção Idade Série no Ensino Médio (INEP 2010);
- Percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas (Censo Demográfico 2010).

² As disparidades regionais da oferta de emprego e suas repercussões pelo lado da renda regional são válidas no caso brasileiro, mas cabe notar que há situações em que uma maior oferta de emprego em dada região não produz impacto correspondente na renda *per capita* dessa região, quando comparada a outra região, onde uma menor oferta de emprego gera renda *per capita*

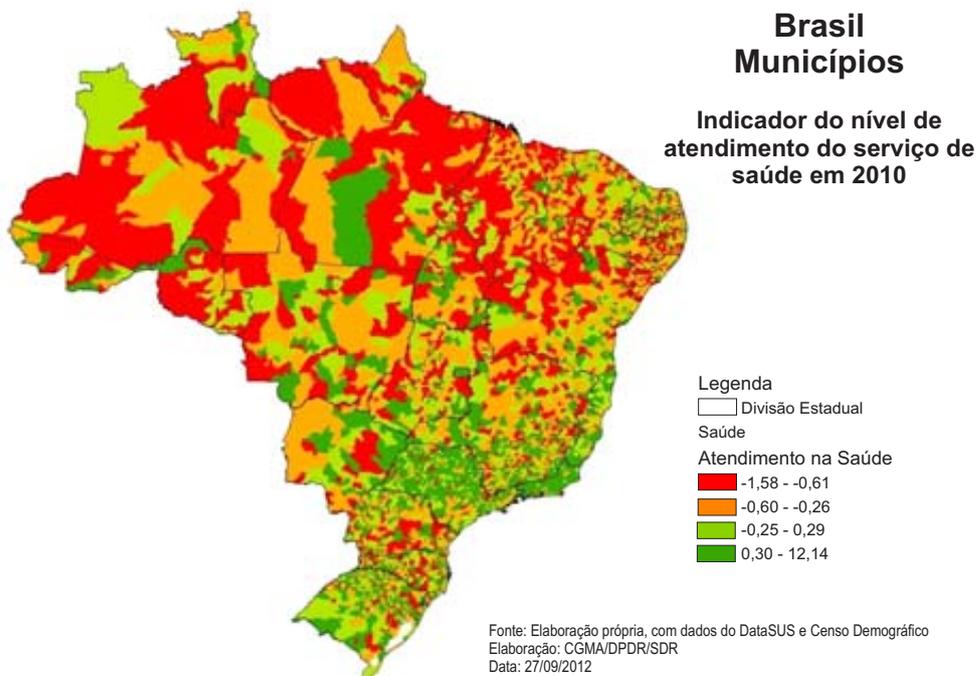
maior do que primeira. Isso se dá quando a qualidade do emprego na segunda região (de renda *per capita* maior) é bem maior do que na anterior. Compare-se, por exemplo, os casos da China e EUA. A oferta de emprego (absoluto) na China é bem maior do que nos EUA, mas a renda *per capita* nos EUA é maior.



Cartograma IV: Acesso a Serviços Públicos Urbanos, por município

Indicador elaborado pela CGMA/SDR/MI e composto dos seguintes indicadores:

- Percentual de moradores em domicílios particulares com destino do lixo coletado (Censo 2010);
- Percentual de moradores em domicílios particulares com acesso à rede geral de água (Censo 2010);
- Percentual de moradores em domicílios particulares com acesso à rede coletora de esgoto (Censo 2010);
- Percentual de moradores em domicílios particulares com acesso à energia elétrica (Censo 2010).



Cartograma V: Nível de atendimento dos serviços de saúde

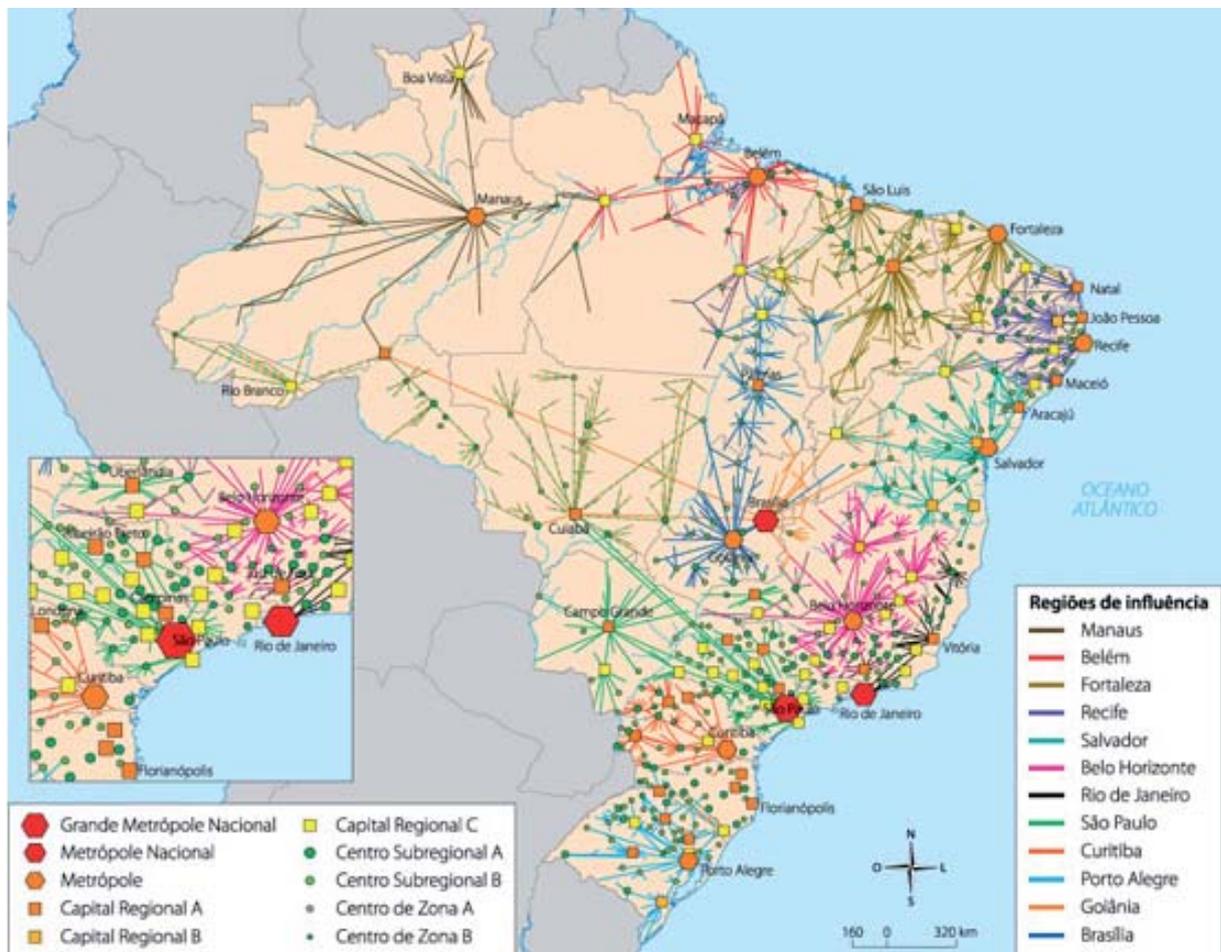
Indicador elaborado pela CGMA/SDR/MI e composto dos seguintes indicadores:

- Número de enfermeiros por 1.000 habitantes, em 2010 (DATASUS).
- Número de médicos por 1.000 habitantes, em 2010 (DATASUS).

Outro ângulo pelo qual é possível observar o fenômeno das desigualdades socio-espaciais do país é através da distribuição de sua rede urbana. A esse respeito, notem, no Cartograma VI abaixo, a grande concentração urbana na faixa litorânea e nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, e a fragilidade das demais regiões, reflexo do processo de ocupação produtiva do território brasileiro ao longo da formação econômica do Brasil, como nos ensina o professor Celso Furtado.

Como se sabe, as cidades são a localização preferencial da indústria de transformação e do setor de serviços, já que os

agentes públicos ou privados tendem naturalmente a posicionarem-se próximo ao mercado consumidor. E os consumidores, por sua vez, buscam igualmente localizarem-se em áreas urbanas em que o acesso a bens e serviços (comércio, intermediação financeira, saúde, educação, transporte, etc...) lhes é facilitado, gerando-se assim um fluxo circular cumulativo, pelo qual uma tendência reforça a outra, fenômeno que é desafio relevante à eficácia de políticas públicas que buscam desconcentrar a atividade econômica e a ocupação populacional ao interior do país.



Cartograma VI - Rede Urbana, Brasil - 2007

Fonte: IBGE, Regiões de Influência das Cidades (2007)

Um último aspecto a salientar refere-se à persistência no tempo das desigualdades regionais no Brasil, sempre pelo ângulo das grandes regiões. Notem os dois extremos (1939-2003) da série temporal do Gráfico I. Nesse período, as rendas (PIB) *per capita* das regiões Norte e Nordeste, relativamente à média do país, permaneceram praticamente no mesmo patamar, mesmo com algumas flutuações significativas em determinados períodos, mais acentuadas na trajetória da região Norte. A despeito dos pesados investimentos carreados ao Nordeste através dos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1974/1975-1979), dos incentivos fiscais (FINOR) e dos recursos aportados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), a região permanecia, em 2003, com a menor renda per capita relativa do país, com uma participação inferior a 50% da média nacional.

Já a tendência das regiões Sul e Sudeste revela gradual convergência, no período considerado, para um patamar de 130% da média nacional. A trajetória surpreendente fica, no

entanto, com a região Centro-Oeste que, por conta da criação de Brasília e da entrada do agronegócio nos cerrados, vê sua renda per capita passar, desde fins da década de 70, de algo em torno de 65% para 110% da média nacional, o que sugere a perspectiva de a região alcançar, em futuro próximo, o patamar das regiões Sul e Sudeste.

O Gráfico II é igualmente interessante porque dá *zoom* nas tendências acima examinadas para período mais recente (1995-2008). Note-se a continuidade do processo de convergência dos PIB *per capita* do Sul e Sudeste e um ligeiro arrefecimento do dinamismo do Centro-Oeste, cujo pico de expansão aconteceu em 2003. A boa notícia é o lento, mas persistente crescimento dos PIB *per capita* do Nordeste e Norte, por força, muito provavelmente, dos investimentos governamentais federais e dos programas sociais dos governos FHC e Lula. Infelizmente, no entanto, na hipótese - pouco provável, aliás - da manutenção do ritmo de crescimento dos PIB dessas regiões, a convergência desse indicador com os das regiões do Centro-sul se daria por volta de 2073!

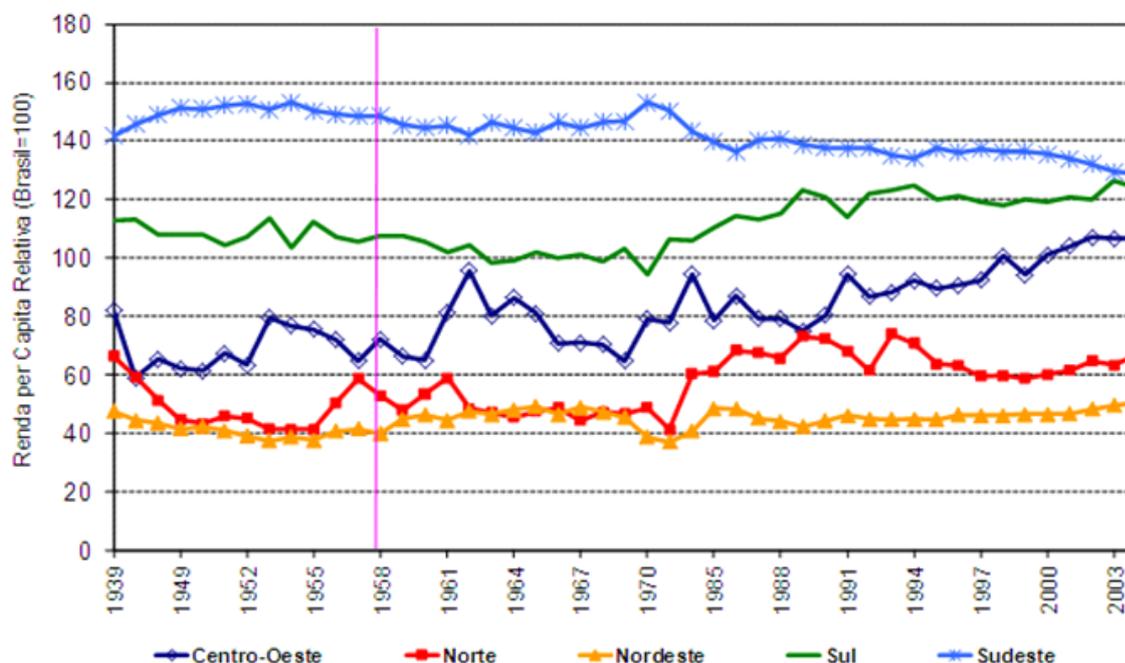
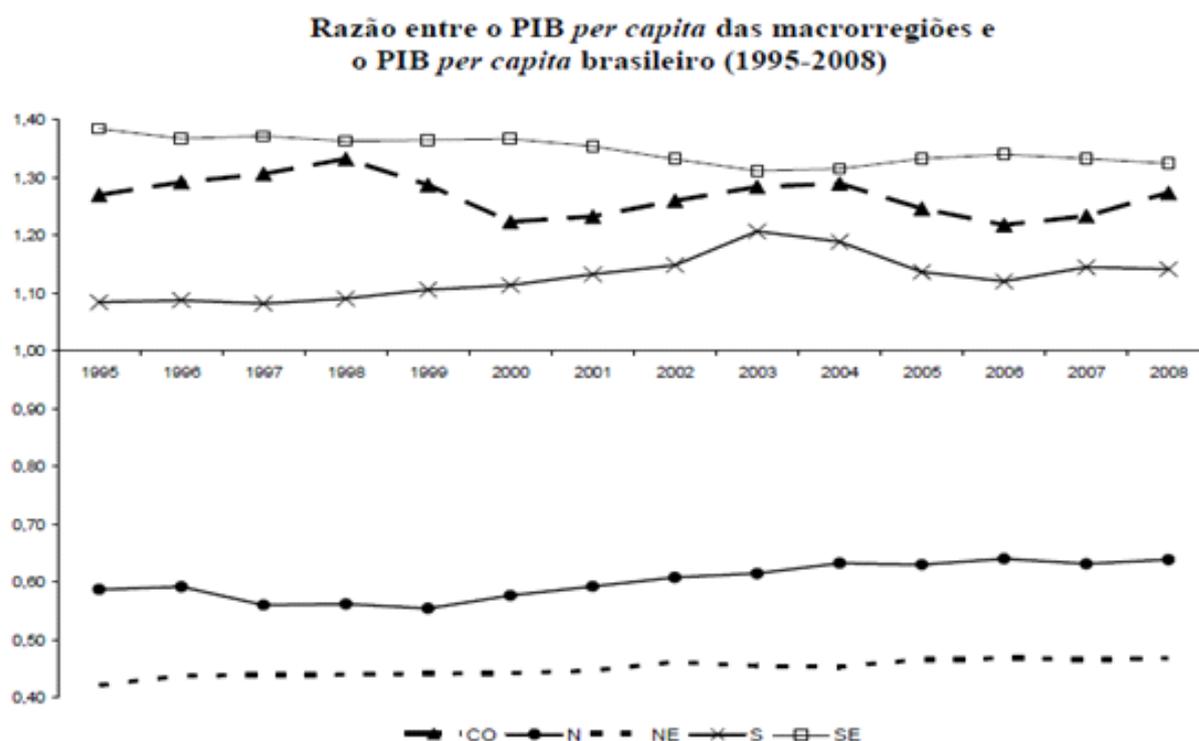


Gráfico I - Evolução (%) da renda *per capita* das macrorregiões em relação à média brasileira.



Fonte: Ipea a partir de dados do IBGE (2010)

Gráfico II - Razão entre o PIB *per capita* das macrorregiões e o PIB *per capita* brasileiro (1995-2008)

Pelo exposto, não parece caber dúvida de que as desigualdades regionais no Brasil são muito acentuadas e vêm de longa data, ou seja, são severas e igualmente persistentes no tempo.

Diante da situação acima esboçada, cabe trazer para reflexão a observação do prof. Michael Dunford, da Universidade de Sussex (GB), na Introdução de artigo de sua autoria, publicado em 2007, em que afirma:

A concentração das atividades econômicas e da população em uma parte relativamente pequena da superfície terrestre é uma constante por todo o planeta... [não sendo]... em grande medida, julgada problemática. Onde há mais desacordo é com relação à questão **se é aceitável ou não que existam grandes e duradouras diferenças** nos padrões de qualidade de vida entre e no interior das áreas em que pessoas vivem e trabalham. (“Desenvolvimento territorial, bem-estar e crescimento: razões em favor das políticas regionais” in Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas”, MI/IICA, Clélio Campolina Diniz, organizador; grifo nosso).

Quanto a ser, conforme citado anteriormente, “aceitável ou não que existam grandes e duradouras diferenças nos padrões de qua-

lidade de vida entre e no interior das áreas em que pessoas vivem e trabalham” ou, em outras palavras, se o Estado deve ou não atribuir prioridade a políticas públicas incisivas direcionadas à desconcentração das atividades produtivas no território, muito provavelmente alude o professor Dunford ao debate que se arrasta há décadas entre economistas neoclássicos e economistas estruturalistas ou desenvolvimentistas. Estes propugnam por uma intervenção decidida do Governo, via planejamento e investimentos estruturais, de modo a alavancar o crescimento de espaços menos desenvolvidos, diminuindo-se assim a concentração de renda regional, enquanto neoclássicos advogam que, do ponto de vista econômico, não há razão para a preocupação com a concentração espacial dos investimentos produtivos, e com os consequentes diferenciais de renda per capita, pois tais fenômenos seriam “friccionais”, isto é, se resolvem via migração. Ainda segundo essa corrente, do ponto de vista do crescimento econômico, a alocação ótima de recursos é atingida quando deixada à livre decisão dos agentes econômicos, daí por que a ação do Estado, no sentido de direcionar espacialmente os investimentos produtivos, será

sempre ineficiente, ou seja, comprometerá de alguma forma a produtividade do sistema econômico, gerando-se resultados subótimos, em termos de produto total. Evidentemente que o professor Dunford se alinha à visão estruturalista-desenvolvimentista, bastando se verifique o título de seu artigo.

Paradoxalmente, no entanto, se nos voltamos para o exame da intervenção do Estado brasileiro na questão regional, a despeito das ainda graves disparidades do país, será possível constatar que o Estado teve uma posição pioneira na criação de instrumentos, ações e institucionalidades para alavancar o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, que datam da época do Império.

Vamos examinar preliminarmente, de forma sucinta, as cinco etapas históricas da política regional brasileira³, de modo a abordar, em seguida, a etapa que se inicia, em fins de 2003, com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional:

i Primeira etapa: 1877-1938

Estima-se que, como consequência das secas no Nordeste e dos problemas sociais delas decorrentes, tenham morrido, na região, entre 100 e 200 mil pessoas, nas últimas décadas do século XIX. Calcula-se também que, entre o final do século XIX e início do século XX, aproximadamente 500 mil pessoas tenham se transferido ou foram transferidas daquela região para a região amazônica, na expectativa das oportunidades de trabalho vinculadas à exploração da borracha, que emergia como novo produto de exportação, impulsionada pela demanda da I Grande Guerra Mundial.

Dados os efeitos das secas no Nordeste e diante das pressões exercidas pelas elites da região, foi criada, em 1877, a Comissão Imperial, encarregada de analisar o problema e propor soluções. Aquela comissão sugeriu o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do rio São Francisco. As ações foram, no entanto,

³ Esta parte deste texto relativo à história e periodização da intervenção do governo na questão regional é adaptação do documento de referência da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional e do relatório "Fundos Constitucionais de Financiamento", ambos disponíveis no *site* do MI.

limitadas e lentas. Em 1904, foram criadas comissões para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte e, no mesmo ano, criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1906. Em 1920, foi criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste do Brasil, com 2% do orçamento da União. Em 1923, a Constituição Federal destinou 4% do orçamento federal para o controle das secas. No que se refere à Amazônia, diante da concorrência asiática, foi criada, em 1912, a Superintendência de Defesa da Borracha.

ii Segunda etapa: 1939-1957

Nesse período, não é possível identificar ainda uma política incisiva para a redução das desigualdades regionais, muito embora a Constituição de 1946 haja estipulado vinculações orçamentárias específicas para o desenvolvimento das regiões Nordeste e amazônica.

Em 1942, no bojo dos acordos de Washington, foi criado o Banco de Crédito da Borracha. Em 1945, seguindo a experiência do TVA (*Tennessee Valley Authority*), foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco e, em 1948, a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. A Superintendência de Defesa da Borracha foi transformada em Instituto Internacional da Hileia Amazônica, em 1945, e em Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1953.

Importa ressaltar a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e a constituição pelo presidente Juscelino Kubitschek do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956, coordenado pelo economista Celso Furtado, do qual resultou um marco da política regional, que foi o seminal relatório "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste".

A ação de Governo, no entanto, mais relevante do período foi a Marcha para o Oeste, lançada por Getúlio Vargas, ao final da década de 1940, com o objetivo de desconcentrar a população que à época se achava fortemente localizada na região litorânea, e induzir atividades econômicas nas regiões Centro-Oeste e Norte, então esparsamente povoadas.

iii Terceira etapa: 1958-1975

A construção de Brasília, na segunda metade da década de 50, apesar de empreendida também com o objetivo de integração do território nacional, pode ser vista como o elemento de maior impacto na indução de um processo de desconcentração produtiva e populacional do território brasileiro do século passado, isto porque Brasília não apenas passou a funcionar como nóculo da integração de um sistema rodoviário composto por grandes troncos rodoviários (Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras, e suas ramificações), como induziu a ocupação do centro do país, região relativamente vazia até então, bem como permitiu a incorporação produtiva dos cerrados, viabilizando a expansão da extensa fronteira agrícola do Centro-Oeste brasileiro.

No período em análise, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, o Governo Federal lançou, a partir da década de 1960, um amplo conjunto de incentivos fiscais destinados a fortalecer a infraestrutura econômica e estimular o surgimento de uma classe empresarial regional. Para gerir aqueles instrumentos, um conjunto de instituições foi criado: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), em 1967. O Banco de Crédito da Borracha (1942) foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia, em 1957, e em Banco da Amazônia, em 1966. Os incentivos instituídos na década de 60, em que pesem às críticas que se faça à forma de concessão, uso inadequado, desvio de recursos e corrupção, tiveram importância decisiva na atração de um grande número de projetos para as regiões Norte e Nordeste, os quais se refletiram na expansão produtiva e na geração de renda e emprego.

Com base nas experiências de criação de instituições dedicadas ao desenvolvimento econômico do Norte e Nordeste, generalizou-se, no período em análise, a adoção pelo Governo Federal da mesma abordagem para as demais regiões do País: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, em 1961, transformada em Superintendência do

Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (Sudesul), em 1967; e a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste, em 1961, transformada em Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967.

iv Quarta etapa: 1976-1989

Como se sabe, os anos 1980 entraram para a história recente do Brasil como “a década perdida”, em virtude da crise econômica que se abateu no país a partir dos dois choques internacionais do petróleo (1973 e 1978). No período em referência, o Estado desenvolvimentista entra em crise, renunciando, de certa forma, as políticas neoliberais que se seguiriam na década de 1990. A brutal elevação internacional dos juros, que se agravou a partir de 1979, tornou a dívida externa impagável, desestruturando as finanças públicas e desencadeando uma forte aceleração inflacionária e estagnação. Seguiram-se políticas recessivas, arrochos salariais, desemprego e hiperinflação, que reduziram o poder de compra e contribuíram para acelerar o processo de concentração de renda pessoal e regional no país. Diante desse quadro, paulatinamente as instituições e instrumentos de política regional, criados na década anterior (1960), entram em decadência, passando a operar por inércia, subsistindo, ano após ano, com orçamentos cada vez mais minguados.

A única exceção positiva digna de nota naquele período foi a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que viriam a representar, nas duas próximas décadas, um importante aporte de recursos para os setores produtivos das três regiões.

v Quinta etapa: 1990-2002

Após o estapafúrdio governo Collor (1990-1992) e do estupro nacional que se seguiu à sua destituição, abriu-se, a partir de 1995, o período de ouro da era neoliberal, ao longo dos dois períodos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Já o governo Collor, em linha com os ditames do Consenso de Washington, Banco

Mundial e FMI, dera início ao desmonte sistemático do aparato do Executivo federal, com a Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, que previa uma alteração radical na estrutura organizacional do Executivo federal⁴. Foram extintos diversos ministérios, secretarias e órgãos especiais, inclusive a SUDECO, naquele mesmo ano.

Esse processo só se fez acentuar na era FHC, ainda sob a justificativa do controle da inflação e do ajuste fiscal, quando praticamente abandonou-se o campo das políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional, tendo sido o mercado elevado a fator chave orientador das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional. Nessa perspectiva, prosseguiu, naquele período, o esforço de desativação dos instrumentos de promoção do desenvolvimento regional, despontando como medidas emblemáticas a extinção da SUDENE e da SUDAM, em 2001.

De tal forma a “questão regional” tornou-se anátema na era FHC que não era possível identificar uma única rubrica no Orçamento Geral da União (OGU) onde uma ação voltada ao desenvolvimento regional pudesse ser inserida.

Por sua vez, os projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, iniciativa associada ao Plano Brasil em Ação (PPA 1996-1999), e à retomada no Plano Avança Brasil (PPA 2000-2003), expressavam uma opção prioritária pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo. O objetivo dos “eixos de desenvolvimento” era dotar de acessibilidade os “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando-se áreas menos dinâmicas.

A ideia original despontou em fins do primeiro governo FHC, e se assentava em uma proposta de desenvolvimento ancorada nas ideias de logística, competitividade e redução do “custo Brasil”. O estudo prévio à adoção da política dos “eixos” se tornou o principal insumo para a elaboração do PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil). A definição

desse Plano privilegiou os fluxos reais de bens e serviços com destaque para as redes intermodais de transporte e logística. Solidária à visão liberal do processo de desenvolvimento econômico, o estudo posiciona o Estado brasileiro como indutor da realização de investimentos privados, tendo o planejamento um cunho meramente indicativo. A perspectiva de se avançar com investimentos em obras de infraestrutura, atrasadas face à restrição fiscal então vigente, gerou expectativas positivas dos entes federados e suas forças políticas. A estratégia dos “eixos” teve pelo menos o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro.

Em verdade, a concepção subjacente à proposta dos “eixos” era a viabilização de formas mais eficientes para se acessar os “bolsões de riqueza” do território nacional. Evidentemente que este cenário tenderia, caso implantado, a potencializar as heterogeneidades estruturais entre e dentro das regiões brasileiras. O grau de efetiva implantação dos projetos contemplados pelos “eixos” foi, no entanto, baixo, não tendo atingido 20% de execução. A crença na força do investimento privado em infraestrutura mostrou-se – *hélàs!* – demasiado otimista.

O novo tipo de regionalismo praticado naquele período, intitulado por seus críticos de “provincianismo mundializado”, foi denunciado à época por diferentes autores (Pacheco, Carlos Américo, 1998; Bacelar, Tânia, 1999), para quem as práticas realizadas no âmbito de espaços dinâmicos e competitivos, ao organizar sua articulação direta para fora do país, tendiam a romper os laços de solidariedade com o restante do território nacional, traduzindo-se efetivamente em políticas explícitas de segregação dos espaços não competitivos, às quais estaria associado o risco de “desintegração nacional”.

Política regional se limitou, portanto, nas eras Collor e FHC, a ações difusas de desenvolvimento local com foco em “territórios-problema”, em linha, como mencionado, com as orientações dos organismos multilaterais de fomento ao desenvolvimento local/regional. Além de assumir escalas mínimas como preferenciais da política regional, privilegia-se a participação da comunidade local nas discussões em torno da concepção e implementação das novas políticas de de-

⁴ Ver “Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro”, de Visentini, Georgine Simões, dissertação de mestrado, UFRS, 2006.

envolvimento regional, em contraposição ao tradicional modelo de intervenção centralizado do Estado brasileiro. As relações mercantis de exploração, as lutas de classes e os conflitos regionais passam a se subordinar ao consenso cívico local, e variáveis exógenas, como câmbio, juros, fisco, regulação trabalhista e fundos públicos, são olímpicamente ignoradas.

Concluo aqui o esforço de sintetizar as diferentes etapas da política regional brasileira até o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Pode-se deduzir, pelo exposto, que ao chegar ao poder, em 2003, a coalização de partidos de esquerda liderados pelo Presidente Lula encontra aos cacos as instituições e os instrumentos criados em décadas anteriores para a promoção do desenvolvimento regional.

Os tempos, porém, eram outros; não sendo mais possível cogitar-se da reprodução das condições em que políticas, instituições e instrumentos para o desenvolvimento regional haviam sido criados na década de 1960, pois o processo de globalização se intensificara, a democratização era uma realidade, a experiência do Estado desenvolvimentista era capítulo encerrado da história nacional, e o modelo neoliberal não se revelara o caminho redentor, como propalado no início da década de 1990, pois a taxa média de crescimento anual do PIB brasileiro, na década de 2000 (2,6%), se bem conseguira superar a pífia taxa de 1,7% da década anterior (1980), ainda deixava muito a desejar, comparativamente ao crescimento de 8,7% da década de 1970.

Nesse contexto, o Presidente Lula anuncia, como um dos pontos centrais de Governo, enfrentar-se o fato de o Brasil ser uma das nações mais desiguais do mundo. Diante desse desafio, programas sociais seriam lançados com vistas a mitigar a grave situação social “das dezenas de milhões de homens, mulheres e crianças vivendo abaixo da linha de pobreza, submetidos a todas as formas de insegurança e violência”.

Nessa perspectiva, a “questão regional” foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento do desafio da diminuição das desigualdades do país, tendo esse compromisso sido expressamente ratificado no MEGAOBJETIVO II do PPA 2004/2007, que propõe, entre outros objetivos, “reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com

integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local”.

A primeira equipe que, à época, chegou ao MI para ocupar a antiga Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) foi a responsável pela elaboração da proposta da PNDR, lançada em fins de 2003. No texto do documento, é claramente visível a ruptura com o modelo neoliberal de desenvolvimento regional até então vigente, alinhando-se claramente a uma “visão furtadiana” de abordagem, pela qual o Governo federal é chamado a lançar programas regionais com recursos substantivos, viabilizando-se investimentos estruturantes, entendidos necessários à reversão da histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil.

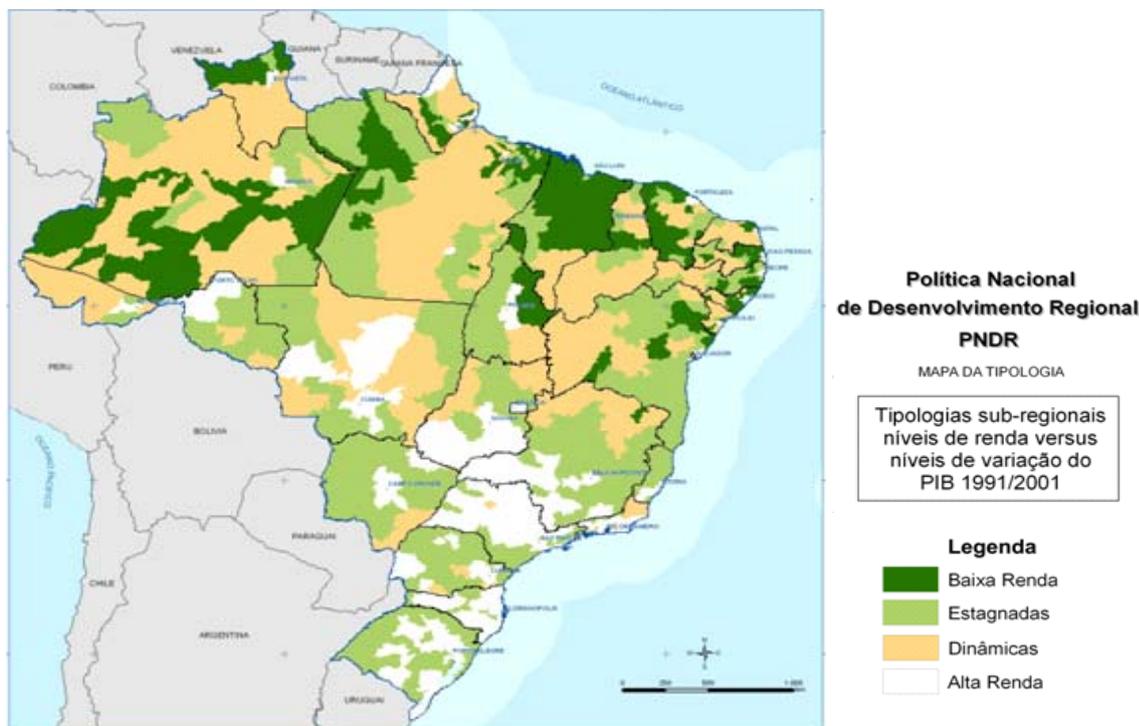
Além da expectativa de recursos adicionais, os pressupostos principais da proposta da PNDR foram assim apresentados:

1. As desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região; daí a proposição de que a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.
2. Era preciso recriar a estrutura institucional regional desmantelada na década de 1990 por governos anteriores (recriação das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste).
3. Dado que “desenvolvimento regional” é tema transversal, era necessário instituir instrumentos de governança que facilitassem a articulação da política regional que viria a ser conduzida pelo MI com a ação de órgãos setoriais federais, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada.

Um traço inovador da PNDR está na “tipologia sub-regional” proposta, que seria utilizada na atribuição de prioridades e intervenções no território, muito à semelhança da abordagem adotada pela política regional europeia. A unidade geográfica de referência é a microrregional, segundo a classificação do IBGE. Duas variáveis foram utilizadas: o rendimento domiciliar médio, uma variável estática, de base decenal, e o crescimento do PIB per capita, uma variável dinâmica, ambas de fonte IBGE. Com o cruzamento das duas

variáveis - rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita - decorreram

quatro categorias de microrregiões, conforme representadas no Cartograma VII, abaixo.



Com base na tipologia sub-regional da PNDR, foram definidas as seguintes áreas prioritárias indicadas no Cartograma:

1. Áreas em verde escuro - microrregiões de baixa renda e baixo dinamismo econômico. O grau de urbanização era o mais baixo (50,4%), assim como o nível de educação (cerca de 60% da população com menos que 4 anos de estudo). Detinham participação de 1,7% no PIB, embora abrigassem 8,4% da população. O rendimento domiciliar médio era de apenas 27% da média nacional. Nessas áreas, a PNDR se propôs a atuar em sintonia com políticas sociais.
2. Áreas em verde claro - microrregiões de média renda e baixo dinamismo. Grau de urbanização relativamente elevado (75,3%), e embora responsáveis por algo em torno de 18% do PIB nacional, concentravam cerca de 29% da população.
3. Áreas em amarelo ocre - microrregiões dinâmicas de menor renda. Regiões que passaram por transformações recentes na estrutura produtiva, em especial na agricultura. Grau de urbanização baixo (57,9%), e embora abrigassem cerca de 9% da população nacional, respondiam por cerca de 4% do PIB.

As áreas brancas do Cartograma - de alta renda, independentemente de seu dinamismo - foram classificadas como áreas não prioritárias. Responsáveis por cerca de 76% do PIB nacional, detinham 53,7% da população. Foram consideradas "não prioritárias" no pressuposto de que dispunham de recursos suficientes para reverter as ocorrências de pobreza.

Além da tipologia, definida como "referencial" para a atuação em âmbito nacional, o texto original da PNDR declara, adicionalmente, que a atuação operacional do Ministério no território se daria na escala "mesorregional". Este provavelmente foi um recurso utilizado pelos formuladores da PNDR para preservar fontes orçamentárias herdadas do PPA 2000/2003, como o Programa de Mesorregiões Diferenciadas, o Programa Faixa de Fronteira e o Programa Semiárido do Nordeste.

Quanto ao arranjo institucional proposto no documento original da PNDR, com vistas ao estabelecimento de um modelo de governança que propiciasse a convergência da ação de Governo no território, o documento de 2003 define três níveis de coordenação e articulação das ações, nos níveis federal, macrorregional e sub-regional:

- 1.No nível federal, criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Comitê de Articulação Federativa, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República.
- 2.No nível macrorregional - regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - é feita referência à importância de elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento, além da necessidade de recriação das Superintendências Regionais.
- 3.O nível sub-regional ficaria sob a responsabilidade dos fóruns e agências de desenvolvimento, que responderiam pela articulação e coordenação nas áreas de abrangência do Programa de Mesorregiões Diferenciadas.

Infelizmente, no entanto, as expectativas da equipe dirigente que chegara à SDR/MI para formular e implementar a PNDR viriam a se frustrar logo em 2004. Como mencionado, uma aposta central da PNDR era a perspectiva de se contar com recursos adicionais para investimento nas áreas prioritárias ao desenvolvimento regional, a serem aportados através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja proposta fazia parte da PEC da Reforma Tributária, que tramitava, na ocasião, no Congresso Nacional com o objetivo de acabar com a guerra fiscal.

Apesar da intensa negociação do Executivo junto à bancada parlamentar dos Estados, a PEC da Reforma Tributária não chegou nem a ser submetida à votação do Congresso. Outra tentativa viria a ser conduzida pelo Ministério da Fazenda em 2008, com o mesmo resultado. A inviabilização do FNDR foi um duro golpe na premissa fundamental que norteava a formulação da estratégia da PNDR, pois ficou evidente que não seria possível contar-se com fonte de recursos para o financiamento de ações que não enquadravam nas linhas ofertadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento como, por exemplo, infraestrutura econômica, promoção da inovação, capacitação de recursos humanos, assistência técnica e outras, entendidas como necessárias à transformação das dinâmicas regionais.

Com a inviabilização do FNDR, se esvaneceu também, por consequência, a premissa básica da PNDR de atuar nacionalmente, em microrregiões prioritárias, com base na tipologia sub-regional estabelecida. Diante do impasse, a gestão do MI tendeu a

voltar-se prioritariamente, desde 2004, para investimentos setoriais, como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) e a Ferrovia Transnordestina, paralelamente que buscava fortalecer orçamentariamente ações herdadas do PPA anterior (2000/2003), como os programas mesorregionais, anteriormente mencionados.

Esse esforço de fortalecimento foi conduzido através da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, chefiada pela Casa Civil, criada logo após o lançamento da PNDR com o objetivo de articular e coordenar a ação de outros Ministérios e agências governamentais no território.

O MI, que detinha a Secretaria Executiva daquela Câmara, passou, desde 2004, a buscar a articulação da ação do Governo federal nas áreas correspondentes aos programas orçamentários de base territorial de sua competência, não apenas no sentido de identificar ações que outros Ministérios e agências ordinariamente executavam a partir de sua ação programática, mas também a pleitear um direcionamento preferencial de recursos orçamentários de fonte setorial (educação, saúde, transportes, energia, etc...) para áreas abrangidas pelo Programa de Mesorregiões Diferenciadas. Essa política não gerou resultados significativos, dadas às clássicas dificuldades do planejamento e coordenação intersetorial que subsistem, há décadas, na estrutura do Executivo brasileiro.

Do ponto de vista da gestão dos programas mesorregionais a cargo do MI, independentemente da escassez de recursos orçamentários, a ação do MI ficou muito centrada na organização de arranjos produtivos locais (APLs), não tendo havido um apoio consistente de capacitação institucional dos fóruns e agências de desenvolvimento sub-regionais para que pudessem assumir as funções de articulação e coordenação que lhes havia sido atribuída.

Além de orçamentariamente pouco expressivos, os programas mesorregionais - PROMESO, CONVIVER e PDFF - a cargo da antiga Secretaria de Programas Regionais (SPR) do MI passaram a ser inflados por emendas, muito pouco focadas no desenvolvimento dos territórios que lhes eram objeto. O problema das emendas foi, inclusive, um dos

pontos tratados na auditoria do TCU sobre a PNDR (Acórdão 2919/2009 – Plenário).

Ainda quanto à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, esta se reuniu algumas vezes, de 2003 a 2006; entretanto, a partir deste ano, entra em inatividade, não sendo mais convocada ao longo de todo o 2º mandato do Governo Lula.

Quanto aos demais instrumentos da PNDR, criados para lhe assegurar condições mínimas de governança, os resultados foram os seguintes:

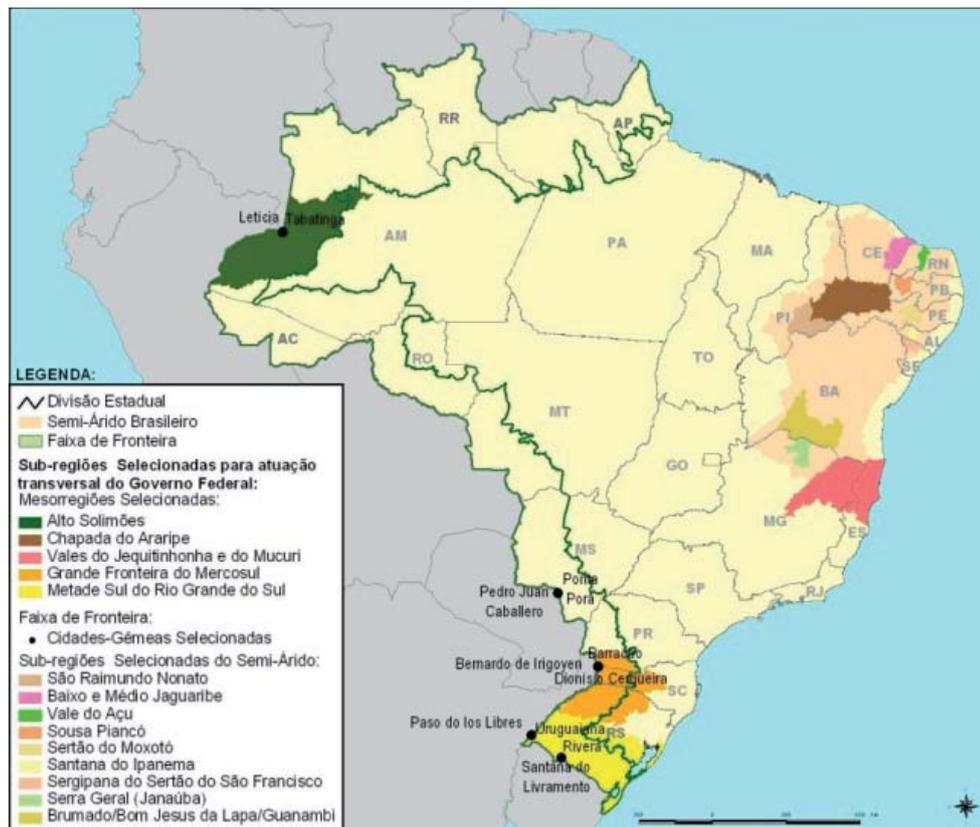
- O Comitê de Articulação Federativa, segunda instância de governança no nível federal da PNDR, jamais foi instalado.
- As Superintendências do Norte – SUDAM – e do Nordeste – SUDENE – foram recriadas proforma, em 2007, e a do Centro-Oeste - SUDECO - em 2011, não lhes tendo sido dadas, no entanto, até o presente, as condições operacionais mínimas para atuar adequadamente.
- Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que deveriam orientar as estratégias e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados naquelas regiões, foram elaborados com o apoio da SDR/MI, mas nenhuma ação concreta derivou desses documentos, sobretudo por conta da fragilidade das Superintendências em lhes dar cumprimento, não tendo nem sequer sido aprovados como Lei, conforme previsto nas Leis de recriação das Superintendências.

Se, ao final do 1º Governo Lula, a execução da PNDR ia de mal a pior, o *coup de grâce* viria em fevereiro de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania. Este programa, coordenado pela Casa Civil com base na experiência do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estimava, apenas

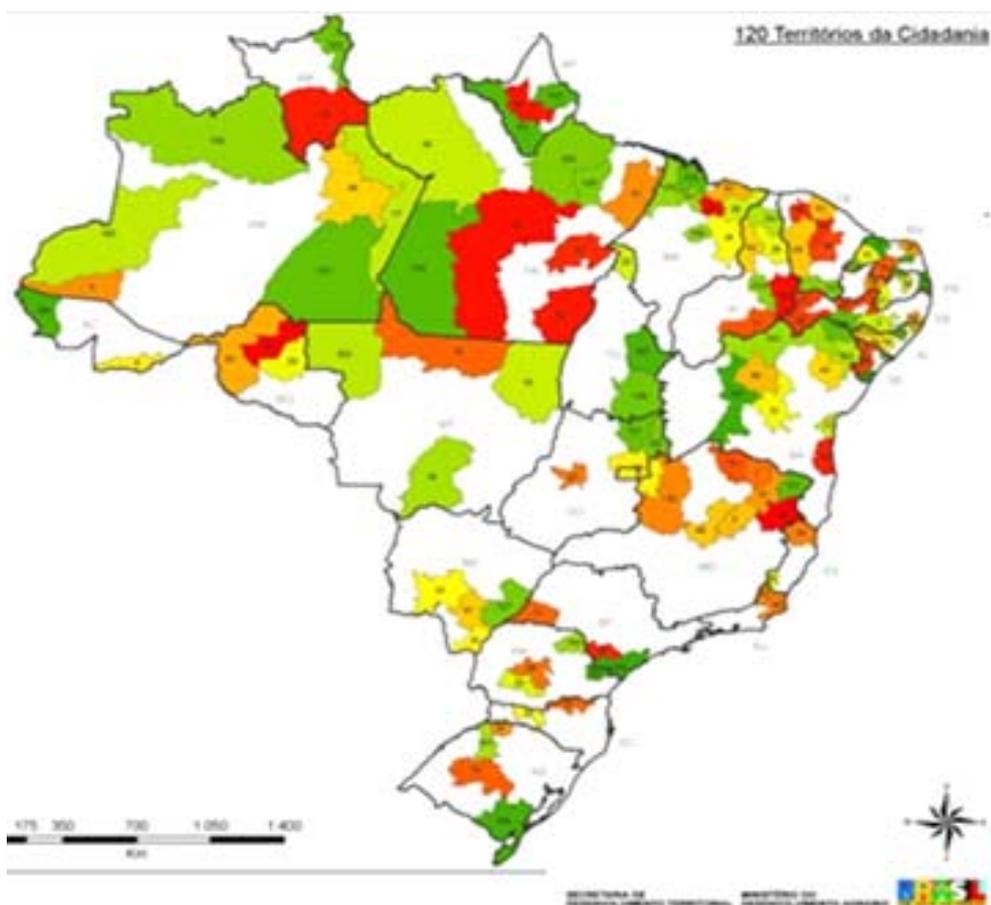
em 2008, assegurar investimentos de R\$ 11,3 bilhões, provenientes de diversas fontes, a serem aplicados em 60 territórios (ampliados para 120, em 2009), compreendendo 958 municípios nas 27 unidades da Federação. Para sua execução, o MDA montou uma estrutura institucional transversal e integrada, muito próxima, aliás, daquela concebida pela PNDR, composta, no nível federal, de um Comitê Gestor Nacional (integrado por 22 Ministérios) e um Comitê Técnico; Comitês de Articulação Estaduais e Colegiados Territoriais.

Não é preciso dizer que o Decreto de lançamento daquele Programa foi entendido pelo MI, e em especial pela SPR, como um golpe branco, pois o MDA, apoiado pela Casa Civil, que assumiu a coordenação do Programa, passava a concorrer privilegiadamente com a SPR/MI na maioria das áreas de sua atuação, como mostram os Cartogramas VIII e IX abaixo.

O choque de realidade advindo do lançamento do Programa Territórios da Cidadania foi particularmente surpreendente porque, no ano anterior, em fevereiro de 2007, o presidente Lula assinara, em cerimônia no Palácio do Planalto, o Decreto Nº 6.047, que instituiu a PNDR como política de Governo. A assinatura desse Decreto foi celebrada pelo MI como o sinal de retorno da PNDR à agenda do Governo, inclusive no sentido da adoção da tipologia sub-regional como referência para a atuação de agências governamentais setoriais no território. Esta tão desejada convergência de fato não ocorreu, à exceção dos agentes financeiros operadores dos Fundos Constitucionais de Financiamento (Banco do Brasil/ Centro-Oeste, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia), que passaram a adotar as áreas prioritárias indicadas na tipologia – microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas - como referência para aplicações em suas respectivas regiões de atuação.



Cartograma VIII - Programas Mesorregionais do MI (2007)



Cartograma IX - Territórios da Cidadania (2010)

Ao que tudo indica, a opção pelo lançamento Programa Territórios da Cidadania, cujas ações são essencialmente de natureza social, em detrimento da ação regional desenvolvida pela PNDR, deveu-se, em primeiro lugar, à tendência geral do Governo Lula de privilegiar o combate à pobreza, paralelamente à execução de programas de infraestrutura do PAC.

Note-se que a opção daquele Programa foi justamente “combater a pobreza e as desigualdades sociais nas áreas rurais com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Educação Básica (Ideb)”. Em segundo lugar, de acordo com seus formuladores, o mo-

delo de governança adotado pelo Programa daria mais visibilidade pública nos territórios e um maior grau de conexão com a base de lideranças locais, comparativamente à PNDR, conferindo-lhe assim uma vantagem relativa, em especial política (ver, a esse respeito, o relatório “Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”)⁵.

Os efeitos práticos da criação do Programa Territórios da Cidadania não se fizeram tardar. Observem, no Gráfico abaixo, a queda dos recursos orçamentários dos programas de base mesorregional do MI, desde o início do 2º Governo Lula, em especial a partir do lançamento daquele Programa.

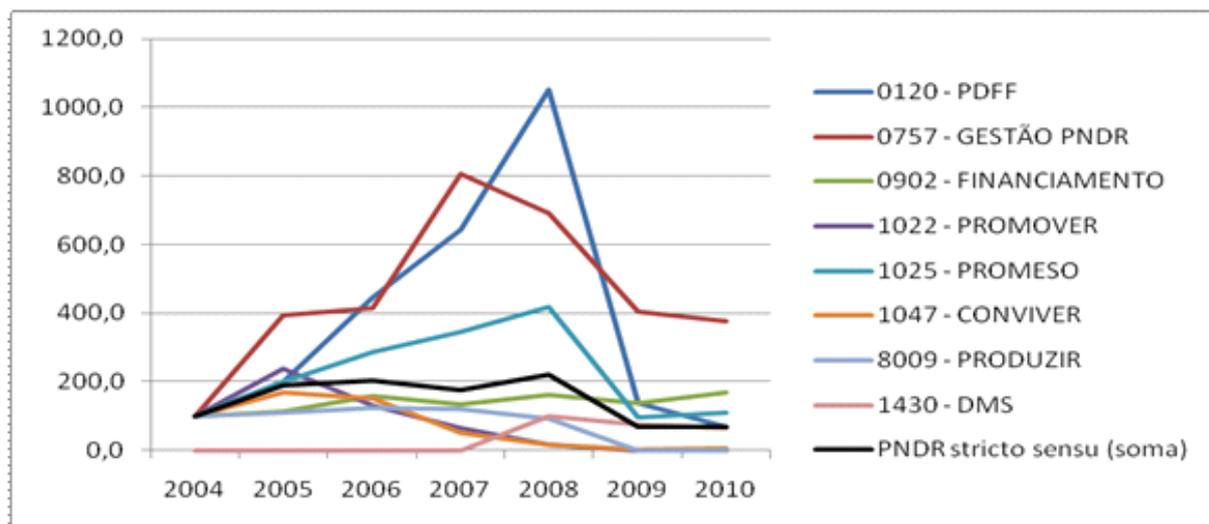


Gráfico III - Índice de evolução dos gastos dos programas da PNDR inscritos nos PPA 2004-2007 e 2008-2011

Fonte: Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Diante do evidente desmonte por que passava a PNDR, a antiga Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, sob cuja atribuição estava a execução da Política, promoveu, entre 2009 e 2010, um processo de reflexão e revisão do texto de 2003, de modo a legar à nova equipe que tomasse posse após a eleição presidencial de outubro de 2010, um documento propositivo com alternativas para a retomada das ações voltadas à diminuição das desigualdades regionais no país. Esse documento - “A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010” - foi divulgado internamente ao MI em setembro de 2010, e se posicionava no sentido da retomada da política regional brasileira através de três linhas:

4. Transformação da PNDR de política de Governo a política de Estado, mediante o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional.
5. Estabelecimento de um correspondente modelo de governança, que assegurasse a articulação, coordenação e integração de ações federais no território.
6. Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), entendido como imprescindível na estratégia de redução das desigualdades regionais.

A nova equipe dirigente que assume o MI no início de 2011 se posicionou oficialmente a favor de relançar a PNDR. Foram

⁵ Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/DispForm.aspx?ID=138>>.

retomadas as negociações junto à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento com vistas à convocação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, e uma nova proposta de Política (PNDR II) passou a ser gestada no âmbito da nova Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Além de reafirmar a necessidade de colocar a questão das desigualdades regionais como prioridade na agenda política nacional, mediante a transformação da PNDR em política de Estado, e da implantação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, que ensejasse a coordenação vertical e horizontal da ação pública no território, viabilizando-se assim uma ação efetiva em múltiplas escalas, a nova SDR apontou “fatores estruturais de atraso” - estrutura produtiva, rede urbana, infraestrutura, ciência e tecnologia e qualificação de recursos humanos - como focos prioritários das ações da PNDR, em sua fase II.

Diante das incertezas relativas à perspectiva de encaminhamento ao Congresso de uma nova proposta de reforma tributária no bojo da qual se inserisse o FNDR, a SDR, cautelosamente, optou, sem abdicar de gestões com vistas à criação desse fundo, por sugerir outras fontes de financiamento para a Política, como, entre outras: a incorporação de parte dos ganhos decorrentes da renegociação dos parâmetros aplicados ao pagamento das dívidas estaduais; a vinculação de parte dos *royalties* do petróleo a ser entregue a estados e municípios para investimentos em infraestrutura; e a incorporação de parte das receitas da CIDE (Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico) incidente na importação de petróleo.

Uma iniciativa ousada lançada no início de 2012 se concretizou na 1^o Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). Ao propor a realização de uma ampla “conferência nacional”, por meio da qual resultassem princípios e diretrizes em apoio à formulação da PNDR II, o MI alinhou-se à abordagem adotada pela Casa Civil, desde o 1^o Governo Lula, com o objetivo de agregar participação social à formulação de políticas públicas, como tinham sido os casos das Conferências Nacionais de Saúde, Cidades, Segurança Pública, entre outras.

A CNDR foi, sem dúvida, um grande esforço político, organizacional e financeiro

empreendido pelo MI, por sua SDR, com vistas a legitimar a PNDR II por intermédio da concertação federativa e social. Foi elaborado um documento de referência⁶ em orientação às discussões e deliberações que teriam lugar ao longo do processo conferencial. Um amplo debate de âmbito nacional foi instaurado, com a realização de 27 etapas estaduais e 5 etapas macrorregionais, que reuniram cerca de 10.000 participantes de sociedade civil, empresariado, setor público e instituições de ensino superior, pesquisa e extensão. A plenária nacional, ocorrida em março de 2013, em Brasília, teve a participação de 354 delegados e cerca de 2.400 participantes, tendo sido aprovados 21 Princípios e 95 Diretrizes.

Com base nos resultados da Conferência, a SDR passou então a centrar esforços em duas frentes: na preparação da proposta oficial da PNDR II, que deveria ser transformada, até setembro de 2013, em projeto de lei para encaminhamento ao Congresso Nacional, e em rodadas de negociação com Ministérios, instituições de governo e agências de fomento, com vistas a consolidar um Pacto de Metas, pelo qual se assegurasse a convergência da ação de Governo em torno de carteiras de projetos em “regiões programa” (regiões prioritárias), a serem definidas com base na tipologia sub-regional da nova Política.

Partindo da constatação do “déficit de coordenação” entre as instituições governamentais setoriais (PAC, PNLT, PNS, PNE, entre outras) e de base territorial (Comitês de Bacia, Territórios da Cidadania, Política de Apoio a APLs, entre outras), o Pacto de Metas se propunha a estabelecer, através de sucessivas reuniões de pactuação com a direção superior daquelas instituições, um conjunto de “agendas de convergência” que conciliassem as metas dos agentes setoriais, conforme seus planos e programas inscritos no PPA 2011/2014, e as áreas geográficas (regiões programa) de interesse da PNDR II, assegurando-se assim a tão desejada convergência da ação pública no território. Esse mesmo exercício deveria ser reproduzido, em uma segunda etapa, junto aos Estados.

⁶ Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157>.

Infelizmente, no entanto, mais uma vez a *realpolitik* conjurou contra as pretensões da PNDR. Mudanças ministeriais ocorridas ao longo do primeiro semestre de 2013 e boatos sobre a saída do PSB da base de apoio do Governo, que ganharam força a partir de meados do ano, prejudicaram bastante a continuidade das negociações previstas para montagem do Pacto de Metas. No início de outubro, o Ministro do MI e seu Secretário Executivo deixaram o Ministério, seguindo no mesmo rumo, algumas semanas depois, o Secretário da SDR, entrando, em consequência, a PNDR mais uma vez em compasso de espera⁷.

Se daqui a uns dez ou quinze anos, algum pesquisador se der ao trabalho de revisar a evolução das políticas e institucionalidades regionais no Brasil, provavelmente definirá o atual período, iniciado em 2003, como aquele em que prevaleceram as chamadas “políticas implícitas”⁸ de desenvolvimento regional,

como assim bem definiu a professora Tânia Bacelar, ou seja, um período em que os avanços na desconcentração regional da renda terá sido subproduto eventual de políticas macroeconômicas, como o aumento do salário mínimo real; de políticas setoriais, como as grandes obras de infraestrutura do PAC no Nordeste; e de políticas sociais, como os programas de transferência de renda a cargo do MDS. O MI e a PNDR (oficialmente a “política explícita” federal destinada a combater diretamente as desigualdades socioeconômicas regionais) ficaram totalmente à margem daquele processo, como destacado nesse breve relato.

É isto que pude trazer às senhoras e senhores no espaço que me foi disponibilizado. Agradeço a atenção de todos os presentes, e me coloco à disposição para receber, agora ou posteriormente, dúvidas ou contribuições sobre o tema aqui tratado.

⁷ Este artigo foi concluído em fins de novembro de 2013, quando o Secretário Sérgio Castro já havia sido exonerado da SDR/MI, enquanto a apresentação no I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável ocorreu em 27 de agosto do mesmo ano.

⁸ Conforme: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1378906922.pdf>.

Resumos de dissertações



**RESUMOS DAS DISSERTAÇÕES APRESENTADAS EM 2010, NO PROGRAMA
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL (PPGDL) -
MESTRADO ACADÊMICO
UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO - CAMPO GRANDE, MS¹**

O Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local, implantado em 1998, e destaca-se por ser interdisciplinar, tendo como missão “promover, por meio de atividade de ensino, de pesquisa e de extensão, a formação integral, fundamentada nos princípios éticos, cristãos e salesianos, de pessoas comprometidas com a justiça social para que contribuam com o desenvolvimento sustentável”.

O Desenvolvimento Local neste programa é entendido como o protagonismo dos atores de um dado território, com apoio de organizações públicas e privadas, na reflexão da realidade vivida para agenciar e coordenar, por meio de processos interativos e cooperativos, os recursos tangíveis e intangíveis originários do local ou de áreas externas, na busca de soluções sustentáveis para os problemas, necessidades e aspirações coletivas, de ordem social, econômica, cultural, política e do ambiente natural.

A relação dos resumos apresentados neste número da Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local – segue a ordem cronológica das defesas das dissertações, seguidas do título, nome do(a) autor(a), do(a) orientador(a) e data de apresentação perante a banca examinadora. Todos os trabalhos estão disponíveis na Secretaria do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local, na Biblioteca Félix Zavattaro, no campus da Universidade Católica Dom Bosco, na cidade de Campo Grande, MS, Brasil e no site do Programa – www.ucdb.br/mestrados/desenvolvimentolocal. Os resumos seguem uma sequência lógica obedecendo à continuação dos resumos publicados na Interações, v. 14, n. Especial, 2013.

143 – Título: A COMUNIDADE DO BAIRRO ZÉ PEREIRA EM CAMPO GRANDE-MS: PONTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nome: Cleide Regina Pinheiro Martins

Orientador: Dra. Maria Augusta de Castilho

Data da apresentação: 08/02/2010

Resumo: Com o objetivo de proceder ao levantamento das dinâmicas locais que promovem o desenvolvimento endógeno da comunidade do bairro Zé Pereira, localizado em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, foi realizada esta pesquisa q ualitativa com uma abordagem fenomenológica. Utilizaram-se seguintes procedimentos: revisão bibliográfica sobre o tema, levantamento de dados estatísticos do local desde o início da divisão do loteamento do bairro há 20 anos realizado pelo Programa de Atendimento a Comunidades de Baixa Renda (PROSANEAR – 1995), levado a efeito, visando proporcionar um conhecimento da realidade socioeconômico do local. O estudo foi baseado também em entrevistas semi-estruturadas com moradores do bairro, observações in loco, destacando as características do local, bem como suas potencialidades. A evolução do bairro em seus diversos aspectos permitiu um estudo no início de sua fundação (1995) e as potencialidades de desenvolvimento local (2007). No estudo, analisaram-se aspectos sobre escolaridade, religião, profissão, emprego, tipos de residências, dentre outro, em 1995 e o desenvolvimento em 2007, onde se identificaram ações da comunidade em benefício do desenvolvimento local sustentável, com destaque para o artesanato, comércio e lazer.

Palavras-chave: Comunidade. Territorialidade. Desenvolvimento local.

144 – Título: AS RELAÇÕES DE CONFIANÇA EMBASADAS NA PERCEPÇÃO DE RISCOS EM ENTIDADE DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Nome: Irio Ávila Gonçalves

Orientador: Dra. Cleonice Alexandre Le Bourlegat

Data da apresentação: 26/04/2010

Resumo: O objetivo deste trabalho é discutir a manutenção das relações de confiança entre os atores das entidades de economia solidária. Para isso utilizamos a metodologia quali-quantitativa do tipo

¹ Pesquisa elaborada pelos mestrandos do PPGDL – Luiz Henrique Eloy Amado e Leandro Henrique Araújo Leite, que são bolsistas da CAPES no referido programa.

avaliativa conscientizadora dentro da pesquisa-ação. O sujeito de nossa pesquisa é uma entidade de economia solidária de Porto Alegre que trabalha com produtos de agricultura familiar. O texto apresenta uma discussão conceitual acerca das dimensões do desenvolvimento e da governança local, de suas características e ambientes de controle e risco, demonstrando as diferenças entre os empreendimentos tradicionais e aqueles de características de economia coletiva ou solidária. Descreve-se as relações de confiança formais ou informais como fatores importantes para a manutenção da sua gestão, além de avaliar mais especificamente, o capital relacional entre as entidades de economia solidária de forma comparativa, antes e depois da indicação dos riscos estabelecidas a partir do uso da matriz de risco. Os resultados obtidos demonstram uma mudança de percepção dos atores em relação à confiança interna e na rede, sendo algumas dessas mudanças significativas e outras de manutenção da confiança antes percebida, podendo com essa conscientização contribuir com sustentabilidade das entidades de economia solidária. E, quiçá, robustecer o empreendimento pesquisado a partir do enfrentamento dos riscos por meio de ações individuais e coletivas que diminuam as fragilidades internas e sistêmicas, potencializando o aumento das relações e a sustentação das atividades de maneira perene, de modo a favorecer o desenvolvimento das localidades produtoras e consumidoras, que se materializam no território do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Confiança. Riscos. Economia Solidária.

145 – Título: COMUNITARIZAÇÃO DO GRUPAMENTO RURAL NO CONTEXTO DO TERRITÓRIO DE “TRÊS BARRAS” DE CAMPO GRANDE-MS

Nome: Valter Schneider

Orientador: Prof. Dr. Vicente Fideles de Ávila.

Data da apresentação: 29/07/2010

Resumo: A comunidade escolhida para realização do trabalho é o grupamento rural do território de Três Barras da área urbana de Campo Grande - MS. O objetivo focou as principais razões que tem dificultado a citada comunidade a tomar e autogerir iniciativas de efetiva comunitarização, visando seu Desenvolvimento Local de caráter endógeno-emancipatório. O tipo de pesquisa foi a qualitativa descritiva e, classificada com base nos procedimentos técnicos, como estudo de campo. O trabalho adotou duas formas de abordagens: a primeira pautada por roteiro base, diretamente dialogal com quatro personagens importantes da comunidade, a segunda, com base em entrevistas conduzidas por questionário com questões fechadas, e outras, de natureza qualitativa, mais abertas para ensejar respostas livres. O referencial teórico foi abrangente e envolveu aspectos históricos do Desenvolvimento Local desde a visão européia, latinoamericana, brasileira e, em destaque, a do Mestrado/UCDB. Abordou variáveis indiretas ligadas ao tema, mas o foco principal foi a cultura de hábitos associativos, cooperativos e de empreendedorismo comunitário. Os resultados obtidos demonstraram fenômenos-eixo divergentes que acarretam uma situação de crise, estagnação e apatia da Associação de Moradores e Produtores. Detectou-se a pretensão de alguns associados em criar uma nova entidade, com finalidade mais específica, congregando somente produtores rurais, para incentivá-los abraçar um grande objetivo a ser escolhido pelos associados. Esta futura associação propõe o envolvimento de novos dirigentes e novas atitudes em projetos com apoio de iniciativas associativistas/cooperativistas, buscando integração com moradores e parceria com a Escola Agrícola local.

146 – Título: CONHECIMENTO E INOVAÇÃO NO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DA CRIAÇÃO DE AVESTRUZ DE SÃO GABRIEL DO OESTE-MS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nome: Jayro de Sousa

Orientador: Dra. Cleonice Alexandre Le Bourlegat

Data da apresentação: 31/03/2010

Resumo: São Gabriel do Oeste em Mato Grosso do Sul, situado num ambiente do Cerrado brasileiro, abrigou um grupo de criadores de avestruz desde 1996, frente a oportunidades do comércio internacional. O objetivo geral do presente estudo foi identificar esse Arranjo Produtivo Local da Estruturacultura, do ponto de vista de sua estruturação e dinâmica de funcionamento, assim como, o modo como vem sendo realizada a aprendizagem desse novo negócio antes desconhecido dos brasileiros e as inovações dela já decorrentes. Numa abordagem sistêmica - em que o olhar se volta para a apreensão das articulações e interdependências estabelecidas entre os atores econômicos e instituições locais - a pesquisa teve caráter exploratório, com busca de dados em fontes primárias e secundárias (questionários e entrevistas). A análise integrada foi de natureza qualitativa e quantitativa. Trata-se de uma atividade recente em todo Brasil e ainda pouco regulamentada, portanto mais facilmente exposta a riscos de comportamentos

oportunistas. O mercado nacional foi afetado especialmente pelo chamado golpe da Avestruz Master em 2006, resultando em abandono da atividade por uma grande parte de criadores, além do esfacelamento da cadeia produtiva em franca construção. Em Mato Grosso do Sul, os criadores remanescentes encontram-se espalhados. Existe, no entanto, um esforço específico em São Gabriel do Oeste, por parte da empresa pioneira e melhor estruturada do Estado, em construir um Arranjo Produtivo Local, por meio do estímulo à construção de uma rede de terceirização dos serviços de cria e recria e de produção e disseminação de inovações. Palavras-chave: Arranjo produtivo local. Desenvolvimento local. Estruturacultura. Inovação.

147 – Título: CRIAÇÃO DE OVINOS CONFINADOS PARA PRODUÇÃO DE CARNE, ALIMENTADOS COM RAÇÃO A BASE DE MANDIOCA COMO ALTERNATIVA PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, MS

Nome: Paulo Henrique Ferreira Yoshihara

Orientador: Profa. Dra. Marney Pascoli Cereda

Data da apresentação: 26/04/2010

Resumo: No Brasil, com destaque no estado de São Paulo a agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção das culturas alimentícias, mas gera pouca renda, como consequência da seleção das atividades e da tecnologia disponível. A pesquisa avaliou a diversificação da produção animal com confinamento de ovinos alimentados com ração a base da planta integral de mandioca para produção de carne, com tecnologia social e inovadora em agricultura familiar no município de Campo Grande, MS. A mandioca é disponível nas propriedades, mas pouco aproveitada como fonte de proteína. O confinamento, embora mais caro que o pasto, permite melhor controle da saúde animal e manejo mais cuidadoso. Tais fatores, em conjunto, podem reduzir a dependência de rações do mercado e aumentar a produtividade animal. Como alternativa para a agricultura familiar, a produção de ovinos, poderá se beneficiar de mão-de-obra disponível para o confinamento, aproveitar o esterco gerado em hortifrutos e pastagens. A planta toda (raízes e ramas com folhas) foi desintegrada e desidratada ao sol com custo de R\$221,00/t. com bom valor nutricional. A ração, elaborada com 40% de mandioca integral, foi fornecida a ovelhas da raça Santa Inês em confinamento por 56 dias. A produtividade e custos foram estabelecidos. Por se tratar de ração não convencional, mas alternativa, a aceitação foi acompanhada e o comportamento animal (consumo, hidratação, deslocamento, ócio e ruminação) analisado por visão computacional como forma de explicar os resultados. Os resultados mostram que a ração à base de mandioca foi bem aceita e proporcionou maiores ganhos de peso quando comparada a ração comercial. No Município de Campo Grande foi identificado consumo de carne de ovinos ligado à cultura de imigrantes de outros países (sírios, libaneses, árabes) ou nacionais (gaúchos) incluindo os subprodutos (pele, lã) ligados a cultura local (pantaneira), mas esse consumo não se mostrou suficiente para impulsionar o mercado de cordeiros. Face às questões analisadas a criação de ovinos confinados com ração à base de mandioca integral é uma tecnologia apropriada para a agricultura familiar e poderá garantir o consumo próprio com alta conversão a custo compatível, propiciando o abate precoce de ovinos com 8 meses de idade. Não foram identificados obstáculos à inserção da tecnologia, maiores que as de outras culturas e criações. **Palavras-chave:** Inovação. Agricultura familiar. Segurança Alimentar. Desenvolvimento sustentável. Tecnologia apropriada.

148 – Título: DIAGNÓSTICO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO POVO: MIGRAÇÕES, ASSENTAMENTOS, SEGURANÇA ALIMENTAR E OUTROS FATORES DE BASE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nome: Elizabete Maria da Silva

Orientador: Profa. Dra. Marney Pascoli Cereda

Data da apresentação: 12/03/2010

Resumo: A pesquisa surgiu da preocupação da pesquisadora com a questão de que a posse da terra deveria garantir a Segurança Alimentar da família. Entretanto apesar dos programas e projetos para garantir a auto-sustentabilidade, o meio rural continua a apresentar grande mobilidade por parte das famílias, em todos os níveis de propriedades, entre esses estão os jovens. Para responder a essas preocupações as ações de pesquisa foram implantadas tendo como base a sede do Município de São José do Povo e o Assentamento Padre Josimo Tavares, onde a pesquisadora desenvolve ações junto à comunidade buscando o bem estar e desenvolvimento sustentável. Os resultados obtidos foram divididos em cinco artigos, tendo como núcleo a sustentabilidade das comunidades no meio rural, enfocando a preocupação com o êxodo, principalmente dos jovens. O primeiro artigo, DESCRIÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO POVO E

DO ASSENTAMENTO PADRE JOSIMO TAVARES, caracteriza e compara o local e a comunidade com outras descrições da literatura com foco na sustentabilidade do município e do Assentamento, buscando verificar a sustentabilidade. As informações foram obtidas de documentos e diretamente da comunidade por entrevistas e questionários. Procurou-se contextualizar o município e o Assentamento quanto a Segurança Alimentar, Educação, Saúde e Lazer, bem como elencar as expectativas dos jovens moradores do município e das famílias moradoras do Assentamento. No segundo artigo, MIGRAÇÕES, POSSE DA TERRA E SEGURANÇA ALIMENTAR: ESTUDO DE CASO DO POVOAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO POVO, MATO GROSSO, BRASIL, é abordada a polêmica distribuição de terras no Brasil. Entre os anos 40 e 50 muitos foram os movimentos migratórios no Brasil, sendo os mais relatados aqueles do Nordeste em direção as grandes cidades do Sudeste. O povoamento de São José do Povo, Município ao Sul do Estado do Mato Grosso, localizado na região Centro Oeste do país, foi uma das regiões que recebeu migrantes. Uma dessas migrações em particular se deu de Jampruca, Minas Gerais para a região onde hoje se encontra o município de São José do Povo, MT. A hipótese estabelecida foi de que essa migração se deu em razão da necessidade de garantir Segurança Alimentar, em seu conceito mais abrangente. A pesquisa partiu da experiência da pesquisadora responsável, cuja família tomou parte dessa migração. Para resgatar as informações necessárias foram usados documentos e informações diretas obtidas por entrevistas. Muitos dos entrevistados enfatizam os problemas enfrentados para acesso a alimentos por insuficiência de renda e terra no município de origem. Foi também constatado o uso inadequado dos recursos naturais que ao se exaurirem obrigaram os moradores a buscarem novas terras. A hipótese de que a Segurança Alimentar foi o eixo responsável pela migração da comunidade de Jampucra para São José do Povo foi confirmada, mas deixou em aberto a questão de porque uma vez de posse da terra as comunidades não atingem a necessária sustentabilidade. Desta pesquisa ficou claro que a questão do uso inadequado dos recursos naturais havia criado condições de insegurança alimentar no local de origem e que esse fenômeno poderia se reproduzir no novo local. A pesquisa mostrou também a importância da organização social para chegar a sustentabilidade. No artigo a CONTRIBUIÇÃO DA RELIGIÃO PARA COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDO DE CASO DAS AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO “DANDO AS MÃOS” foi dado ênfase na atuação das Irmãs Catequistas franciscanas, da Província Santa Teresa do Menino Jesus, junto aos assentados na região da Diocese de Rondonópolis, MT. Entre os assentamentos em que as Irmãs atuam, está o Assentamento Padre Josimo Tavares, um dos que constitui a “Dando as Mãos”, Organização solidária dos assentados e Empreendedores em Geral, organização gestada e acompanhada pelas irmãs, na preocupação com as lutas políticas e compromisso com a transformação social. Apesar de ser notória a participação de alguns setores da Igreja Católica na luta pela terra, a metodologia usada para atender a comunidade ainda é uma questão em aberto. Em resposta a essa questão, as irmãs (assim como outros setores da Igreja), desde o final de 1999 vem desenvolvendo ações no sentido de se aproximar mais dos assentados e construir alternativas conjuntas para o desenvolvimento local. Para isso é necessário contar com a confiança da comunidade em uma ambiente de desestabilidade social das comunidades rurais, uma vez esgotada a ligação existente no início da luta pela terra. Os resultados identificaram as ações das irmãs como capazes de gerar confiança entre os participantes do projeto, o que pode se traduzir em mais sustentabilidade. Uma vez identificada a necessidade do “agente de desenvolvimento”, no caso as Irmãs Catequistas franciscanas, se aproximar da comunidade para entender seus problemas, surgiu a preocupação da pesquisadora em relação a evasão do campo após haver conseguido, (a duras penas), a posse da terra.

149 - **Título:** EMPODERAMENTO E POTENCIALIDADES PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL NA TRADICIONAL COMUNIDADE NEGRA “SÃO JOÃO BATISTA” DE CAMPO GRANDE, MS

Nome: Mônica Cristina Adams Matos da Silva

Orientador: Prof. Dr. Vicente Fideles de Ávila

Data da apresentação: 06/04/2010

Resumo: Intitulada Empoderamento e Potencialidades para Desenvolvimento Local na Tradicional Comunidade Negra “São João Batista” de Campo Grande, MS, esta pesquisa se inseriu no contexto de Desenvolvimento Local de uma comunidade que se autodefiniu como remanescente de quilombo, certificada pela Fundação Cultural Palmares, no ano de 2006. A autodefinição é importante para o fortalecimento dessa identidade remanescente de quilombo por meio da valorização da cultura, da expressão religiosa e do reconhecimento de direitos. A Comunidade Negra São João Batista, com aproximadamente 60 pessoas (15 famílias), reside em área urbana na cidade de Campo Grande, MS. O objetivo geral do trabalho foi conhecer as configurações identitárias de resistência da Comunidade Negra São João Batista e analisar suas potencialidades para o Desenvolvimento Local face aos referenciais da

solidariedade comunitário-produtiva. A investigação pautou-se nos pressupostos da pesquisa qualitativo-descritiva de inspiração etnográfica com a utilização dos instrumentais metodológicos: observação participante, relatos orais, entrevistas e registros fotográficos. A análise e sistematização dos resultados se pautaram pela análise de conteúdo. O referencial teórico utilizado baseou-se nos fundamentos do Desenvolvimento Local, uma vez que se entendeu ser esse o caminho possível para se responder às questões do trabalho. Para percorrer esse caminho procurou-se, também, contextualizar historicamente o período da escravidão no Brasil e em Mato Grosso do Sul. A partir do cotidiano dessa comunidade, tentou-se compreender os fenômenos que a compõem e as potencialidades para o seu desenvolvimento. Dentre os resultados obtidos, destaca-se a importância das manifestações culturais e religiosas e da sua organização sociopolítica para o fortalecimento de sua identidade como remanescente de quilombo e consequentemente para o seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local, Comunidade Tradicional, Identidade, Cultura, Empoderamento.

150 – Título: IMPACTOS DE UMA AÇÃO EDUCATIVA A DISTÂNCIA DO CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO E MARKETING DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL, SOB A ÓTICA DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Nome: Fabiana Annibal Faria de O. Biazetto

Orientador: Dra. Cleonice Alexandre Le Bourlegat

Data da apresentação: 12/08/2010

Resumo: O objetivo deste trabalho foi analisar impactos de uma ação educativa a distância do Curso Superior de Tecnologia em Gestão e Marketing de Pequenas e Médias Empresas no desenvolvimento local, sob a ótica da educação a distância. O interesse inicial surgiu do entendimento de que os cursos a distância, sobretudo os de graduação, têm alcançado localidades ermas do território nacional, algumas delas sem saneamento, telefones ou asfalto. Trata-se de localidades que não oferecem educação de nível superior à população nativa. Nesse sentido, para desenvolver o presente trabalho, adotou-se uma abordagem quali e quantitativa acerca dos fundamentos de ensino a distância, do território constituído e do território vivido, destacando o desafio de relacionar essas variáveis com a construção de conhecimento e a consequente melhoria de vida dos alunos do curso. O estudo partiu, então, da abrangência desse curso no Brasil e das principais características socioeconômicas dos alunos e dos territórios atingidos, observando o processo de ensino/aprendizagem empreendido e a resultante na ampliação de capacidades, competências e habilidades dos alunos, no seu desenvolvimento profissional e no âmbito da melhoria da vida coletiva. Diante disso, a análise do trabalho recaiu, num primeiro momento, sobre os pressupostos que criaram o ensino a distância. Em seguida, aprofundou-se o conhecimento acerca dos diversos territórios envolvidos e suas particularidades. Analisou-se o período de janeiro de 2007 a agosto de 2009, tendo como foco os alunos do último semestre do Curso de Tecnologia em Gestão e Marketing de Pequenas e Médias Empresas, bem como os territórios envolvidos no processo de ensino/aprendizagem a distância. Com base no estudo realizado, é possível considerar a EAD como uma resposta a um dos grandes desafios na luta contra as desigualdades sociais, tendo em vista que possibilita mais acesso à informação, por meio das novas tecnologias de comunicação adotadas.

151 – Título: O CENTRO QUE VEM ATÉ AQUI: UM ESTUDO HEURÍSTICO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nome: Yan Leite Chaparro

Orientador: Dr. Josemar de Campos Maciel

Data da apresentação: 10/02/2010

Resumo: Este estudo constrói um espaço minucioso do diálogo, com o possível leitor que aceita o convite. A escuta é tema central, instante que traz indagações quando se pensa a representação do Outro na contemporaneidade, sua voz e sua posicionalidade como diferente, sendo eu e meu, se definido como e porque da própria existência como sujeito. Escuta que se fundamenta no encontro com o cotidiano, entre – casas, nas arrumações de problemas e suavidade densa do falso silêncio do lugar. Compondo um estudo Heurístico para a esfera social, compondo a partir da experiência as análises possíveis relacionadas às artimanhas cotidianas, junto à cerâmica. O pesquisador se coloca como sujeito e objeto, exigindo da sua insegurança no lugar, composições que alimentam a constituição teórica proporcionada com todo o movimento da pesquisa, evidenciado em cada micro-narrativa e análise teórica.

Palavras-chave: Alteridade. Cotidiano. Artimanhas. Pós-estruturalismo. Desenvolvimento Local.

152 – Título: O MUSEU DAS CULTURAS DOM BOSCO: HISTÓRIA, IDENTIDADE E POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA**Nome:** Rejiane Platero Ferreira**Orientador:** Dr(a). Maria Augusta de Castilho**Data da apresentação:** 30/06/2010

Resumo: Este trabalho sintetiza uma pesquisa que teve como eixo norteador verificar a interação existente entre as comunidades escolares e o Museu das Culturas Dom Bosco. Para a materialização das hipóteses levantadas, foram feitas reflexões sobre os conceitos de comunidade, território e territorialidade, identidade dentre outros. Utilizou-se como suporte referencial teorias desenvolvidas pelos estudiosos da disciplina de Desenvolvimento Local, uma vez que o Museu das Culturas Dom Bosco pode vir a ser um espaço com potencialidades para a consolidação do desenvolvimento local junto às comunidades escolares. O Museu, como espaço cultural e de produção de conhecimento, tem o dever de promover o desenvolvimento local frente às comunidades escolares, possibilitando a participação destas como gestoras de um processo capaz de apontar as possíveis deficiências do museu no tratamento de questões referentes ao aprendizado e as necessidades pedagógicas do público alvo, para que possam ser supridas, possibilitando a consolidação contínua e ininterrupta de aspectos do desenvolvimento local postos em evidência pela pesquisa.

Palavras-chave: Comunidades escolares. Desenvolvimento local. Museu das Culturas Dom Bosco.

153 – Título: PERCEPÇÃO DOS PECUARISTAS E AGRICULTORES DE GRÃOS EM RELAÇÃO AO SETOR SUCROALCOOLEIRO NO MUNICÍPIO DE DOURADOS/MS**Nome:** Cláudia Marinho Carneiro Noda**Orientador:** Prof. Dr. Luís Carlos Vinhas Ítalo**Data da apresentação:** 29/03/2010

Resumo: Objetivou-se analisar a percepção dos pecuaristas e agricultores de grãos em relação ao setor sucroalcooleiro no município de Dourados/MS, sob a ótica de desenvolvimento local em contexto de territorialidades. A problemática do estudo se deu pela ampliação da cultura da cana-de-açúcar que favorece o desencadeamento de problemas de natureza social e econômica. O estudo caracterizou-se como uma pesquisa quali-quantitativa de caráter exploratório. Utilizou-se revisão bibliográfica e a coleta de dados foi realizada por meio de questionário e abordou questões qualitativas e quantitativas, aplicado em duas épocas distintas: novembro de 2008 e fevereiro de 2010, quando foram entrevistados 42 agropecuaristas, 09 trabalhadores rurais que trabalham em diferentes áreas do Agronegócio entre cana de açúcar, soja, milho e pecuária, 21 instituições do comércio local (comércio, serviços, instituição financeira e cooperativa). Para o incremento das informações relevantes, foram entrevistados representantes diretos da usina do município e também o co-presidente da Comissão Interamericana do Etanol. Os resultados apontam para a realidade do Agronegócio e dos atores envolvidos na produção de grãos e pecuária, assim demonstrando a percepção que a agropecuária mantém quanto à expansão do cultivo de cana-de-açúcar, indústria de açúcar, fabricação de etanol e co-ogeração de energia e seus impactos socioeconômicos no meio rural e urbano. Diante deste contexto, o emprego e a renda passam a ser fatores determinantes para o desenvolvimento econômico, sendo uma saída para estimular o desenvolvimento agroindustrial do município de Dourados e, por consequência, dar qualidade de vida e bem estar à sociedade local.

Palavras-chave: Desenvolvimento local. Agropecuária. Agronegócio. Impactos socioeconômicos

154 – Título: PERSPECTIVA DO TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA COMO AGENTE DE INCLUSÃO SOCIAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE BODOQUENA, MS**Nome:** Domingos Sávio de Souza Mariuba**Orientador:** Dra. Reginaldo Brito da Costa**Data da apresentação:** 02/08/2010

Resumo: O presente estudo objetivou detectar potencialidades turísticas naturais e culturais envolvendo comunidades no município de Bodoquena, Mato Grosso do Sul. Constatou-se que há número expressivo de pequenos estabelecimentos agropecuários. Se aproveitadas suas potencialidades naturais e culturais, com as pequenas comunidades da região, como é o caso em foco neste estudo, o resultado será de grande alcance, com o turismo sendo agente de inclusão social, e no sentimento de solidariedade da comunidade terá as bases necessárias para avanço do capital social. A consolidação da aliança entre comunidade-governo torna-se importante para que esse avanço produza mudanças no aspecto cultural e na qualidade

de vida, tendo na atividade econômica do turismo, fator de oportunidade para que a inclusão social aconteça. Os resultados encontrados serão estudados se, no município de Bodoquena, o segmento de Turismo de Base Comunitária, nos assentamentos e comunidades, poderá ser consolidado com base em desenvolvimento local, e os proprietários das pequenas propriedades serem capacitados para atender os turistas que para lá se deslocarem. Essas alternativas com as possibilidades de inovação mostram as forças das comunidades que vêm surgindo gradativamente como alternativa de desenvolvimento, a partir das melhorias concebidas no contexto do desenvolvimento local.

155 – Título: REDE DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E PAPEL DA MOEDA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS, MATO GROSSO DO SUL

Nome: Mariluce Fernandes

Orientador: Dra. Olivier François Vilpoux

Data da apresentação: 04/03/2010

Resumo: Atividades como costura, artesanato, panificação, fabricação de produtos de limpeza, prestação de serviços diversos como eletricitista, encanador, pedreiro, são exercidas por empreendedores ligados a Rede de Economia Solidária de Dourados, Mato Grosso do Sul. A Rede de Economia Solidária contou com apoio da Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária, até 2008, e do Banco Pirê, Banco Social cuja mantenedora é a ONG Mulheres em Movimento, que tem como prioridade fomentar a Rede de Economia Solidária de Dourados. O Banco Pirê lançou a moeda social Pirapirê, cujo uso é voluntário, não podendo ser depositado em bancos. Os serviços oferecidos pelo Banco Pirê são: finanças solidária, cartão de crédito PirêCred, apoio técnico, jurídico e financeiro na criação de micro empresas cooperadas da economia solidária, apoio à comercialização do produtos e serviços da Rede através da administração da Loja Solidária e formação cidadã aos produtores e consumidores. O objetivo da pesquisa foi analisar o funcionamento da Rede de economia solidária no município de Dourados, Mato Grosso do Sul, e verificar a importância da moeda social como ferramenta de fortalecimento dessa economia solidária. A partir dos resultados obtidos, concluiu-se que os empreendimentos não estão comprando matéria-prima em conjunto conforme a idéia implantada, mas estão caminhando para que estejam cada vez mais fortalecidos e encorajados para uma comercialização maior. Existe individualismo entre os empreendimentos com relação a compra e produção. A união entre eles existe somente quando há necessidade de nota fiscal para venda ou compra e, nos pontos de comercialização. Mesmo com o intuito de fazer circular entre os empreendedores da Rede seus produtos e serviços, a moeda social não esta sendo bem aceita. Há certo refugo. A Rede de Economia Solidária se esforça para implantar e aplicar os princípios da economia solidária em todos os empreendimentos nela inseridos, mas até o momento das entrevistas a rede era reconhecida principalmente por seu papel na formação dos empreendedores.

Palavras-chave: Economia Solidária. Moeda Social. Desenvolvimento Local.

156 – Título: TRADIÇÃO, ARTESANATO DO CAPIM DOURADO E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO POVOADO MUMBUCA DO JALAPÃO EM MATEIROS-TO

Nome: Ruberval Rodrigues de Sousa

Orientador: Prof. Dr. Vicente Fideles de Ávila

Data da apresentação: 08/04/2010

Resumo: As comunidades tradicionais quando tomadas como objeto de estudo, nem sempre têm todos os seus aspectos levados em consideração. Este trabalho foi realizado em uma comunidade remanescente de quilombola situada no Jalapão, na região leste do Estado do Tocantins, visando identificar e analisar suas relações com o capim dourado, planta típica da região, utilizada para a confecção de artesanato e os seus potenciais de Desenvolvimento Local. Há aproximadamente um século os descendentes de escravos ocupam o mesmo local e atualmente vivem quase que exclusivamente da venda do artesanato de capim dourado, o qual tornou-se conhecido por várias partes do mundo. A tradição em torno do capim dourado é passada de pai para filho há várias gerações, entretanto, a comunidade não ganhou a mesma importância que o fruto do seu trabalho – o artesanato do capim dourado.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Tradição. Capim Dourado. Artesanato. Povoado Mumbuca.

INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

Critérios para publicação

- Art. 1º - *Interações*, Revista Internacional do Programa de Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco, destina-se à publicação de matérias que, pelo seu conteúdo, possam contribuir para a formação de pesquisadores e para o desenvolvimento científico, além de permitir a constante atualização de conhecimentos na área específica do Desenvolvimento Local.
- Art. 2º - A periodicidade da Revista será, inicialmente, semestral, podendo alterar-se de acordo com as necessidades e exigências do Programa; o calendário de publicação da Revista, bem como a data de fechamento de cada edição, serão, igualmente, definidos por essas necessidades.
- Art. 3º - A publicação dos trabalhos deverá passar pela supervisão de um Conselho de Redação composto por três professores do Programa de Desenvolvimento Local da UCDB, escolhidos pelos seus pares.
- Art. 4º - Ao Conselho Editorial caberá a avaliação de trabalhos para publicação.
- § 1º - Os membros do Conselho Editorial serão indicados pelo corpo de professores do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Local, entre autoridades com reconhecida produção científica em âmbito nacional e internacional.
- § 2º - A publicação de artigos é condicionada a parecer positivo, devidamente circunstanciado, exarado por membro do Conselho Editorial.
- § 3º - O Conselho Editorial Internacional, se necessário, submeterá os artigos a consultores *ad hoc*, para apreciação e parecer, em decorrência de especificidades das áreas de conhecimento.
- Art. 5º - A Revista publicará trabalhos da seguinte natureza:
- I - Artigos inéditos, que envolvam, sob forma de estudos, abordagens teóricas ou práticas referentes à pesquisa em Desenvolvimento Local, e que apresentem contribuição relevante à temática em questão.
- II - Traduções de textos fundamentais, isto é, daqueles textos clássicos não disponíveis em língua portuguesa, que constituam fundamentos da área específica de Desenvolvimento Local e que, por essa razão, contribuam para dar sustentação e densidade à reflexão acadêmica, com a devida autorização do autor do texto original.
- III - Entrevistas inéditas sobre trabalhos relevantes e voltados para o Desenvolvimento Local.
- IV - Resenhas de obras inéditas e relevantes que possam manter a comunidade acadêmica informada sobre o avanço das reflexões na área do Desenvolvimento Local.
- Art. 6º - A entrega dos originais para a Revista deverá obedecer aos seguintes critérios:
- I - Os artigos deverão conter **obrigatoriamente**:
- título em português, inglês, francês e espanhol;
 - nome do(s) autor(es), identificando-se em rodapé as respectivas instituições, endereços eletrônicos, dados relativos à produção do artigo, bem como possíveis auxílios institucionais;
 - cada artigo deverá conter, no máximo, **três autores**, os quais, pela simples submissão do artigo, assumem a responsabilidade sobre autoria e domínio de seu conteúdo;
 - resumo em português, inglês, francês e espanhol com, no máximo seis linhas ou 400 caracteres, rigorosamente corrigidos e revisados, acompanhados, respectivamente, de palavras-chave, todas em número de três, para efeito de indexação do periódico;
 - texto com as devidas remissões bibliográficas no corpo do próprio texto;
 - referências.
- II - Os trabalhos devem ser encaminhados para acdorsa@ucdb.br, dentro da seguinte formatação:
- arquivo no padrão Microsoft Word;
 - autorização para publicação (Art. 7º), devidamente assinada pelo(s) autor(es), digitalizada, bem como **endereço completo para correspondência**, para o recebimento dos exemplares;
 - o texto deverá ter entre 10 e 18 páginas redigidas em espaço 1,5;
 - caso o artigo traga gráficos, tabelas ou fotografias, o texto deverá ser reduzido em função do espaço ocupado por aqueles;
 - a fonte utilizada deve ser a *Times New Roman*, tamanho 12;
 - os caracteres itálicos serão reservados exclusivamente a títulos de publicações e a palavras em idioma distinto daquele usado no texto, eliminando-se, igualmente, o recurso a caracteres sublinhados, em negrito, ou em caixa alta; todavia, os subtítulos do artigo virão em negrito;
- III - Todos os trabalhos devem ser elaborados em qualquer língua, com texto **rigorosamente corrigido e revisado**.
- IV - Eventuais ilustrações, fotos, imagens e tabelas com respectivas legendas devem ser contrastadas e apresentadas separadamente, em formato TIFF, JPG, WMF ou EPS, com indicação, no texto, do lugar onde serão inseridas. Todo material fotográfico será, preferencialmente, em preto e branco.

V - As referências e remissões deverão ser elaboradas de acordo com as normas de referência da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT - 6023).

VI - As opiniões e conceitos emitidos pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

VII - Os limites estabelecidos para os diversos trabalhos somente poderão ser excedidos em casos realmente excepcionais, por sugestão do Conselho Editorial e a critério do Conselho de Redação.

Art. 7º - O(s) autor(es) deverá(ão) enviar declaração de elaboração, domínio do conteúdo e autorização para publicação do artigo (disponível no *site* do periódico).

Art. 8º - Não serão aceitos textos que não obedecerem, rigorosamente, os critérios estabelecidos. Os textos recusados serão devolvidos para os autores acompanhados de justificativa.

Art. 9º - A simples remessa de textos implica autorização para publicação e cessão gratuita de direitos autorais.

Art. 10 - Os autores que publicarem artigos na Interações só poderão publicar novamente nesta revista após um período de dois anos.

Art. 11 - Em um mesmo número da Revista não será permitido constar mais de um artigo do mesmo autor, mesmo que em coautoria.

Art. 12 - Ao autor de trabalho aprovado e publicado será fornecido, gratuitamente, um exemplar do número correspondente da Revista.

Art. 13 - Uma vez publicados os trabalhos, a Revista reserva-se todos os direitos autorais, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução como transcrição, com a devida citação da fonte.

Para fins de apresentação do artigo, considerem-se os seguintes exemplos (as aspas delimitando os exemplos foram intencionalmente suprimidas):

a) Remissão bibliográfica após citações:

In extenso: O pesquisador afirma: “a sub-espécie *Callithrix argentata*, após várias tentativas de aproximação, revelou-se avessa ao contato com o ser humano” (SOARES, 1998, p. 35).

Paráfrase: como afirma Soares (1998), a subespécie *Callithrix argentata* tem se mostrado avessa ao contato com o ser humano...

b) Referências:

JACOBY, Russell. *Os últimos intelectuais: a cultura americana na era da academia*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Trajetória/Edusp, 1990.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *A redefinição do lugar*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, 1995, Aracaju. *Anais...* Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia, 1996. p. 45-67.

_____. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Revista Território* (3), p. 14-35, 1997.

WIENER, Norbert. *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1993.

c) Emprego de caracteres em tipo itálico: os programas de pós-graduação *stricto sensu* da universidade em questão...; a subespécie *Callithrix argentata* tem se mostrado...

Endereço para correspondência e envio de artigos:

Universidade Católica Dom Bosco

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico

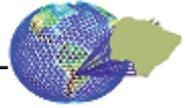
INTERAÇÕES – Revista Internacional de Desenvolvimento Local

Av. Tamandaré, 6.000 – Jardim Seminário

CEP 79117-900 Campo Grande-MS

Fone: (67) 3312-3593

e-mail: acdorsa@ucdb.br



INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

DECLARAÇÃO

Eu, _____,
declaro, para fins de publicação nesta revista, que elaborei e domino o conteúdo do presente
artigo, intitulado _____

bem como atendi a todos os critérios exigidos e autorizo o Conselho de Redação a publicar
o meu artigo.

Data: ____/____/____.

Assinatura

Obs.: Quando o artigo tiver mais de um autor, todos deverão enviar esta declaração.

Endereço de correio do(s) autor(es), para entrega do exemplar da revista, caso o artigo seja publicado.

Este periódico usa a fonte tipográfica
Book Antiqua para o texto e títulos.
Foi impresso pela Gráfica Mundial,
para a Universidade Católica Dom Bosco,
em junho de 2014.