

# ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

## ORGANIZADORES

LUCIR REINALDO ALVES  
TATIANE SALETE MATTEI  
CÍNTHIA SANTOS SILVA

## AUTORES E COLABORADORES

ADRIANO RENZI	JANDIR FERRERA DE LIMA
ALEXANDRE DE SOUZA CORRÉA	JEFFERSON ANDRONIO RAMUNDO STADUTO
ALINE PATRÍCIA HENZ	KARLA CRISTINA TYSKOWSKI TEODORO RODRIGUES
AUGUSTA PELINSKI RAIHER	KEILA RAQUEL WENNINGKAMP
CARLOS ALBERTO PIACENTI	KNUT INGAR WESTEREN
CÍNTHIA SANTOS SILVA	LUCIANA VIRGINIA MARIO BERNARDO
CLAUDELIR CLEIN	MARCIO KAZAMA
CONCEIÇÃO REGO	MARIA FREIRE
DAIANE FRANCIELE STABACK	MARIA RAQUEL LUCAS
EDNA MARTA PELOSI	NILTON MARQUES DE OLIVEIRA
EDNILSE MARIA WILLERS	PERY FRANCISCO ASSIS SHIKIDA
EDUARDA MARQUES DA COSTA	RICARDO RIPPEL
ELOISA WENDT	TIAGO MARTINS DA SILVA
ELOIZA DAL POZZO	VANESSA STAFUSA SALA DENUZI
ISABEL JOAQUINA RAMOS	WEIMAR FREIRE DA ROCHA JUNIOR
	ZELIMAR SOARES BIDARRA

REGIONAL / LOCAL / TERRITORIAL



Lucir Reinaldo Alves  
Tatiane Salete Mattei  
Cínthia Santos Silva  
(Organizadores)

## **ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Adriano Renzi • Alexandre de Souza Corrêa • Aline Patrícia Henz • Augusta Pelinski Raiher • Carlos Alberto Piacenti • Cínthia Santos Silva • Claudelir Clein • Conceição Rego • Daiane Franciele Staback • Edna Marta Pelosi • Ednilse Maria Willers • Eduarda Marques da Costa • Eloisa Wendt • Eloiza Dal Pozzo • Isabel Joaquina Ramos • Jandir Ferrera de Lima • Jefferson Andronio Ramundo Staduto • Karla Cristina Tyskowski Teodoro Rodrigues • Keila Raquel Wenningkamp • Knut Ingar Westeren • Luciana Virginia Mario Bernardo • Marcio Kazama • Maria Freire • Maria Raquel Lucas • Nilton Marques de Oliveira • Pery Francisco Assis Shikida • Ricardo Rippel • Tiago Martins da Silva • Vanessa Stafusa Sala Denuzi • Weimar Freire da Rocha Junior • Zelimar Soares Bidarra

© 2022 - Núcleo de Desenvolvimento Regional – UNIOESTE

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial. A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra são de responsabilidade dos seus autores.

**Conselho Editorial do NDR:**

Claudia Cristina Wesendonck – UERGS

Francisco André Perderson Voll – SEED/PR

Jossel Borges dos Santos – UEFS

Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira - Universidad del Valle, Colômbia

Sinival Osório Pitaguari – UEL

Waldecy Rodrigues - UFT

Yvan Desbiens – UQAC/Canadá

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE)

NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - NDR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AGRONEGÓCIO - PGDRA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – PPGE

Rua da Faculdade, 645 – Jardim Santa Maria - 85903-000- Toledo - PR

<https://www.unioeste.br/portal/nucleos-toledo/ndr>

**ISBN:** 978-65-00-44814-6

---

E19 Economia e desenvolvimento local [livro eletrônico] / organizadores  
Lucir Reinaldo Alves, Tatiane Salete Mattei, Cínthia Santos Silva. –  
Toledo, PR: Núcleo de Desenvolvimento Regional, 2022.  
291 p. ; PDF ; 3537 kb

Inclui bibliografias

Disponível em: <https://www.unioeste.br/portal/nucleos-toledo/ndr>

ISBN: 978-65-00-44814-6

1. Desenvolvimento econômico - Brasil 2. Economia regional 3. Comunidades - Desenvolvimento - Brasil 4. Brasil - Condições econômicas I. Alves, Lucir Reinaldo, org. II. Mattei, Tatiane Salete, org. III. Silva, Cínthia Santos Silva, org.

CDD 20.ed. 338.981

---

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária  
UNIOESTE/Campus de Toledo.

Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	v
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	vi
<b>Capítulo 1.</b> O desenvolvimento endógeno como forma de articulação entre políticas locais de desenvolvimento e atores locais .....	1 -
<i>Alexandre de Souza Corrêa, Zelimar Soares Bidarra</i>	
<b>Capítulo 2.</b> Economia solidária e economia criativa: nexos com o capital social e o desenvolvimento local .....	18 -
<i>Edna Marta Pelosi</i>	
<b>Capítulo 3.</b> Universidades e desenvolvimento local: discussão em torno dos efeitos das instituições de ensino superior nas cidades.....	38 -
<i>Conceição Rego, Maria Freire, Isabel Joaquina Ramos, Maria Raquel Lucas</i>	
<b>Capítulo 4.</b> Desenvolvimento local: contributo para o debate.....	49 -
<i>Nilton Marques de Oliveira</i>	
<b>Capítulo 5.</b> Estrutura agrária/fundiária, continuidade da propriedade rural e desenvolvimento local .....	67 -
<i>Luciana Virginia Mario Bernardo, Ricardo Rippel</i>	
<b>Capítulo 6.</b> A ruralidade e desenvolvimento econômico local .....	80 -
<i>Adriano Renzi, Carlos Alberto Piacenti</i>	
<b>Capítulo 7.</b> Ações coletivas e o impulsionamento do empreendedorismo e desenvolvimento local .....	94 -
<i>Eloisa Wendt</i>	
<b>Capítulo 8.</b> Capital social e desenvolvimento local .....	114 -
<i>Tiago Martins da Silva</i>	
<b>Capítulo 9.</b> Ações coletivas e desenvolvimento local: incentivos e desafios.....	131 -
<i>Keila Raquel Wenningkamp</i>	
<b>Capítulo 10.</b> A contribuição do turismo para o desenvolvimento econômico local.....	158 -
<i>Aline Patrícia Henz</i>	
<b>Capítulo 11.</b> Desenvolvimento local, políticas e organizações .....	172 -
<i>Vanessa Stafusa Sala Denuzi</i>	

<b>Capítulo 12.</b> Teoria do desenvolvimento regional endógeno: a importância dos fatores endógenos e exógenos .....	- 189 -
<i>Cíntia Santos Silva</i>	
<b>Capítulo 13.</b> Plano de desenvolvimento local e as experiências internacionais .....	- 202 -
<i>Augusta Pelinski Raiher, Jandir Ferrera de Lima</i>	
<b>Capítulo 14.</b> Saneamento básico e o desenvolvimento de regiões.....	- 216 -
<i>Karla Cristina Tyskowski Teodoro Rodrigues, Jefferson Andronio Ramundo Staduto, Knut Ingar Westeren</i>	
<b>Capítulo 15.</b> O cooperativismo como instrumento de desenvolvimento local na mesorregião do Oeste do Paraná.....	- 238 -
<i>Daiane Franciele Staback, Ednilse Maria Willers</i>	
<b>Capítulo 16.</b> O Programa Oeste em Desenvolvimento e seus impactos na governança da região Oeste do Paraná.....	- 256 -
<i>Eloíza Dal Pozzo, Weimar Freire da Rocha Jr.</i>	
<b>Capítulo 17.</b> Agroindústria canavieira: paradigma tecnológico, inovação e desenvolvimento .....	- 275 -
<i>Claudelir Klein, Pery Francisco Assis Shikida</i>	
<b>OS AUTORES, ORGANIZADORES E COLABORADORES.....</b>	<b>- 286 -</b>

# PREFÁCIO

A presente obra, *ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL*, representa um exemplo muito positivo da importância que a academia pode ter na produção científica. Os dezassete capítulos, elaborados por professores e estudantes, são excelentes documentos de síntese ao serviço de outros estudantes e investigadores, pois combinam uma componente teórica, com uma componente de carácter aplicado, registando diferentes percursos na utilização de métodos e técnicas de tratamento de informação.

A temática do desenvolvimento local, emergente num quadro de reação dos territórios à crise internacional do século passado, foi evoluindo, assumindo diferentes combinações nas relações entre agentes endógenos e exógenos atuantes no território. Em 2022, as políticas de desenvolvimento territorial, continuam a encontrar nas teorias de desenvolvimento local, um porto seguro para a valorização dos recursos locais, para a integração da mão-de-obra local e para o diálogo com os fatores exógenos, onde se incluem desde o capital privado ao investimento estatal.

Assim, parabeno os organizadores, Lucir Reinaldo Alves, Tatiane Saete Mattei e Cíntia Santos Silva, pelo trabalho realizado, desejando que a academia encontre nos seus capítulos, inspiração para os seus trabalhos.

Ao terminar, não posso deixar de dirigir uma palavra especial ao Lucir Alves, um dos meus melhores orientandos, agora meu colega, pelo trabalho produzido em parceria, que aqui partilha conosco.

Desejo boas leituras e muita aprendizagem.

*EDUARDA MARQUES DA COSTA*

*Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT)*

*Universidade de Lisboa (ULisboa)*

# APRESENTAÇÃO

O Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Toledo, integra os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA), Pós-Graduação em Economia (PGE), Colegiado de Ciências Econômicas e está vinculado, academicamente, ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA). O objetivo do NDR é, dentre outros, produzir estudos e pesquisas sobre desenvolvimento regional, logística, agronegócio, estudos populacionais, distribuição das atividades econômicas e outras atividades ligadas ao desenvolvimento econômico territorial, regional e local.

O NDR já publicou dois livros correlatos a essa discussão (*“Economia e Desenvolvimento Regional”* e *“Economia e Desenvolvimento Territorial”*). Neste livro, a trilogia é completada com o tema *Economia e Desenvolvimento Local*, onde os seus capítulos são, fundamentalmente, resultados de pesquisas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, o PGDRA: foram teses, dissertações, estudos e pesquisas teóricos e empíricos do PGDRA e de parceiros de pesquisa do programa, todos com temas relacionados, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento local. Os autores e autoras são de diversas Instituições de Ensino Superior (IES), regionais, nacionais e internacionais, com formações distintas, o que traz uma análise interdisciplinar para discutir a temática do desenvolvimento local.

O desenvolvimento local possui muitas características, uma vez que leva em consideração as particularidades regionais e estas são múltiplas; e se diferenciam muito entre regiões e territórios. Esse é o objetivo deste livro, em que nos seus 17 capítulos, são apresentadas diferentes possibilidades de estudos sobre desenvolvimento local, seja numa discussão teórica ou metodológica, ou no estudo empírico a respeito do desenvolvimento local.

Características como a existência de articulação entre políticas locais de desenvolvimento e atores locais (Capítulo 1); a existência de economia solidária ou economia criativa (Capítulo 2); a existência de determinados setores econômicos, como as universidades e como elas influenciam no processo de desenvolvimento local (Capítulo 3); ou as características gerais do processo de desenvolvimento local em si (Capítulo 4), estão todos contemplados nesse livro.

O Brasil é um país onde o setor rural possui grande participação na geração de empregos e de renda, mas não são todas as regiões em que esse setor consegue gerar desenvolvimento local. É nesse contexto que a estrutura agrária/fundiária é discutida, juntamente com a continuidade da propriedade rural (Capítulo 5) e a ruralidade em si, no processo de desenvolvimento local (Capítulo 6).

A forma como as comunidades se articulam e geram laços de confiança e solidariedade entre os seus habitantes também são grandes influenciadores do

desenvolvimento local. São elementos analisados nos estudos sobre ações coletivas e o impulsionamento do empreendedorismo (Capítulo 7), na análise sobre o capital social no processo de desenvolvimento local (Capítulo 8), e sobre incentivos e desafios das ações coletivas e desenvolvimento local (Capítulo 9).

Diferentes setores podem ser impulsionadores do processo de desenvolvimento local. Por exemplo, os elementos geográficos naturais podem ser o foco de políticas públicas, no fomento de setores ou cadeias produtivas potenciais. Essa possibilidade é apresentada na análise sobre a contribuição do turismo para o desenvolvimento econômico local (Capítulo 10). A relação com as políticas e as organizações (Capítulo 11), bem como o entendimento e conhecimento dos fatores endógenos e exógenos influenciadores do processo de desenvolvimento (Capítulo 12) também devem ser identificados e utilizados no planejamento do desenvolvimento local.

Dessa forma, pode-se considerar que o desenvolvimento local é um processo dinâmico e evolutivo. Planejar o desenvolvimento local é algo relativamente novo (adotado a partir dos anos 1970), e existem diferentes experiências nacionais e internacionais que devem ser estudadas e conhecidas, para subsidiar sua possível adaptação à novos locais (Capítulo 13). Assim, o papel de determinadas infraestruturas, como a do saneamento básico (Capítulo 14); o cooperativismo como forma de organização social e econômica (Capítulo 15); as iniciativas de governança regional, como o exemplo do consolidado Programa Oeste em Desenvolvimento (Capítulo 16); e a forma como a tecnologia, inovação e desenvolvimento influencia em determinados setores, como no caso da agroindústria canavieira (Capítulo 17); são todos apresentados como forma de estudos teóricos/empíricos e sua relação com o desenvolvimento local.

Espera-se que todos esses capítulos possam agregar à discussão sobre desenvolvimento local não somente na perspectiva econômica, mas ressaltando a importância em se conhecer todos os elementos constituintes e caracterizadores de uma localidade para, assim, ser possível planejar, crescer e desenvolver os mais diferentes locais.

*LUCIR REINALDO ALVES*  
*TATLANE SALETE MATTEI*  
*CÍNTILA SANTOS SILVA*  
***Organizadores***





## Capítulo 1

# O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO COMO FORMA DE ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E ATORES LOCAIS

---

*Alexandre de Souza Corrêa*  
*Zelimar Soares Bidarra*

Políticas e projetos de desenvolvimento que se articulam com atores locais no âmbito de um processo acentuado de mercados globalizados podem ser considerados como base para compreender os aspectos conceituais do desenvolvimento endógeno. Para além de políticas e projetos, é somente a partir do objetivo da sustentabilidade deste desenvolvimento, que se torna possível pensar de forma concreta a articulação com atores locais.

No Brasil, as políticas de desenvolvimento endógeno vêm encontrando espaço de afirmação a partir de um processo descentralizado, de atuação de políticas públicas vivenciadas após a Constituição de 1988 que teve como arcabouço político a redemocratização do país. As políticas de cunho participativo da sociedade e de seus territórios por meio de seus agentes locais, têm sido estimuladas pelas políticas públicas que se preocupam com o desenvolvimento do território.

Para Guimarães Neto (2010) a experiência brasileira de planejamento de seus territórios ou regiões específicas precedem os planos nacionais de desenvolvimento. A definição e a concepção de políticas públicas baseada no território condiz com a dimensão continental do país e a ampla heterogeneidade e diferenciação de territórios, que para buscar maior efetividade na condução de soluções passou a demandar um tratamento correspondente aos espaços diferenciados, como macrorregiões, mesos ou microrregiões ou territórios. Acrescenta-se a esses aspectos as desigualdades territoriais no Brasil do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social, em que a questão regional brasileira se tornou tema frequente dentro e fora do meio acadêmico.

O debate do desenvolvimento econômico sobre a necessidade de desenvolver regiões e territórios específicos, por meio da promoção do desenvolvimento endógeno, geraram dois sentidos de definições. O primeiro ligado a modelos liberais que defendiam a não intervenção do Estado e o segundo ligado a modelos que levavam a necessidade de intervenção do Estado, apoiando-se na ideia de que somente o mercado não resolveria os problemas da almejada alocação ótima de recursos proposto pelo primeiro modelo. Nesse sentido, o estudo do desenvolvimento regional parte para o segundo modelo, interpretando as causas de atraso do desenvolvimento em algumas regiões pelo mundo, ou seja, o desenvolvimento desigual percebido no mundo todo (CORRÊA, 2009).

Nesse sentido, a construção conceitual e teórica do desenvolvimento econômico de regiões, territórios e/ou localidades ao longo dos anos, se tornou fundamental para o entendimento do Estado como agente promotor do desenvolvimento na perspectiva endógena. Logo, as políticas públicas voltadas para a base territorial de reparar as ações setoriais, deve considerar a diversidade econômica e social dos territórios como ponto fundamental das intervenções governamentais.

## **A ABORDAGEM CONCEITUAL E TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO**

O desenvolvimento endógeno como concepção teórica surge entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990 dentro de um contexto mundial de transformações nas estruturas produtivas, marcadas por crises de regiões industrializadas e ascensão econômica de novas regiões. Esse contexto também retrata novos paradigmas teóricos e políticos de como compreender as desigualdades regionais, em que o crescimento de regiões industriais estaria ligado à sua dinâmica interna. A *endogenia* advinha, portanto, para unificar os conceitos de *desenvolvimento local*, *desenvolvimento territorial* e *desenvolvimento regional* (BENKO; LIPIETZ, 1995; ROSA, 2004).

A partir da década de 1990, o crescimento desequilibrado entre regiões e países, mesmo com condições de fatores produtivos semelhantes, como tecnologia, mão de obra e crédito, se tornou o principal questionamento para entender os fatores internos da região que provocavam a condição de crescimento da mesma. O capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento e as instituições, passaram a ser compreendidos como fatores internos da região e não de forma externa à região, como era determinado pelos primeiros modelos neoclássicos de crescimento econômico, ocorrendo, a partir de então, uma ruptura de teorias tradicionais do crescimento para novas teorias do crescimento endógeno (SOUZA FILHO, 2002).

Para Amaral Filho (2001), a ruptura dessas teorias tradicionais ligadas aos modelos neoclássicos, representados principalmente pelo Modelo de crescimento econômico de Solow<sup>1</sup>, ocorre a partir do entendimento de que fatores considerados exógenos ao processo de produção, como por exemplo, o capital humano, passa a incorporar o mesmo espaço dos tradicionais fatores de produção de capital e trabalho na função da produção agregada. Assim, as regiões que possuíssem maior capacidade ou maior eficiência estratégica para desenvolver os fatores endógenos, tenderiam a alcançar um processo de crescimento econômico acelerado e equilibrado.

Piacenti (2009) explica que o progresso tecnológico era considerado pela corrente neoclássica de crescimento como um fator exógeno, no entanto, as inovações não surgem do nada e elas precisam ser criadas pelas pessoas, considerando suas experiências, aprendizados e problemas encontrados no meio do processo de produção, que as motivem a resolver para melhorar a produtividade e almejar novos mercados. A inovação se torna um processo social, em que a ação recíproca entre o conhecimento tecnológico e as características econômicas e sociais tendem a gerar maior crescimento econômico e, por fim, um desenvolvimento equilibrado.

Na concepção de Barquero (2001), a ocorrência do desenvolvimento endógeno acontece quando a comunidade local passa a utilizar e liderar os processos de mudanças estruturais para o desenvolvimento dela própria. Para isso, é necessário que, por meio do uso de recursos disponíveis e da introdução de inovações, a comunidade consiga aprimorar o sistema produtivo para geração de rendimentos crescentes, o que garante acumulação de riquezas e conseqüentemente a melhoria do bem-estar social e econômico. Há, no entanto, duas dimensões nesse processo, a econômica, que organiza os fatores produtivos por meio da sociedade empresarial e a sociocultural, ligada as instituições locais e valores que as representam no desenvolvimento da região.

A visão sociocultural é destacada por Boisier (1997) no sentido de que a integração social se coaduna com o desenvolvimento regional endógeno ao considerar o papel da sociedade civil de maneira solidária e de cooperação nas relações sociais no processo de desenvolvimento. Com essa dinâmica integradora, a sociedade civil se torna a base responsável para a transformação socioeconômica em uma região.

Boisier (1999a) diferencia o desenvolvimento endógeno do desenvolvimento exógeno para explicar como se origina o processo de desenvolvimento territorial, de modo que, o endógeno está na própria região e o exógeno e algo imposto do exterior da região. O grau de autonomia da região estaria na capacidade do governo regional de

---

<sup>1</sup> Modelo neoclássico de crescimento econômico de Robert-Solow (1956) em que a acumulação de capital, o crescimento populacional e o nível de progresso técnico são determinantes para a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

estimular os agentes locais para a formulação e liderança do território. A partir dessa habilidade imprescindível para os governos regionais, o papel estratégico da região se torna fundamental para disseminar a mobilidade espacial do capital.

A importância da sociedade civil integrada com os governos regionais no processo do desenvolvimento endógeno também é discutida por Godard *et al.* (1987), no âmbito de que a capacidade de cooperação entre os atores é elemento fundamental para o desenvolvimento. O autor também salienta a importância dessa cooperação ser voluntária e institucional, desde que a finalidade seja o desenvolvimento local.

No entanto, pelo aspecto econômico, os recursos locais, como o humano e os naturais, se tornam fontes importantes na promoção do desenvolvimento, no sentido de que o fortalecimento, seja no uso ou na administração desses recursos, impulsionem o local na manutenção ou potencialização da competitividade que o mercado globalizado impõe. Nesse sentido, o crescimento econômico desigual entre cidades e regiões, intensificados pela globalização, culminam na elaboração e formação de políticas de desenvolvimento que compreendam os problemas decorrentes do desenvolvimento local, que passa pela concorrência entre as cidades e regiões pelas buscas da manutenção de investimentos locais ou de outras regiões para qualificar sua competitividade.

A problemática do desenvolvimento de cidades ou regiões consideradas atrasadas passam pela importância das ações do poder público, uma vez que, somente numa sociedade organizada, se pode criar condições para o desenvolvimento endógeno. Logo, esta organização requer uma gestão descentralizada, de modo que a articulação entre governos locais e comunidade local construam condições que possibilitem a aplicação dos recursos públicos, preocupando-se, nesse caso, com a redução das desigualdades sociais (BARQUERO, 2001).

Para Amaral Filho (2001), esta articulação entre governos locais e comunidade local deve compreender que o desenvolvimento endógeno é um processo de crescimento econômico que provoca uma sucessiva capacidade de agregação de valor sobre a produção (excedente econômico), desde que a região tenha capacidade de absorver e reter os excedentes gerados por ela, bem como atrair novos excedentes de outras regiões. Esses aspectos tendem a resultar na ampliação do emprego, do produto e da renda da região ou do local.

A endogenia desse processo de geração, retenção e atração de excedentes, não deve ter um sentido autocentrado na própria região ou no local, pois seus efeitos propulsores podem ser vistos tanto pela valorização dos recursos internos, quanto pela acumulação do conhecimento e das inovações que repercutem sobre o crescimento e produtividades dos fatores. Essa endogenia está associada aos modos de produção e de organizações industriais, que se modificaram juntamente com o processo de globalização

e de abertura de mercados nacionais. No entanto, o modelo de desenvolvimento endógeno deve seguir a coerência do sistema produtivo interno com a adesão do local em sintonia com os mercados globalizados (AMARAL FILHO, 2001).

Em estudo realizado sobre o desenvolvimento endógeno na Itália, Garofoli (1992, 1993) destacou que a utilização, a execução e a valorização de recursos locais (capacidade empresarial, profissionalização dos trabalhadores formados a nível local, recursos financeiros acumulados na região, tecnologia inovativa introduzida frequentemente) estão relacionados com o desenvolvimento, assim como a capacidade do local no controle do processo de acumulação de riquezas. O grau de autonomia de âmbito comercial, tecnológico ou financeiro de uma região condiz com a capacidade de inovação organizacional e produtiva, ou seja, a partir de uma inter-relação entre empresas e os setores produtivos é possível compreender o desenvolvimento endógeno.

Essas condições para inter-relação estão também relacionadas com sólidos fatores históricos, culturais e sociais na comunidade e nas instituições locais. Para isso, as políticas econômicas devem estar suficientemente desagregadas territorialmente e setorialmente, considerando o amplo desenvolvimento do sistema produtivo nesses aspectos. “Isso faz perceber a possibilidade de políticas de intervenção a nível local para suprir as carências da política econômica administrada a nível central” (GAROFOLI, 1993, p. 71).

Nesse sentido, se tem a ideia da política econômica voltada para o local e não mais condicionadas a territórios específicos com infraestruturas e serviços sociais pré-dispostos. Assim, o plano econômico deve levar em conta, principalmente, a política do trabalho e a política industrial/empresarial, como forma de atender o sistema produtivo local e promover o desenvolvimento endógeno/local (GAROFOLI, 1993).

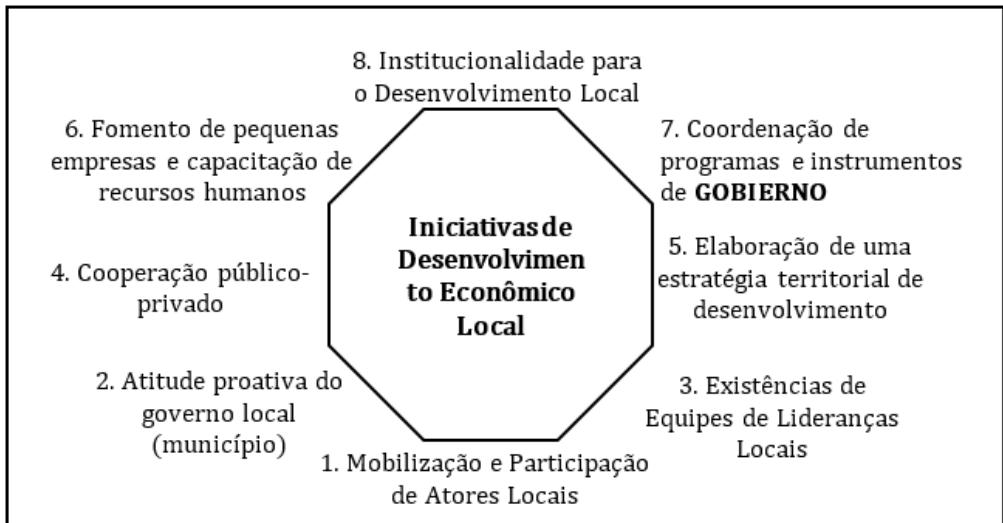
Alguns elementos se tornam fontes importantes para que ocorram ganhos crescentes da região considerando o sistema produtivo local, como: inovação, redes, instituições e território. Os sistemas produtivos locais se tornam referências territoriais, em que os ganhos das empresas são externados e interagidos com várias outras economias locais por meio das relações econômicas e de técnicas de produção. Desse modo, as relações sociais na formação de redes associativas entre atores locais e empresas se tornam a base de criação do capital social (BARQUERO, 2001; ALBURQUERQUE, 2004).

Furtado (1981), Boisier (1996) e Albuquerque (2004) investigaram o comportamento do desenvolvimento endógeno em regiões atrasadas economicamente na América Latina. Nos estudos, é perceptível o entendimento de que o crescimento nos ganhos produtivos não pode ser considerado como única fonte de desenvolvimento. Nesse caso, se torna necessária a promoção de iniciativas para o desenvolvimento local,

por meio de incentivos de transformações institucionais que encaminhem as estruturas sociais em novas práticas para o desenvolvimento da própria comunidade. Em outras palavras, somente a partir das políticas de desenvolvimento que tenham como objetivos atender às necessidades sociais, é possível compreender os problemas relatados e seus caminhos para serem sanados.

Para Albuquerque (2004), a iniciativa do desenvolvimento local requer uma combinação entre instituições e atores locais, sejam eles públicos ou privados, mas que pensem em estratégias de um desenvolvimento comum. No entanto, é necessário que a preparação e consolidação das competências estratégicas do território ou região seja o reconhecimento da realidade econômica, social e cultural, como também o amadurecimento do diálogo com a comunidade, da habilidade de planejamento e da coordenação e ação de desenvolvimento com todos os agentes econômicos. Na Figura 1, são ilustrados os elementos básicos que baseiam as iniciativas para o desenvolvimento local.

Figura 1 – Elementos Básicos para Iniciativas para o Desenvolvimento Local



Fonte: Albuquerque (2004).

A Figura 1 ilustra o papel dos atores locais como fundamental para o desenvolvimento, no que diz respeito à construção de um capital social comunitário que necessita estar aliado a uma cultura proativa e empreendedora. Do mesmo modo, a iniciativa para o desenvolvimento local requer que os governos locais e regionais tenham uma atitude proativa em relação ao desenvolvimento produtivo e na geração de empregos. Assim, o capital social, como um ativo intangível, não pode ser entendido

como um ativo preexistente, construído por fatores geográficos ou históricos, mas sim, como possibilidade de ser construído localmente, por meio de acordos e confiança entre atores para discutir problemas comuns da comunidade (ALBURQUERQUE, 2004).

Os elementos básicos ilustrados na Figura 1 são mecanismos que visam atender o melhor uso de recursos endógenos e diversificar a base produtiva local. Para isso, a incorporação de inovações de processos produtivos, de gestão e de inserção de adaptações sociais e institucionais se tornam fundamentais para se firmar uma estratégia de desenvolvimento territorial/local. Esses aspectos devem ser promovidos em conjunto com pequenas e microempresas locais se baseando na formação dos recursos humanos (capital humano), conforme os requisitos que as inovações do sistema produtivo forem se consolidando.

Por fim, Albuquerque (2004) destaca que o desenvolvimento local deve ser institucionalizado, priorizando acordos políticos e sociais que firmem pactos locais em níveis suprapartidários, a fim de que estas iniciativas possibilitem as mais altas certezas entre os atores, mesmo que ocorram mudanças de lideranças políticas. Para evitar a incerteza, a presença do setor privado local na estrutura institucional contribui para impedir que mudanças de lideranças políticas mudem drasticamente as ações para o desenvolvimento local. No entanto, vale ressaltar que as ações devem atender e garantir um processo territorial de médio e longo prazo, desde que dirigidos e regulados pela presença do setor público, no intuito de se evitar a procura de benefícios de negócios de interesse privado de curto prazo.

O desenvolvimento em médio e longo prazos passa por dois tipos de resultados: o primeiro está relacionado à materialidade, ou seja, ao capital econômico que, condiz com os níveis de crescimento econômico, enquanto o segundo resultado do desenvolvimento se refere aos capitais intangíveis. Esses capitais materiais e intangíveis devem estar incorporados pelos níveis de recursos humanos (conhecimento) e de certezas, cooperação e confiança entre os atores públicos e privados, havendo, então, um entrelaçamento entre o crescimento e o desenvolvimento: “el crecimiento económico también es empujado por factores no materiales y el desarrollo, por su lado, requiere de la base material el crecimiento. Todo esto no hace sino poner en evidencia la relación ‘rizada’ entre ambos conceptos” (BOISIER, 1999b, p. 42).

Raiher (2017) aponta que as regiões que apresentam os mesmos fatores produtivos acabam por apresentar diferentes ritmos de desenvolvimento, o que não justificava os tradicionais modelos de desenvolvimento abordarem somente os fatores tangíveis. O sucesso das políticas de desenvolvimento territorial estaria, sobretudo, no entendimento de que o desenvolvimento depende também dos fatores intangíveis existentes na região.



Na concepção de Boisier (1999b), os médios e longos prazos do desenvolvimento endógeno podem ser baseados na mobilidade de dez formas de capitais especificados resumidamente no Quadro 1. A formação desses capitais busca refletir sobre a natureza subjetiva, axiológica e complexa do desenvolvimento, no sentido de que as políticas públicas se utilizam do desenvolvimento voltado para objetivos quantificáveis materialmente, deixando de lado a ideia de melhorar situações e processos.

Quadro 1 – Capitais para o Desenvolvimento Regional Endógeno

Capital	Características
Capital Econômico	Capital físico ou capital construído, este está relacionado com o estoque de recursos financeiros que estão disponíveis para investimentos na região. Esta forma de capital tende a ser essencial e crescentemente exógena na região, considerando os aspectos dos mercados globalizados.
Capital Cognitivo	Refere-se ao estoque de conhecimento técnico-científico disponível na comunidade, como o conhecimento tecnológico que podem ser desenvolvidos a partir dos recursos naturais da região. Parte do capital cognitivo parte de grandes corporações transnacionais, o que o torna, em parte, uma fonte exógena.
Capital Simbólico	Consiste no poder da palavra e no poder do discurso no processo de “construção da região”, no sentido de mobilizar energias sociais para construir cenários territoriais corporativos que compreendam os mercados nacionais e internacionais.
Capital Cultural	Composto por tradições, mito e crenças, linguagem, relações sociais, modos de produção e produtos imateriais (literatura, pintura, música etc.) e materiais (produtos criados pela própria comunidade).
Capital Institucional	Instituições públicas ou privadas que apresentem um conjunto de atributos estruturais na região, tais como a capacidade de atuar e tomar decisões rápidas, bem como aprender com as próprias experiências interinstitucionais.
Capital Psicossocial	A autoconfiança coletiva e a prosperidade com um futuro socialmente construído. Assim, este capital se refere aos sentimentos e emoções das pessoas que podem se traduzir em ações positivas para o desenvolvimento da região.
Capital Social	Representa a pré-disposição a ajuda nas relações interpessoais baseada na confiança do “outro”. Cooperação entre as comunidades para novas ações ou formação de novos grupos.
Capital Cívico	Reflexo da confiança organizacional, de práticas políticas democráticas e da preocupação da comunidade com a República, seja no âmbito público ou privado na formação de redes de compromisso cívicos.
Capital Humano	Qualidade e ampliação do sistema educacional e da saúde. Incentivos tributários para fomentar a capacitação dos trabalhadores e sua produtividade; mercado de trabalho flexível com maior mobilidade com o comércio exterior tendem a aumentar a acumulação de Capital Humano da região.
Capital Sinérgico	É necessária uma capacidade sinérgica da comunidade para articular e direcionar, de modo democrático, as várias formas de capitais intangíveis. Considera-se o desenvolvimento com um bem-estar espiritual das pessoas, ou seja, que vai além do bem-estar material.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Boisier (1999b).

As ações continuadas e prolongadas do desenvolvimento endógeno devem ser compreendidas como um fenômeno de ordem qualitativa, desde que as ações para o alcançar sejam de ordem quantitativa. Para tanto, o conceito de capital sinérgico resume as novas formas de articulação com os capitais de caráter intangível (cognitivo, simbólicos, sociais, cívicos etc.), a fim de colocar o território em um caminho virtuoso de desenvolvimento, em que a construção de infraestruturas ou outras ações materiais que, apesar de importantes, não equacionam estritamente com o desenvolvimento (BOISIER, 1999b).

O desenvolvimento endógeno passa, então, por mudanças estruturais que acontecem na base, pela liderança da comunidade local, que é encarregada de viabilizar e potencializar seus recursos para melhorar o bem-estar econômico e social da população. Para isso, é necessária a sinergia da comunidade para interação e cooperação territorial que permitam aos seus membros confiar uns nos outros para, enfim, realizar ações conjuntas e formar novos grupos.

Barquero (2001) considera que o território é um agente de transformação a partir de um conjunto de recursos institucionais, humanos e econômicos que se interagem com as empresas e com os atores da comunidade para formação do desenvolvimento. Nesse caso, as empresas de pequeno e médio porte, mantendo a sinergia nas interações com os demais atores, possuem papel fundamental para flexibilizar suas ações organizacionais para assumir o papel de protagonistas ao longo do processo de desenvolvimento endógeno.

Ferrera de Lima (2017) exemplifica que maior parte dos grandes grupos empresariais nasceram pequenos, mas, conforme seu processo de crescimento e considerando as inovações, oportunidades de negócios e habilidades empreendedoras, se tornaram grandes. Conforme os riscos e reinvestimentos nos recursos para ampliação da base produtiva, estes grandes grupos acabaram fortalecendo as relações com outros territórios.

No entanto, se percebe que territórios formados por grandes propriedades extrativas de recursos naturais, com uso de alto poder tecnológico, podem não ser capazes de gerar massa salarial e dinamizar sua demanda interna. Isso ocorre, devido aos lucros serem repatriados a grandes centros urbanos, promovendo, em termos econômicos de geração de investimentos e rendas, certo isolamento de seu território de origem (FERRERA DE LIMA, 2017).

Para Sthör e Taylor (1981), o desenvolvimento de uma comunidade baseia-se essencialmente na utilização integrada de recursos regionais em diferentes escalas espaciais. Nesse processo de desenvolvimento, os grupos sociais territorialmente organizados atenderiam a demanda externa e usariam recursos externos somente de

acordo com suas necessidades, a fim de reduzir os efeitos negativos de dependência externa. Para os autores, este tipo de desenvolvimento seria centrado no desenvolvimento “de baixo para cima”, ou seja, no desenvolvimento endógeno.

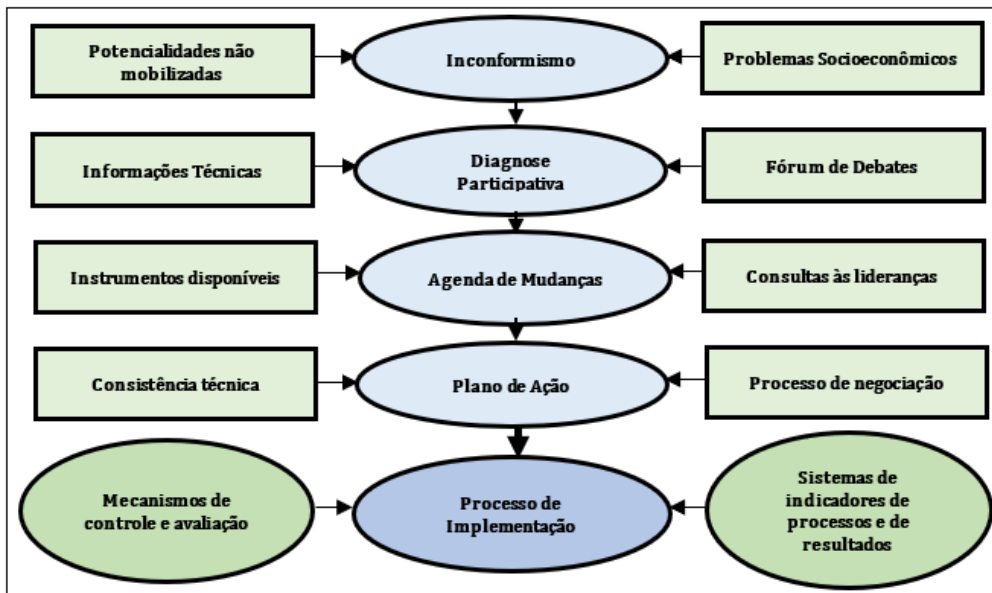
O desenvolvimento “de baixo para cima” necessita de tomada de decisões comunitárias em territórios socialmente organizados, ao passo que o desenvolvimento centralizado, de âmbito nacional ou internacional, opera com base de tomada de decisões individuais. No entanto, mesmo que as decisões comunitárias sejam essenciais para o desenvolvimento endógeno da região, podem ocorrer elementos de “fechamento espacial seletivo”, o que pode estagnar as desigualdades internas já existentes na região, se houver contradições entre os atores nas estratégias de desenvolvimento sociopolítico e econômico (STHÖR; TAYLOR, 1981).

Ainda segundo Sthör e Taylor (1981), o “fechamento espacial seletivo” pôde ser verificado em estudo realizado na Tanzânia, em que o crescimento de “baixo para cima” foi complementado com medidas econômicas de grande escala acompanhadas de consultorias externas da região. Logo, a decisão local e regional foi substituída por projetos de grande escala que distorceram a ideia de desenvolvimento das regiões do país. Assim, a combinação com um sistema político regional igualitário entre os atores dever ser condição necessária para que a tomada de decisão local e regional seja autossuficiente.

Para que o desenvolvimento “de baixo para cima” seja possível, Sthör e Taylor (1981) e Sthör (1984) destacam alguns aspectos a serem cuidados, tais como: i) a integração econômica de grande escala, que promove desigualdades regionais; ii) o desenvolvimento deve ser pensando no longo prazo, priorizando os recursos internos da região; iii) o desenvolvimento deve ser pensando em pequena escala, em pequenas comunidades, pois regiões mais desenvolvidas, de grande escala, não podem ser incumbidas de promover o desenvolvimento das regiões de pequena escala; e iv) a necessidade da autoconfiança nos âmbitos local, regional e nacional. Estes aspectos são importantes para compreender a necessidade de as políticas públicas serem pensadas no desenvolvimento que parte “de baixo”.

Nesse contexto, Haddad (2004) e Haddad (2009) salienta que o processo de desenvolvimento endógeno deve ser implementado por meio da mobilização social e política. Para isso, os recursos institucionais, humanos e materiais são bases para este processo, que ocorre por etapas, e devem ser conscientizadas e sensibilizadas pelas lideranças locais, considerando o inconformismo latente e difuso da condição de subdesenvolvimento da região. Estas etapas são ilustradas na Figura 2.

Figura 2 - Etapas de um Processo de Desenvolvimento Endógeno



Fonte: Haddad (2009).

A primeira etapa se refere ao inconformismo com o subdesenvolvimento apresentado na região por meio do desempenho ineficiente de indicadores sociais, econômicos e ambientais. Este inconformismo deve partir da comunidade, de forma organizada e estruturada para compreender as potencialidades e os problemas da região (HADDAD, 2009).

A segunda etapa consiste em um diagnóstico técnico e político que procure os motivos e justificativas que levaram aos baixos índices de desempenho dos indicadores. Nesta etapa, a conscientização das lideranças políticas e comunitárias é essencial para o entendimento do que deve ser realizado para que as condições de subdesenvolvimento sejam superadas. Entre outros aspectos, Haddad (2009, p. 133) salienta o inconformismo oculto das lideranças locais e conseqüentemente a não mobilização para o avanço das primeira e segunda etapas:

Usualmente, quando se entrevistam os principais líderes comunitários regionais ou locais, não é difícil diagnosticar que o seu inconformismo se encontra, muitas vezes, difuso ou latente, sem uma expressão formalizada ou explícita, quanto aos problemas econômicos, sociais e ambientais a serem resolvidos, ou quanto às potencialidades de crescimento econômico a serem mobilizadas. Para que possa haver um processo de mobilização social e política para o desenvolvimento de uma região subdesenvolvida, é importante, de início, conscientizar e sensibilizar as lideranças locais, explicitando e estruturando as características deste inconformismo latente e difuso.

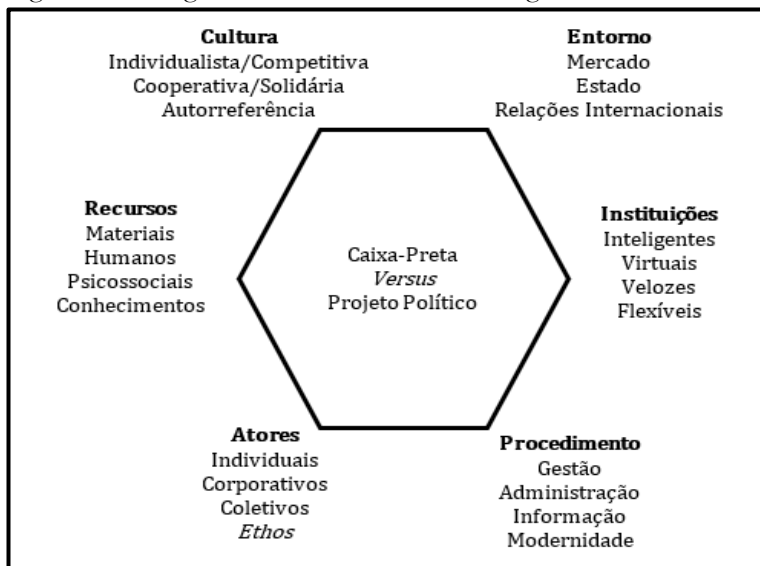
Nesse sentido, a terceira etapa somente é possível a partir do entendimento da necessidade de transformar as más condições dos indicadores de desenvolvimento da região. O Plano de Ação se torna a agenda das possíveis mudanças, com parcerias entre instituições públicas e privadas locais e supralocais que permitam uma gestão participativa. A partir do inconformismo, do diagnóstico participativo, da agenda de mudanças para o Plano de Ação, a quarta etapa abrange a implementação dessas etapas anteriores, com ferramentas específicas de controle/avaliação e sistema de indicadores de resultados (HADDAD, 2009).

A mobilização de segmentos organizados da comunidade que compactuem com as lideranças políticas locais ou regionais é a etapa mais complexa de se constituir, pois se enquadra num “contexto específico de desenvolvimento político-institucional, o qual não se constata com maior frequência entre as regiões e os municípios brasileiros, particularmente nas regiões menos desenvolvidas do País” (HADDAD, 2009, p. 134).

Com o objetivo de incluir novos conceitos sobre fatores causais do desenvolvimento em escala territorial, o estudo de Boisier (1996) destaca a necessidade de se formularem projetos políticos realísticos, consistentes e compreensíveis com tais fatores. Para isso, são destacados seis elementos que devem existir em qualquer território organizado: a) atores; b) instituições; c) cultura; d) procedimentos; e) recursos; e f) entorno. Na Figura 3 é ilustrado o “Hexágono do Desenvolvimento Regional” que sintetiza os elementos necessários que devem se interagir para o desenvolvimento.

As interações desses elementos podem acontecer de forma densa ou difusa, ou de forma aleatória ou pensada estruturalmente. No entanto, o desenvolvimento somente ocorrerá se a interação for densa e pensada estruturalmente, por meio de projetos coletivos ou de um projeto político regional; do oposto, o desenvolvimento ficará comprometido, tornando-se uma “caixa-preta”, cujo conteúdo e funcionamento se desconhece.

Figura 3 - Hexágono do Desenvolvimento Regional



Fonte: Boisier (1996).

Conforme ilustrado na Figura 3, o Hexágono do Desenvolvimento Regional de Boisier (1996) propõe que os elementos ao seu entorno se interajam estruturalmente e inteligentemente para que o processo de desenvolvimento do território ocorra, seguindo com as seguintes definições e aspectos:

a) **Atores**: estes podem ser definidos como os agentes de desenvolvimento, classificados em agentes de natureza individual, corporativa e coletiva. Os atores de natureza individual são os agentes da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência na comunidade. A partir da identificação destes atores é possível verificar a estrutura de poder da região, sobretudo, em um processo participativo de construção de um projeto. Os atores de natureza corporativa estão ligados a organizações reconhecidas pelo Estado, como as associações empresariais e sindicatos de trabalhadores. Os atores coletivos estão inseridos em movimentos sociais regionais que se tornam difíceis de serem identificados nos países latino-americanos.

É importante salientar o ethos de cada categoria de ator, de tal forma que seja possível identificar se algum elemento comportamental dos atores está associado à certa lealdade com o lugar. A descoberta das demandas dos diferentes setores da comunidade ou a capacidade de articulações coletivas, são traços de comprometimento com a região.

b) **Cultura** (do desenvolvimento): relaciona-se com a cultura regional e sua ligação no processo de desenvolvimento. Em alguns lugares, a cultura do desenvolvimento se manifesta de forma competitiva/individualista, com capacidade de

gerar crescimento econômico, contudo, sem capacidade para gerar desenvolvimento econômico e social. Em outros lugares, a cultura cooperativa/solidária se prevalece, gerando igualdade de crescimento e desenvolvimento. Outro aspecto, é a capacidade da cultura produzir autorreferência, em que a sociedade se identifica com seu próprio território, no sentido de pertencimento ao lugar onde vive.

**c) Recursos:** estes se dividem em quatro categorias importantes para o desenvolvimento, sendo: i) recursos materiais, são tradicionais, como os naturais, de infraestrutura e os de capital; ii) recursos humanos: dependem da qualidade, do vínculo regional das pessoas e de sua coexistência; iii) recursos psicossociais: estão relacionados a questões de autoconfiança coletiva, como a vontade coletiva, a perseverança e o consenso entre os membros da comunidade; e iv) recursos do conhecimento: este é fundamental para o desenvolvimento, que se trata da forma e conteúdo de conhecimento, bem como sua aplicabilidade e responsabilidade.

**d) Instituições:** a análise das instituições no sentido de avaliar em que medida elas são flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais perpassa a simples maneira de examiná-las de forma quantitativa. Assim, a flexibilidade deve ser vista como um grau de ajuste à realidade do ambiente, que está sempre em transformação, necessitando, no entanto, de velocidade para tais ajustes, como também, da inteligência institucional, na articulação com outras instituições. O aspecto virtual, outrossim, se refere aos procedimentos das instituições em operações ad hoc para configurar novos arranjos estratégicos.

**e) Procedimento:** este se refere à natureza da gestão territorial, sendo o governo a autoridade que lidera o conjunto de ações e as tomadas de decisões de curto e longo prazo. A administração significa o cotidiano do governo e sua prestação de serviços para a comunidade, bem como sua transparência nos quesitos orçamentários, administração pessoal, projetos e relações públicas. A geração, captação e processamento da informação também deve ser difundida para a sociedade, de modo que os procedimentos estejam sintonizados com o mundo moderno.

**f) Entorno:** este elemento se relaciona com o externo da região, o ambiente externo sobre os quais não se têm controle, apenas capacidade para sofrer influência. O conhecimento do mercado, nos aspectos comerciais e suas modalidades existentes, bem como o padrão geográfico do comércio, acordos, importação de produtos com ou sem tecnologias são elementos essenciais para compreender o entorno. As relações internacionais do Estado acabam surtindo efeitos regionais no quadro da política econômica, em uma articulação entre região e Estado, desde que seja de viés cooperativo.

A combinação desses elementos sugere a avaliação em dois aspectos: o primeiro é saber como eles estão estruturados e o segundo é como ocorre a articulação entre eles. Para tanto, os componentes estruturais como as instituições educacionais, P&D,

consultorias de administração e tecnologia, capital de risco, capital de trabalho e as funções de lideranças das decisões locais devem sempre se modernizar com intuito de gerar projetos coletivos que articulem com os elementos e os direcionem (BOISIER, 1996).

As mudanças estruturais compreendidas pela coletividade social no território organizado são as que definem o processo do desenvolvimento territorial. Druciaki (2017, p. 23) afirma que este processo passa por “uma série de elementos combinados que, ao interagirem, criam condições para promoção do desenvolvimento dentro de um determinado território por meio das inter-relações entre os atores sociais”.

Diante disso, é preciso pensar o desenvolvimento territorial por meio de políticas que conjecturem com os atores presente no território, extraíndo, dessa forma, seu potencial endógeno, no sentido de promover e ativar suas inter-relações. Sendo assim, o território organizado deve agregar os elementos tangíveis e intangíveis para que os atores locais articulem e orientem as políticas de desenvolvimento no processo de construção de seu próprio bem-estar para que o território consiga se integrar com outros territórios.

Ferrera de Lima (2005) faz uma ressalva sobre este aspecto no sentido do desenvolvimento de regiões, pois regiões ricas não terão interesse em se integrar com regiões pobres se não houver ganhos extras de comércio ou de fornecimento de matérias primas, o que pode implicar em territórios ainda mais pobres, fortalecendo a dependência entre regiões. O desenvolvimento regional/endógeno, no entanto, deve estar acima dos interesses individuais e priorizar os interesses coletivos para que possa ocorrer uma efetiva integração, com planejamento de atividades e criação de mecanismos que fortaleçam o interesse do coletivo.

Desse modo, articulações do desenvolvimento endógeno devem ir muito mais além da simples comercialização de bens entre regiões e países, no sentido de que elas devem se preocupar com questões mais complexas que envolvem o meio social, onde estão os atores locais que podem proporcionar caminhos mais assertivos para as políticas. No caso das regiões, em que as características do subdesenvolvimento são intensas, pensar integração regional somente no aspecto econômico/comercial conduzirá estas regiões a se manterem no mesmo patamar de subdesenvolvimento, com a vulnerabilidade de continuarem dependentes de regiões mais ricas.

## **REFERÊNCIAS**

ALBURQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista de La CEPAL**, CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, n. 82, p. 157-171, abr. 2004.



AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista planejamento e políticas públicas**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística; UFRGS Editora, 2001.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional. *In*: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.). **As regiões ganhadoras: Distritos e Redes – os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta, 1995.

BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, p. 39-53, 1999b.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n.13, p. 111-143, 1996.

BOISIER, S. **Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial**. Santiago de Chile: ILPES, 1997.

BOISIER, S. **Teorias e metáforas sobre el desarrollo territorial**. Santiago do Chile: CEPAL, 1999a.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)**, v. 3, p. 23-38, 2009.

DRUCIANKI, F. P. Desenvolvimento Territorial: conceito e elementos. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (org.). **Economia e desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017, p. 21-29.

FERRERA DE LIMA, J. A Implementação de Programas e Ações para a Integração Regional: Reflexões para um Debate. **Terra e Cultura**, Londrina, v. 21, n. 40, p. 75-82, 2005.

FERRERA DE LIMA, J. O Crescimento Econômico Territorial. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (org.). **Economia e desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017, p. 17-20.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GAROFOLI, G. **Endogenous Development and Southern Europe**. Aldershot: Avebury, 1992.

GAROFOLI, G. Industrializzazione diffusa e piccola impresa: il modello italiano degli anni 70 e 80. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 49-75, 1993.

GODARD, O.; CERON, J. P.; VINAHER, K.; PASSARIS, S. Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **Estudios Territoriales**, Madrid, n. 24, p. 135-147, 1987.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010, p. 49-80.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3, p. 119-146, set./dez. 2009.

HADDAD, P. R. Cultura local e associativismo. *In*: SEMINÁRIO DO BNDES SOBRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, 2004, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: BNDS, p. 53, 2004.

PIACENTI, C. A. **O potencial do desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses**. 2009. 201 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

RAIHER, A. P. Desenvolvimento Territorial: uma proposta metodológica. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (org.). **Economia e desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017, p. 36-46.

ROSA, S. L. C. Diretrizes e princípios em desenvolvimento territorial. *In*: TURNÊS, V. A.; DAMO, M. S. (org.). **Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas e territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p. 25-71.

SOLOW, R. M. A Contribution to the theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

SOUZA FILHO, J. R. de. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. Porto Alegre: UFRGS, Mimeo, 2002.

STÖHR, W. Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies. **Estudos de Economia**, v. 4, n. 4, jul.-set. 1984.

STÖHR, W.; TAYLOR, D. R. F. Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries. **IIR-Discussion Papers**, 10. WU Vienna University of Economics and Business, Vienna, 1981.

## Capítulo 2

# **ECONOMIA SOLIDÁRIA E ECONOMIA CRIATIVA: NEXOS COM O CAPITAL SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

---

*Edna Marta Pelosi*

Estudiosos de diferentes âmbitos científicos referem-se ao processo que o capitalismo está vivenciando na contemporaneidade como caracterizado pela mudança paradigmática do conceito de desenvolvimento socioeconômico. A partir dos anos 1970, uma conjunção de determinantes de natureza conjuntural e estrutural confluiu para que se processassem alterações profundas na ordem mundial, com consequências igualmente profundas no modo de se pensar o desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, a reorientação produtiva e organizacional, a revolucionarização tecnológica, o novo regime mundial de valorização financeirizado, a redefinição do papel do Estado na economia, a precarização das relações de trabalho, a realocização econômica, a marginalização social e regional, são traços da nova globalização neoliberal. Esses determinantes impõem, a partir de meados da década de 1970, um pesado ônus sobre a economia e sociedade mundiais, quebrando a trajetória anterior de crescimento e impingindo profundas transformações sociais, políticas e econômicas ao mundo (BRANDÃO, 2007; SANTOS, 2010).

Soma-se a estas mudanças na configuração do mercado global, uma intensificação, principalmente a partir dos anos 1980, das discussões sobre desenvolvimento sustentável que passam a questionar sobre a finitude dos recursos naturais e a possibilidade de um colapso planetário, colocando em xeque o atual modelo de crescimento econômico. Paralelamente, outros conceitos menos restritos ao campo econômico começam a fazer parte do arcabouço analítico dos órgãos financiadores internacionais. Indicadores sociais tais como expectativa de vida e nível de escolaridade, passaram a ser utilizados juntamente com os tradicionais índices econômicos para classificar os países em relação a seu nível de desenvolvimento, uma vez que a pobreza e a fome mundial passam a ser consideradas pelas agências multilaterais como pertinentes ao debate sobre o desenvolvimento (CÂNDIDO, 1999).

Por sua vez, o conceito de desenvolvimento começa a se fragmentar e ganhar adjetivos, como por exemplo, endógeno, local, sustentável, dando origem a uma série de subtemáticas e delimitações que tornaram o campo do desenvolvimento mais complexo de ser compreendido na sua dimensão global. A partir daí, é que se dá o trânsito do paradigma funcionalista para o territorial, onde a dimensão local se converte na base de um espaço composto por atores que se relacionam entre si na busca de resolução de problemas e na obtenção do desenvolvimento da sociedade (MILANI; GRADE, 2011).

É nesse sentido que a perspectiva clássica do desenvolvimento estimulado por fatores exógenos, passa a ceder lugar a uma outra perspectiva, a do desenvolvimento endógeno, ou seja, estimulado por fatores internos. O caráter endógeno do desenvolvimento, seja nacional, regional ou local, consiste no reconhecimento e na valorização das capacidades e potencialidades territoriais que possam impulsionar as forças humanas e institucionais, criativas e criadoras, na superação de obstáculos e na promoção do desenvolvimento (SILVA, 2011).

Assim, o desenvolvimento que depende da economia dos territórios passa a se apoiar numa gama de fatores extramercado, tais como; a cooperação, a reciprocidade e a confiança, de forma a construir uma proximidade organizacional e institucional necessária para a consolidação econômica do território. Ou seja, do ponto de vista do desenvolvimento territorial é cada vez mais possível se pensar numa economia plural, transcendendo às limitações das práticas estritamente mercantis e da racionalidade instrumental, para integrar as dimensões e os fatores ditos extraeconômicos (LÉVESQUE, 2009, p. 120).

Deste modo, é dentro deste debate de mudança no paradigma econômico que aqui se traz duas perspectivas distintas: a da Economia Solidária e a da Economia Criativa. Dois campos de práticas<sup>1</sup> que, de modos diferentes, ganham espaço a partir do último quarto do século passado nos debates acadêmicos e no campo institucional, avançando, ainda que de forma incipiente, no contexto das políticas públicas de desenvolvimento. Assim, através de uma breve revisão bibliográfica de ambos os conceitos, esse artigo tem por objetivo analisar a contribuição dessas propostas no contexto das políticas de desenvolvimento local. Ademais, busca-se aproximar as referidas propostas do conceito de capital social, bastante referenciado na literatura como um elemento propulsor do desenvolvimento endógeno.

---

<sup>1</sup> Considera-se como prática a manifestação concreta desses empreendimentos na sociedade, seja em forma de empreendimentos econômicos solidários (EES), nas suas mais diversas formas organizacionais (cooperativas populares, cooperativas de crédito, bancos comunitários, comércio justo, clubes de trocas, associações de moradores e etc.), seja como empreendimentos criativos e ou atividades criativas, ligadas à cultura, a criatividade e ao conhecimento.

Para além desta parte introdutória, o artigo está dividido em mais três seções. Na segunda e terceira seção, busca-se conceituar a economia solidária e criativa, deslindando suas origens, proposições e surgimento no cenário nacional, sendo que para cada proposta é apresentado um exemplo empírico. Na quarta seção, faz-se uma breve aproximação de ambas as propostas com o conceito de capital social, concluindo que podem representar caminhos possíveis de mobilização do capital social e de desenvolvimento territorial endógeno.

## **ECONOMIA SOLIDÁRIA**

A economia solidária é um conceito amplamente utilizado em vários continentes, com acepções variadas pautadas na ideia de solidariedade, em contraste ao individualismo utilitarista que caracteriza o comportamento econômico predominante na sociedade de mercado. O termo foi cunhado na década de 1990, quando despontaram inúmeras atividades econômicas organizadas segundo os princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática (LAVILLE; GAIGER, 2009). Suas expressões multiplicaram-se rapidamente, em diversas formas: coletivos de geração de renda, cantinas populares, cooperativas de produção e comercialização, empresas de trabalhadores, redes e clubes de troca, sistemas de comércio justo e de finanças, grupos de produção ecológica, comunidades produtivas autóctones, associações de mulheres, serviços de proximidade, dentre outros (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 162).

As origens da economia solidária, no entanto, remetem aos primórdios do capitalismo industrial, como uma forma de reação dos operários à pobreza e ao desemprego decorrentes das novas formas de produção ocorridas no início do século XIX na Europa. O alto grau de exploração da mão de obra fez com que os trabalhadores se organizassem em sindicatos e empreendimentos associativos (SINGER, 2002). Mesmo que pontuais essas iniciativas serviram como base e inspiração para delinear o caminho de uma Economia Solidária que estava por vir.

No Brasil, o movimento da economia solidária surge nas últimas décadas do século XX, no âmbito do processo de redemocratização política e de transformações econômicas em âmbito global, que vieram a reconfigurar também o quadro social brasileiro na década de 1990. Nesse contexto, os movimentos sociais ampliaram suas capacidades organizativas, reivindicativas e propositivas em um contexto de livre expressão de alternativas ao modelo de desenvolvimento hegemônico. Voltando-se para temas como igualdade de direitos, qualidade de vida e geração de trabalho e renda, essas iniciativas tiveram apoio e a adesão de centenas de organizações da sociedade civil, como

igrejas, organizações não governamentais e sindicatos (GAIGER, 2012; SILVA; CARNEIRO, 2016).

Nesse sentido, o fenômeno da economia solidária, seja num passado remoto, seja no período recente, esteve sempre ligado a contextos de crises provenientes do sistema capitalista de produção, ligadas ao desemprego e a situações de exclusão e pobreza. As iniciativas de empresas solidárias surgem como forma de organização da classe trabalhadora que, ao se apoderar dos meios de produção, invertem a lógica do capital. Dessa forma, a principal distinção entre as empresas solidárias e as empresas capitalistas é a autogestão (SINGER, 2002, p. 16).

Deste modo, a arquitetura coletiva dos empreendimentos solidários deve ser norteadada por princípios que primam pela igualdade dos indivíduos e pela proteção do empreendimento, tais como; a proporção equânime do capital entre os cooperados, a rigidez das cotas não transacionáveis e a existência de fundos indivisíveis, que sinaliza que a empresa solidária não está a serviço de seus sócios atuais apenas, mas de toda a sociedade, no presente e no futuro (SINGER, 2002, p. 15). É essa qualificação autogestionária que distingue os empreendimentos cooperativos, nos quais os trabalhadores são ao mesmo tempo proprietários, controladores e produtores, das empresas capitalistas, onde há clara divisão entre os processos produtivos e decisórios.

Tendo então, como princípio fundamental a solidariedade ao invés da competição, o avanço econômico das experiências atreladas aos princípios da economia solidária realiza-se mediante a hibridização de três tipos de recursos: aqueles provenientes da reciprocidade entre os membros, exercida via prestações ao coletivo livres de contrapartidas; os recursos públicos, angariados do Estado com fundamento no princípio da redistribuição; e os recursos do mercado, obtidos nas relações de troca. Esses agenciamentos simultâneos levam a economia solidária a ser partícipe de uma economia plural (LAVILLE; GAIGER, 2009; FRANÇA FILHO, 2008).

Contudo, no que se refere à manifestação e evolução das práticas de Economia Solidária no contexto societário, elas apresentam diferenças em suas motivações (GAIGER, 2009; FERRARINI; GAIGER; SHIOCHET, 2018). Para Gaiger (2009, p. 94), há dois panos de fundo para a Economia Solidária: “lutar pela integração e lutar contra a desintegração”. Essa observação é um componente importante na compreensão de como as práticas de economia solidária se integram ao debate sobre o desenvolvimento local.

Nestes termos, enquanto nos países europeus o resgate das iniciativas solidárias se deu por conta da crise do Estado Providência e das grandes ideologias (com a queda do socialismo), nos países do Sul ela assumiu o papel de uma alternativa de sobrevivência, que começou a emergir no contexto da informalidade, entendida não mais como um

resíduo marginal do capitalismo, mas como traço estrutural do mesmo. Com o tempo, o alastramento e perduração da informalidade levaram a estratégias mais amplas, nas quais os setores populares mostravam-se capazes de se organizar e instituir novas frentes de mobilização; primeiro a economia popular e depois as experiências coletivas de geração de renda, germes da economia solidária, subsidiadas por diversas organizações como a igreja, instituições de microcrédito, comunidades de base, associações de moradores, dentre outros (GAIGER, 2009, p. 87-88).

Assim, para além dos movimentos que a suscitaram e de suas causas, a gênese das iniciativas de economia solidária repousa no grau de compatibilidade entre as práticas costumeiras de economia e os formatos associativos, o passado de cooperação das categorias sociais envolvidas e a presença de lideranças (LAVILLE; GAIGER, 2009). A economia solidária, desta forma, aproxima-se naturalmente das culturas regionais e comunitárias, convertendo-se num fator facilitador do desenvolvimento do espírito cooperativo e de laços de pertencimento essenciais ao fortalecimento de projetos coletivos e, conseqüentemente, de elevados níveis de sociabilidade e capital social (SANTOS, 2014).

É com base nessas considerações e na percepção de como essas experiências se concretizam na prática que as propostas contidas na economia solidária se coadunam com as propostas de desenvolvimento local e territorial, uma vez que ambas estão ancoradas no protagonismo dos sujeitos coletivos, tendo-os como atores centrais do desenvolvimento.

Nesse caminho, no que se refere à viabilização de estratégias de economia solidária, tem-se em França Filho (2008) uma proposta de desenvolvimento local a partir de redes de economia solidária com construção conjunta do mercado, em que a criação de atividades ou oferta de serviços se dá por meio de demandas efetivas, expressas pelos moradores de um determinado território. Para o autor, uma vocação própria da economia solidária que, se viabilizada, contribui tanto para a sustentabilidade dos empreendimentos, como para a promoção do desenvolvimento local.

Enfatiza-se, para tanto, a importância dos territórios, considerando como premissa fundamental, nessa visão, a valorização de soluções endógenas a partir da ideia de que todo o local, bairro ou comunidade, por mais pobre que seja, pode ser portador de soluções para os seus próprios problemas (FRANÇA FILHO, 2008, p. 223). A essas proposições se coadunam os debates da I e II Conferência Nacional de Economia Solidária, que define a economia solidária como “estratégia de desenvolvimento”.

Assim, a Economia Solidária, ao reorganizar processos econômicos e cadeias produtivas, se converte ao mesmo tempo em uma dinâmica de desenvolvimento endógeno (a partir de dentro), autogestionário, solidário e sustentável, fazendo dos agentes locais, os atores privilegiados e

responsáveis pelo desenvolvimento local, territorial e regional, considerando e ampliando as capacidades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2006, p. 10).

Ademais, diversas outras estratégias de viabilização podem ser pensadas e implementadas, dentre as quais: a estratégia de escopo (atendimento de nichos específicos não bem atendidos pelo mercado convencional); a estratégia de empoderamento comunitário (moeda comunitária própria); e o fornecimento público privilegiado, que se apoia na defesa de políticas públicas de incentivo à comercialização de produtos da economia solidária, através da priorização destes no atendimento às demandas do Estado (SANTOS, 2014).

Por fim, ainda no que se refere às estratégias de viabilização da economia solidária, é salutar se voltar para o que atentam Laville e Gaiger (2009, p. 167), para quem, um caminho para essas iniciativas está justamente “nas dialéticas do próprio sistema que combatem”, já que por não se submeterem aos ditames da competitividade irrestrita, podem expandir-se em setores de baixo interesse para o mercado, mas de inquestionável importância social, como são os serviços de proximidade e os sistemas locais de produção. Assim, há um vasto campo de possibilidades sendo discutidas, pesquisadas e repertoriadas nos últimos anos, seja no campo das estratégias de gestão ou no das políticas públicas, que nos remetem à potencialidade dessas experiências no plano do desenvolvimento territorial (SILVA, 2011; GAIGER, 2012; SOUZA, 2012).

## **A Experiência da Economia Solidária no Brasil**

No contexto brasileiro, a economia solidária se desenvolveu enquanto campo sociopolítico constituído por quatro categorias de atores principais: os empreendimentos de economia solidária (EES); as entidades de apoio e fomento; as redes e fóruns; e as instâncias governamentais, como secretarias, diretorias e superintendências. As articulações ganharam impulso na década de 1990 e se consolidaram com a criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, em 2001. Em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)<sup>2</sup>, no âmbito do Ministério do

---

<sup>2</sup> Em 2016 a SENAES foi extinta e criou-se uma subsecretaria de Economia Solidária dentro da Secretaria de Relações do Trabalho, no Ministério do Trabalho (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017). Com a extinção do Ministério do Trabalho, em 2019, por meio da Medida Provisória 870/ 2019, a subsecretaria de Economia Solidária, bem como o Conselho Nacional de Economia Solidária, passou a ser de competência do Ministério da Cidadania. A partir de 2020, por meio do Decreto nº 10.357/2020, as competências que têm relação com a Economia Solidária passaram a ser atribuição da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Social e Produtivo, que compõe a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania. Essa nova organização evidencia o caráter atribuído à Economia Solidária no atual governo, restrito à política assistencial e de renda e não mais como estratégia de desenvolvimento, que responde aos empreendimentos econômicos solidários urbanos e rurais (PINHO, 2019).



Trabalho e Emprego (MTE) e também o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Atualmente existem fóruns estaduais, municipais e territoriais, além de outras organizações de abrangência nacional (SILVA, 2011), cuja permeabilidade à participação da sociedade civil, tem contribuído enormemente para uma redefinição das relações entre Estado e Sociedade. A complexa articulação destas organizações possibilitou o desenvolvimento da economia solidária como um sólido campo de práticas e fez crescer um novo campo de estudos (FERRARINI; GAIGER; SCHIOCHT, 2018).

Uma experiência concreta e exitosa de economia solidária pode ser encontrada na Cooperativa de Produção Agroindustrial Vitória LTDA (COPAVI), localizada no município de Paranacity-PR (PELOSI; SANTOS, 2015). A histórica da COPAVI, uma cooperativa vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, se confunde com a do Assentamento Santa Maria, antiga Fazenda Santa Maria, desapropriada em 1988. Seis meses após a ocupação, em janeiro de 1993, foi fundada a Cooperativa de Produção Agroindustrial Vitória LTDA. A propriedade utilizada para a monocultura intensiva de cana-de-açúcar, se transformou numa propriedade coletiva<sup>3</sup>, em lugar de morada e geração de renda para as vinte famílias que já compunham o assentamento na ocasião. Em 1994, com a regularização do assentamento a cooperativa passou a ter acesso a linhas de créditos, consolidando a agroindústria no assentamento. Em 2013, com 22 famílias assentadas, a agroindústria produzia mensalmente 36 toneladas de açúcar mascavo; 9,5 toneladas de melado de cana; 23 mil litros de leite pasteurizado, dentre outros derivados produzidos em menor escala, além de atividades de panificação e o cultivo de hortaliças. A comercialização, na ocasião, era realizada em escala local, regional e nacional. Aproximadamente 25% da produção era comercializada por meio de vendas institucionais<sup>4</sup>. A utilização coletiva da terra e dos meios de produção, e a captação de créditos e subsídios governamentais através de programas específicos para a reforma agrária e agricultura familiar, são destacados pelos cooperados como elementos fundamentais para consolidação econômica do empreendimento.

Desta forma, no contexto da COPAVI é possível observar os traços de uma economia plural, fundada numa economia de reciprocidade – que se constitui na distribuição igualitária das sobras e na democracia participativa; numa economia de redistribuição – tecida na busca constante por créditos e subsídios estatais, fundamentais para garantir a viabilidade da cooperativa nas fases iniciais e sua posterior inserção no mercado e, num plano maior, a redistribuição dos recursos do Estado em favor das classes populares e; por último, uma economia mercantil, determinante para garantir a

---

<sup>3</sup> A emissão do título de propriedade da terra se deu em nome da cooperativa, de maneira que a terra e os ativos posteriormente constituídos fossem de propriedade da COPAVI, incorrendo na impossibilidade do seu fracionamento individual para alienação.

<sup>4</sup> As vendas institucionais são realizadas por meio de programas federais como o Programa nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

consolidação do empreendimento e a emancipação econômica e social de seus membros (PELOSI, 2013).

Uma característica marcante da cooperativa está na sua atuação política – que se inicia na construção do processo de autogestão e da formação cidadã no âmbito da cooperativa – e se prolonga na atuação política dos seus membros dentro do movimento (MST) e com outras esferas de ação pública e outros setores populares (outras associações de agricultores familiares, redes de certificação orgânica alternativa, outros assentamentos, etc.). Esta articulação em redes se apresenta como potencialmente transformadora, pois permite que na assimilação de demandas comuns, esses atores possam ganhar expressividade junto ao poder público e à sociedade (PELOSI, 2013, p. 157-160).

É necessário ressaltar, entretanto, que essa experiência não se constitui em parâmetro de análise de como se configura a economia solidária no Brasil, havendo uma multiplicidade de formas de organização, com diferentes finalidades, conforme apontam os dados do último Mapeamento do Sistema de Informações de Economia Solidária – SIES (2009-2013), que identificou 19.708 empreendimentos solidários organizados e distribuídos em 2.713 municípios brasileiros (SILVA; CARNEIRO, 2016).

## **ECONOMIA CRIATIVA**

Economia criativa é um conceito em evolução, e ao redor do mundo são apresentadas diferentes definições e formas de mensuração e caracterização. Entretanto, há poucas dúvidas sobre o que está no cerne da economia criativa. Howkins (2013) sustenta a ideia de que a economia criativa se assenta sobre a relação entre a criatividade, o simbólico e a economia. Assim, economia criativa é o conjunto de atividades econômicas que dependem do conteúdo simbólico – nele incluído a criatividade como fator mais expressivo para a produção de bens e serviços.

Ainda para Howkins (2013), a economia criativa está ligada ao conceito de propriedade intelectual, que abrange os direitos autorais, as patentes, as marcas e desenhos industriais – de onde emerge a ideia de capitais intangíveis que, para além da propriedade intelectual em si, alavancam o potencial econômico dos países e regiões ao produzirem uma proporção de bens manufaturados altamente tangíveis. Adotando um escopo bastante abrangente, o autor define como elemento comum às atividades de economia criativa o fato de serem resultantes da imaginação das pessoas e de explorarem seu valor econômico, ou impedir que outros o façam (HOWKINS, 2013, p.12).

A associação entre criatividade e produtos e serviços diferenciados passou a receber maior atenção com o despontar de várias tendências paralelas, que se amalgamaram e reforçaram-se umas às outras. Dentre elas, o advento da economia do conhecimento; a expansão da representatividade econômica das indústrias culturais e sua navegabilidade por meios digitais; a maior disponibilidade de tempo para lazer nos países desenvolvidos; o acirramento da globalização; o declínio paralelo de algumas das tradicionais locomotivas da economia e o fomento da visão transversal da cultura (REIS, 2006).

Todas essas tendências, ou boa parte delas, estão relacionadas a um período de transição entre um paradigma industrial que ainda hoje se faz presente e outro – expresso por uma variada gama de denominações que tentam capturar o paradigma de produção da sociedade contemporânea: paradigma pós-industrial; pós-fordista; do conhecimento; da informação ou do aprendizado. Neste novo paradigma, a recente configuração da geografia econômica mundial, caracterizada pela fragmentação das cadeias de produção em escala planetária; a padronização crescente de bens e serviços; e a transferibilidade dos pilares tradicionais da competitividade, como o capital e a tecnologia, eleva a importância da criatividade e do potencial criativo, que se constituem em ativos principais na competição entre diferentes regiões e países (FONSECA, 2012).

Assim, foi com esse pano de fundo, que o conceito de “indústrias criativas” emergiu pela primeira vez no Reino Unido em 1997. A associação entre potencial criativo da nação e geração de direitos autorais passou a dar o tom das indústrias criativas naquele país, vistas como um substituto do parque manufatureiro britânico, bastante combatido pela nova configuração da concorrência internacional (REIS, 2006; FONSECA; 2012).

O conceito de “indústrias criativas” ampliou a concepção de “cultura” na perspectiva do Estado britânico e, por sua vez, o conceito de “indústrias culturais”, termo chave da tradicional política cultural britânica, que dava mais atenção à distribuição e ao consumo de bens culturais do que à produção. Ao agregar ao arcabouço da indústria criativa atividades de produção, como as de desenho (desenho industrial, moda, design) e tecnologias da informação (conteúdos para internet, jogos eletrônicos, produção de *hardwares* e *softwares*) juntamente com as atividades tipicamente culturais e de comunicação, o governo trouxe para o centro de sua atenção o caráter econômico destas atividades, antes entendidas como de responsabilidade da iniciativa privada, inaugurando uma outra perspectiva para o papel da cultura na sociedade britânica (MARCHI, 2014).

Desde então, a economia criativa ganhou o mundo, com maior velocidade em alguns países e menor velocidade em outros e com diferentes abordagens, mas cujo denominador comum é a criatividade, que vem sendo apoiada por políticas públicas e sendo tratada como insumo de excelência da inovação (BRASIL, 2012). De modo geral, do ponto de vista econômico a economia criativa passa a se constituir de um conjunto

de segmentos dinâmico, cujo comércio mundial cresce a taxas elevadas (HOWKINS, 2013).

O potencial da economia criativa tem sido referenciado pela sua capacidade de promover a diversificação econômica, de receitas, de comércio e inovação; de promover a revitalização de áreas urbanas degradadas, ou mesmo o desenvolvimento de áreas rurais com herança de patrimônio cultural, contribuindo para o desenvolvimento do setor turístico, dentre tantas outras formas de desenvolvimento do espaço regional e territorial, com amplos benefícios para as populações locais, de onde emerge também os conceitos de territórios criativos e polos criativos (OLIVEIRA; ARAUJO; SILVA, 2013; LIMA, 2013). Ademais, a economia criativa representa ainda uma alternativa factível na era pós-emprego fixo, em que outras formas de trabalho, como o trabalho *freelance* permanente, o trabalho autônomo em tempo parcial e empresas individuais emergiram como alternativas viáveis (HOWKINS, 2013).

Contudo, como um campo de estudos e práticas ainda em construção a economia criativa apresenta uma imensa divergência de categorias e parâmetros utilizados quando se analisa as metodologias de pesquisas usadas por diferentes países (OLIVEIRA; ARAUJO; SILVA, 2013). Nesse sentido, merece destaque o esforço da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no sentido de construir uma referência, que deve ser analisada e ajustada de acordo com as especificidades de cada país. Da mesma forma, ressalta-se o discurso de ambas as agências ao enaltecerem o potencial de inserção dos países em desenvolvimento no contexto da economia globalizada por meio de sua diversidade cultural, esboçando, dessa forma, uma clara mudança no discurso da própria Organização das Nações Unidas (ONU) sobre desenvolvimento, outrora pautado na industrialização e modernização das culturas locais (BRASIL, 2012; MARCHI, 2014).

Nesse caminho, o desafio que se coloca para a economia criativa é a necessidade de cada região, partindo da sua realidade, encontrar um modelo próprio que transforme seu potencial criativo na base de um modelo de desenvolvimento. Essa necessidade é mais crucial para os países em desenvolvimento como o Brasil, que ainda precisam lidar com a oscilação dos preços das *commodities* e com apropriação de diversos de seus ativos por empresas estrangeiras (REIS, 2006; HOWKINS, 2013).

O grande desafio está então em encontrar uma definição e um modo de implementá-la que efetivamente atenda às características dos países em desenvolvimento, aproveitando seus talentos e lançando as fundações de um caminho transversal de modo que consigam sobrepor os obstáculos que enfrentam no plano nacional e global. Para isso, como pontua Reis (2006, p. 211), de nada adianta enfatizar o fomento de setores geradores de propriedade intelectual e/ou aumentar a representatividade dos setores

ligados à economia criativa na economia se a criação dessa riqueza não for acompanhada de uma melhor distribuição de renda, propiciada pela inclusão socioeconômica, pela democracia de acesso e pelo reforço da identidade nacional. Trata-se, nas palavras de Furtado (1978, p. 77-78), de pautar o potencial criativo da sociedade, não apenas pela lógica da acumulação, na qual os meios tendem a ser vistos como fins, mas na criação que tenha propósitos mais substantivos, quais sejam; o de potencializar o desenvolvimento local, humano e social.

## **A Experiência da Economia Criativa no Brasil**

Com o intuito de responder a estes desafios o extinto Ministério da Cultura<sup>5</sup>, por meio da instituição da Secretaria de Economia Criativa no ano de 2011, deu um primeiro passo no processo de institucionalização de uma política governamental para a economia criativa, publicando o Plano da Secretaria de Economia Criativa: Políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014 (BRASIL, 2012). O referido Plano trouxe como eixo principal de orientação da ação governamental para a economia criativa, a diversidade cultural, deslocando a cultura para o centro do discurso social e econômico da sociedade.

A cultura, para além de expressões simbólicas ou como bem que deve ser valorizado, é apreendida no contexto do Plano, como o modo de ser e de viver de um povo, que orienta as alternativas econômicas, o conteúdo das tecnologias, as escolhas dos governos e os caminhos para o desenvolvimento. Nessa perspectiva, a diversidade cultural (em contraponto a homogeneidade cultural) deveria ser considerada como um ativo fundamental para a nova compreensão do desenvolvimento e, portanto, um recurso essencial para a construção de políticas públicas (BRASIL, 2012, p. 19).

Nesse sentido, a proposta formalizada pelo Ministério da Cultura remonta à perspectiva endógena de desenvolvimento defendida por Celso Furtado, quando faz conexão entre diversidade cultural, economia criativa e desenvolvimento. A influência de Furtado, como observa Marchi (2014) fica expressa de forma inequívoca quando, no documento, se afirma que a criatividade deve estar baseada na “diversidade cultural regional brasileira”, nos saberes locais da população de diversas regiões do país.

---

<sup>5</sup> Por meio da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, o Ministério da Cultura, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Esporte são transformados em Ministério da Cidadania. A economia criativa passa a ser uma pasta da Secretaria Especial da Cultura, que integra o Ministério da Cidadania. Posteriormente, por meio do Decreto nº 10.359 de 21/05/2020 a Secretaria Especial da Cultura é transferida do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo e a Economia Criativa continua sendo uma pasta dentro desta.

Desta forma, foi definido que a “Economia Criativa Brasileira” somente seria desenvolvida de forma adequada à realidade nacional se incorporasse na sua conceituação a compreensão da importância da diversidade cultural, a percepção da sustentabilidade como fator de desenvolvimento local e regional, a inovação como vetor de desenvolvimento da cultura e, por fim, a inclusão produtiva. Ao se referir a este último princípio norteador, o da inclusão produtiva, o documento destaca também, como premissa de cidadania, o acesso a bens e serviços criativos por parte de toda a população (BRASIL, 2012, p. 35).

Nesse caminho, ao delimitar os setores criativos para fins de políticas públicas, o Plano da Secretaria de Economia Criativa 2011 a 2014, estabeleceu que a distinção mais significativa para o setor se dá a partir da análise dos processos de criação e de produção, ao invés dos insumos e/ou da propriedade intelectual do bem ou serviço criativo. No que definiu:

Os setores criativos são aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de um produto, bem ou serviço, cuja dimensão simbólica é determinante do seu valor, resultando em produção de riqueza cultural, econômica e social (BRASIL, 2012, p. 22).

Assim, conforme diretrizes do Plano e em consonância com o escopo dos setores criativos propostos pela UNESCO e UNCTAD adaptados à realidade nacional, os setores criativos, para além dos setores denominados tipicamente culturais, ligados à produção artística e cultural, deveriam abranger também outras expressões ou atividades relacionadas às novas mídias, à indústria de conteúdos, ao design, à arquitetura, entre outros. No sentido de uma delimitação mais qualitativa a economia criativa é definida como “a economia do intangível, do simbólico”, que se alimenta dos talentos criativos que se organizam individual ou coletivamente para produzir bens e serviços criativos (BRASIL, 2012, p. 24).

Em termos de manifestações práticas no Brasil, dentre tantas outras, merecem destaque, segundo Serra e Fernandez (2014) a expansão dos arranjos produtivos locais criativos, a valorização de cidades e regiões em decorrência de eventos culturais que ocorrem de forma permanente e a inclusão da economia criativa nas atividades núcleo dos principais parques tecnológicos em implantação.

Assim, dentre as políticas da Secretaria de Economia Criativa de apoio ao desenvolvimento territorial, destaca-se o fomento a Arranjos Produtivos Locais (APLs) de Economia Criativa, definidos como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com o foco em um conjunto específico de atividades oriundas dos setores culturais e criativos, que apresentam vínculos produtivos e institucionais (OLIVEIRA, 2016). No ano de 2013, a Secretaria de Economia Criativa, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento

Indústria e Comércio Exterior (MDIC), estabeleceu um projeto de apoio a 27 APLs de economia criativa mediante a melhoria de sua competitividade nos mercados internos e externos. Dentre as APLs, contempladas no projeto, destaca-se a APL de Bonés de Apucarana, no Estado do Paraná (OLIVEIRA, 2016).

Segundo dados do IPARDES (2006, p. 8-10) a fabricação de bonés em Apucarana iniciou-se em 1974, a partir da produção artesanal de bandanas e tiaras que eram comercializadas em feiras agropecuárias. No início da década de 1980, começaram a surgir as primeiras empresas do setor, cujo sucesso motivou o surgimento de inúmeras outras, abertas, inclusive, por funcionários das empresas pioneiras. Contudo, foi apenas em 1986 que começaram a surgir as primeiras empresas da cadeia produtiva de bonés.

A década de 1990 foi marcada por ampliação da concorrência e, conseqüentemente, pela necessidade de agregação de valor ao produto e aperfeiçoamento tecnológico do processo produtivo, surgindo uma nova geração de empresários, que, através de investimentos em *marketing*, promoveram a imagem de Apucarana – a partir de então, a cidade de Apucarana fica conhecida como a “capital do Boné”. Assim, já com uma cadeia produtiva sedimentada e com diversas associações de produtores constituídas, em 2004, 109 empresários aderiram ao Projeto Arranjo Produtivo de Bonés de Apucarana e Região, recebendo o apoio de diversas instituições públicas e parapúblicas, como o SEBRAE, a Federação das Indústrias do Paraná e Universidades. Atualmente, a microrregião de Apucarana é um grande polo na produção de bonés e produtos associados, como uniformes, bolsas e carteiras, jeans e camisetas promocionais, com expressiva participação nacional no setor, reunindo, no ano de 2015, cerca de 690 empresas e gerando mais de 6 mil empregos formais (SILVA; BARION, 2016).

Conforme estudos de Corazza e Chaves (2010) e Petter, Rezende e Ceranto (2011), constatou-se no APL a existência de relevante troca de informações e uma teia de relações informais entre as empresas, fruto da própria história de constituição do arranjo, demonstrando que os empresários souberam absorver e potencializar os benefícios que as ações conjuntas trouxeram para o setor, através da difusão do conhecimento tácito e qualificação da mão de obra. Contudo, em ambos os trabalhos se observou uma mediana densidade de capital social (CORAZZA; CHAVES, 2010) e a necessidade de um maior investimento em governança (PETTER; REZENDE; CERANTO, 2011), que poderia ampliar a capacidade de inovação do aglomerado e a consciência da significância econômica do APL para toda a sociedade local e regional.

A estas considerações soma-se o diagnóstico realizado pela Fundação Vanzolin sobre os APLs participantes do projeto do qual foi contemplado o APL de Apucarana, que, dentre outros fatores ligados à importância desses arranjos produtivos no desenvolvimento regional e ao papel das políticas públicas, destacou: (1) a economia criativa tem importante papel na geração de emprego e renda, sobretudo nas regiões mais

afastadas dos grandes centros urbanos; (2) a preservação e disseminação da cultura tem forte relação com a sustentabilidade financeira dos APLs; (3) a governança é ponto central de sucesso, tendo que partir dos empreendedores locais e, em situações de arranjos mais incipientes deve ser fomentada por instituições de apoio; (4) os APLs de economia criativa carecem ainda de marcos legais, melhor integração de políticas públicas e ampliação de investimentos públicos (OLIVEIRA, 2016, p. 120).

Resultados práticos provenientes da Economia Criativa são economicamente representativos no Brasil e apresentam tendências promissoras de ampliação, como mostram os dados do mapeamento da indústria criativa realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2019), que registrou, para o ano de 2017, uma participação de 2,61% do setor na economia nacional, com geração de aproximadamente 837,2 mil empregos formais.

## **ECONOMIA SOLIDÁRIA E CRIATIVA: NEXOS COM O CAPITAL SOCIAL E CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL – NOTAS CONCLUSIVAS**

Enquanto ação humana, o desenvolvimento é um processo cultural de transformação da natureza e das relações sociais e produtivas, numa dinâmica que pode ou não ser harmoniosa. Se na perspectiva moderna do progresso, como se refere Furtado (1978), toda a inventividade humana (cultural e científica) foi subordinada a uma lógica dos meios, ou seja, de acumulação capitalista, cuja exterioridade mais evidente é um profundo descompasso nas relações entre centro e periferia, com graves consequências em termos sociais e ambientais para os países periféricos; na perspectiva contemporânea do desenvolvimento busca-se uma relação mais harmoniosa entre desenvolvimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. O conceito de territórios, ao introduzir a ideia da construção social do espaço (BRANDÃO, 2007), avança nesse sentido porque amplia o escopo de análise e introduz novas dimensões que devem ser consideradas no processo de desenvolvimento (humano, social, ambiental, cultural), conduzindo, também, para uma perspectiva mais plural de economia.

Nesse caminho, o protagonismo da comunidade local no processo de desenvolvimento é fundamental para que o processo acumulativo seja ordenado em função das prioridades por ela estabelecidas. É dentro desse amplo contexto de debate que emerge o conceito de capital social, que expressa a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Embora o conceito não seja novo, tendo sido utilizado e reinventado por diversos autores antes dos anos 1980 ele entra definitivamente na agenda acadêmica



através principalmente de autores como James Coleman, Francis Fukuyama e Robert Putman (D'ARAUJO, 2003).

A discussão acerca da importância do desenvolvimento de capital social como mecanismo de empoderamento social e de níveis mais elevados de bem-estar social, no entanto, está envolta em pontos de vista divergentes, não havendo um consenso entre os autores que estudam a matéria. Resumidamente, é possível apontar duas correntes distintas: uma que defende o desenvolvimento de redes sociais autônomas, apartadas do Estado e dos poderes constituídos como estratégia para o desenvolvimento do verdadeiro capital social; e outra que percebe o capital social como a capacidade da sociedade em interagir com os poderes constituídos, sendo essa a principal via de exercício da cidadania e da garantia de níveis mais elevados de democracia com benefícios estendidos a toda a coletividade (SANTOS, 2014).

Assim, um ponto de vista relevante para a análise aqui pretendida, pode ser encontrado em Klisberg (2001) que, com sua vivência ligada a movimentos sociais e comunidades pobres na América Latina, percebe a dificuldade de organização da sociedade civil em meios dominados pela miséria e desesperança, o que o faz pensar em estratégias específicas para o desenvolvimento da cultura local, como elemento fundamental de mobilização do capital social. Para o autor, a marginalidade e a pobreza econômica são, geralmente, acompanhadas por desvalorizações culturais, em que os valores, tradições, saberes e sociabilidades são desprezados. Neste sentido, para o autor, a desvalorização da cultura de uma comunidade enfraquece sua identidade coletiva e, conseqüentemente, gera sentimentos de baixa autoestima, o que dificulta as possibilidades de cooperação e organização comunitária.

A cultura então é considerada um fator decisivo de coesão social e, portanto, de capital social. Ao englobar valores, percepções, imagens, formas e expressão, estilos de vida e tantos outros aspectos que definem a identidade das pessoas, das regiões e das nações, a cultura “cruza todos os aspectos do capital social de uma sociedade” (KLISBERG, 2001, p. 121). Assim, para o autor, a mobilização de instâncias governamentais, pode ser um caminho muito promissor na articulação, mobilização e promoção da sociedade civil. O ativismo institucional, incentivando as redes cívicas adormecidas a ganharem autonomia e arcabouço de ação, é visto como fundamental para a ativação do capital social e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local.

Nesse sentido, é possível encontrar, nas perspectivas da economia solidária e economia criativa um potencial promissor de ativação do capital social. A economia solidária, pela sua própria natureza autogestionária propicia espaços mais amplos de reciprocidade e cooperação, nos quais as experiências concretas de gestão do bem comum conferem um novo valor às noções de participação e interesse público. Da mesma forma, a economia criativa, ao pautar o processo de desenvolvimento econômico

no potencial cultural das comunidades, pode contribuir para o reestabelecimento de laços de pertencimento e identidade fragilizados, propiciando espaços de proximidade e cooperação, e fortalecendo o capital social – tanto por meio da produção quanto do acesso aos bens culturais, seja na forma de produtos, serviços, eventos ou tantas outras atividades que podem ser compreendidas como criativas. Ademais, o estímulo ao desenvolvimento local a partir da cultura e criatividade pode ser um caminho promissor na construção de arranjos produtivos locais, cadeias produtivas, cooperativas e outras formas de associações que tendem a fortalecer o capital social e, dessa forma, empoderar a sociedade local, com vistas a sua articulação para o desenvolvimento.

Cabe, no entanto, não perder de vista as diferentes perspectivas de ambos os conceitos: a economia solidária surge no contexto histórico como uma contraposição ao modelo de produção capitalista, defendendo uma nova forma de economia, em que o individualismo e a propriedade privada sejam substituídos pela cooperação e a propriedade coletiva (SINGER, 2002). Por sua vez, a economia criativa, um conceito mais recente, emergiu no contexto de um novo arranjo das relações capitalistas em âmbito global, em que a criatividade é o elemento diferenciador de competitividade entre as regiões e nações, portanto, como bem enfatiza Fonseca (2012, p.82) “economia criativa não é sinônimo de economia solidária”, já que se pauta em produtos e serviços criativos com potencial de mercado, dentro da lógica capitalista de produção. Assim, a economia criativa, diferentemente da economia solidária, não é normativa, não estabelece o que deve ou não ser feito, nem tampouco como os recursos devem ser utilizados.

De toda a forma, como assevera o próprio Plano de Economia Criativa, ao tratar dos seus princípios norteadores de diversidade cultural, sustentabilidade, inclusão social e inovação (BRASIL, 2012, p. 33-35), ao se assumir a economia criativa como vetor de desenvolvimento, faz-se necessário considerar sua “dimensão dialógica”. Segundo o texto, no campo da cultura, por exemplo, a inovação pressupõe uma ruptura com o mercado e o *status quo*, devendo o Estado, garantir, através de políticas públicas, também os produtos e serviços culturais que não se submetam às leis do mercado, já que se convertem em potencial de desenvolvimento humano.

Assim, se o modelo de desenvolvimento que estamos discutindo aqui é outro esse processo de inovação poderia também contemplar outras formas de gestão, outras formas de se pensar, conceber e organizar a economia, ou seja, a economia criativa poderia ser pensada e experimentada também enquanto economia solidária. Nesse caminho, é possível encontrar respaldo em autores como Viluts (2011) e Silva (2017), que já propõem como estratégias de gestão de grupos culturais, a articulação em redes de economia solidária.

Nesse sentido, em termos de conclusões, independente da articulação ou não da economia solidária e criativa, consideramos que ambas as perspectivas podem se

converter em estratégias promissoras de desenvolvimento local. Tanto a promoção do associativismo, de experiências já afinadas com o cooperativismo e economia solidária, quanto o desenvolvimento de propostas de economia criativa podem se constituir em meios viáveis para o desenvolvimento sustentável de uma região, no sentido de geração de trabalho, renda, inclusão socioeconômica e ativação do capital social. No entanto, a viabilização dessas iniciativas, parece depender sobremaneira da evolução das ações governamentais e da formulação de políticas públicas que valorizem a identidade territorial e que estejam pautadas pelos “valores finais” do desenvolvimento, no sentido conferido por Celso Furtado.

## REFERÊNCIAS

ARCANJO, M. A. S; OLIVEIRA, A. L. M. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos. **Revista Perseu**, n. 13, p. 231-249, 2017.

BRANDÃO. C. Território com classes sociais, conflito, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. (org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. 1. ed. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. **I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Documento Base. Brasília: Senaes/MTE, 2006. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia\\_Solidaria/caderno\\_propostas\\_1\\_conferencia\\_economia\\_solidaria.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia_Solidaria/caderno_propostas_1_conferencia_economia_solidaria.pdf). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. **II Conferência Nacional de Economia Solidária**. Documento Base. Brasília: Senaes/MTE, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia\\_Solidaria\\_II/caderno\\_propostas\\_2\\_conferencia\\_economia\\_solidaria.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Economia_Solidaria_II/caderno_propostas_2_conferencia_economia_solidaria.pdf). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 1 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria de Economia Criativa**: políticas, diretrizes, ações, 2011-2014. 1 ed. (revisada) Brasília: Ministério da cultura, 2012. Disponível em: <https://garimposolucoes.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Plano-da-Secretaria-da-Economia-Criativa.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

CÂNDIDO, A. Teorias do desenvolvimento e desenvolvimento no Brasil. **Caderno Leituras de Sociologia**, v. 2, 1999.

CORAZZA, G.; CHAVES, S. S. Cooperativismo de crédito e empresas de pequeno porte em arranjo produtivo local: o estudo de caso do APL de confecções de bonés de Apucarana-PR. **A Economia em Revista**, v. 18, n. 15, 2010.

D'ARAÚJO, M. C. S. **Capital social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

FERRARINI, A.V; GAIGER, L. I; SHIOCHET, V. O estado da arte e a agenda de pesquisa em economia solidária no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 6, n. 12, 2018.

FIRJAN- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO.

**Mapeamento das indústrias criativas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/pages/default.aspx>. Acesso em: 01 abr. 2019.

FONSECA, A. C. Economia criativa – um novo olhar sobre o que faz diferença. *In*: MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano da Secretaria de Economia Criativa: políticas, diretrizes, ações: 2011-2014**. 2 ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2012.

FRANÇA FILHO, G. C. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, 2008.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GAIGER, L. I. Práticas sociais e conhecimento acadêmico no campo da economia solidária. **BIB**, São Paulo, n. 73, p. 5-20, 2012.

HOWKINS, J. **Economia criativa: como ganhar dinheiro com ideias criativas**. São Paulo: M. Books, 2013.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Arranjo Produtivo Local de Bonés de Apucarana**. Nota Técnica. Curitiba: IPARDES, 2006. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/apl\\_bones\\_apucarana\\_nota\\_tecnica.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/apl_bones_apucarana_nota_tecnica.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

KLISBERG, B. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez Editora/UNESCO, 2001.

LAVILLE, J. I; GAIGER, L. I; Economia solidária. *In*: CATTANI, A. D; LAVILLE, J. I; GAIGER, L. I; HESPANHA, P.; (org.), **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 162-168.

LÉVESQUE, B. Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: Elementos teóricos de sociologia econômica e de socioeconomia. **Política e Sociedade**, n. 14, p. 107-144, 2009.

LIMA, S. M. S. Polos criativos – lugares de desenvolvimento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 4, 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/category/seminario-internacional-de-politicas-culturais/edicao-2013>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MARCHI, L. Análise do plano da Secretaria de Economia Criativa e as transformações na relação entre Estado e cultura no Brasil. **Intercom – RBCC**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 193-215, 2014.

MILANI, A.M.R.; GRADE, M. Desenvolvimento local e economia solidária um caminho possível: a experiência das mulheres solidárias de Roraima. **Economia Política do Desenvolvimento**, Maceió, v. 4, n. 12, p. 51-67, 2011.

OLIVEIRA, J.M; ARAUJO, B.C; SILVA, L.V. **Panorama da Economia Criativa no Brasil**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão, n. 1880).

OLIVEIRA, L. A. G. Cultura criatividade e desenvolvimento territorial: reflexões sobre redes e sistemas produtivos de economia criativa. In: LEITÃO, C.; MACHADO A. F. (org.). **Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: Código, p. 109-125, 2016.

PELOSI, E. M. **Complexidade e economia solidária: a construção de novas concepções de produção e sociabilidade – um estudo de caso de empreendimento solidário**. 2013. 179 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

PELOSI, E. M; SANTOS, L. M. L. Economia solidária: a construção de novas formas de produção e sociabilidade – uma perspectiva complexa. **Org & Demo**, Marília, v. 16, n. 2, p. 45-64, 2015.

PETTER, R. R; RESENDE, L. M.; CERANTO, F. A. A. Nível de maturidade de arranjos produtivos locais (APL): Um diagnóstico do APL de bonés de Apucarana-PR. **Revista Produção Online**, Florianópolis, SC, v. 11, n. 3, p. 803-822, 2011.

PINHO, L. Economia solidária e a reorganização no governo Bolsonaro: o caminho é a mobilização. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/economia-solidaria-e-a-reorganizacao-do-governo-bolsonaro-o-caminho-e-a-mobilizacao/>. Acesso em: 25 jul. 2021.

REIS, A. C. F. **Economia da Cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura.** São Paulo: Manole, 2006.

SANTOS, L. M. L. **Socioeconomia: solidariedade, economia social e as organizações em debate.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SERRA, N.; FERNANDEZ, R. S. Economia Criativa: da discussão do conceito à formulação de políticas públicas. **Innovation and Management Review**, v. 11, n. 4, p. 355-372, 2014.

SILVA, M. Z. **Economia solidária da cultura: estratégias de gestão para a sustentabilidade de grupos culturais.** 2017. 129 f. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

SILVA, R. C. E. O; BARION, M. I. O. Indústria de confecções de vestuário e acessórios de Apucarana: uma análise do período de 2007-2015. **Cad. Iparides**, Curitiba-PR, v. 6, n. 2, p. 1-25, 2016.

SILVA, R. M. A. Políticas públicas de economia solidária: avanços, desafios e perspectivas. **Diálogo**, Canoas, n. 18, p. 53-76, 2011.

SILVA, S. P; CARNEIRO, L. M. **Os novos dados do mapeamento de Economia Solidária no Brasil:** nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: IPEA, 2016. (Relatório de pesquisa).

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, A. L. **Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial.** Brasília: IPEA, n. 52, p. 63-70, 2012. (Boletim mercado de trabalho).

VILUTS, L. **Pontos de cultura e economia solidária: aproximações e possibilidades.** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

## Capítulo 3

# UNIVERSIDADES E DESENVOLVIMENTO LOCAL: DISCUSSÃO EM TORNO DOS EFEITOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NAS CIDADES

---

*Conceição Rego*

*Maria Freire*

*Isabel Joaquina Ramos*

*Maria Raquel Lucas*

As Instituições de Ensino Superior (IES) estão entre os elementos estruturantes que, em geral, integram as cidades e as identificam. A percepção da identificação da cidade pela sua IES é, naturalmente, tanto mais forte quanto menor for a dimensão da cidade: em cidades de média dimensão<sup>1</sup> as IES são frequentemente um importante elemento “motor” enquanto em cidades maiores o seu efeito é mais difuso. Em todas as cidades a presença das IES produz efeitos de natureza muito variada. As IES centram as respetivas atividades em torno da produção e difusão do conhecimento por via das funções de ensino, investigação e extensão. Os estudos dos efeitos locais e regionais das IES são maioritariamente os que identificam, de modo bastante detalhado, os efeitos económicos e financeiros bem como os impactos que se produzem no conhecimento, na transmissão de informação e na construção de ambientes económicos mais robustos e competitivos, nos diversos países e regiões. Até agora tem sido dada muito menor relevância aos estudos acerca dos efeitos, decorrentes da presença de IES, na qualidade do espaço e ambiente urbano como um todo, incluindo aqui as dimensões estética,

---

<sup>1</sup> O conceito de cidade de média dimensão é muito variável, dependendo dos critérios adotados e dos contextos temporal, geográfico e político-administrativo. Marques da Costa (2002) discute esta questão em profundidade, referindo que, no caso português, se considerarmos o critério europeu relativo à dimensão populacional (100.000 – 250.000 habitantes), Portugal não tem cidades de média dimensão. No entanto, no contexto nacional, a autora acrescenta que o critério de escolha vai para além da dimensão populacional, atendendo sobretudo à sua importância regional e ao contributo para a organização de sistemas urbanos regionais. Assim, cidades como Évora (cerca de 50.000 habitantes) e Aveiro (cerca de 55.000 habitantes) são consideradas cidades de média dimensão.

sociocultural, ecológica e funcional, ou seja, considerando globalmente as múltiplas vertentes que contribuem para a qualidade de vida nas cidades. Não obstante, esta vertente da análise dos impactos locais das IES apresenta aspetos muito relevantes na medida em que o funcionamento quotidiano das IES, e dos seus membros, interage com os ritmos e os modos de vida das cidades, promovendo a criação de benefícios, mas também a emergência de conflitos que importam conhecer. As IES contribuem de formas bastantes variadas para a alteração do espaço e ambiente urbano dos locais onde estão localizadas, sendo muitas destas alterações, decorrentes da sua presença, apenas perceptíveis a longo prazo.

Após esta introdução, este capítulo organiza-se numa seção que discute as relações das IES no espaço urbano através da influência na qualidade do espaço construído e não construído, bem como nas atividades desenvolvidas. Depois disso, uma segunda seção aborda a relação das IES com diversas vertentes no âmbito do desenvolvimento social e comunitário (por exemplo, espaços patrimoniais, desenvolvimento de serviços comuns, de áreas comerciais, culturais e desportivas e promoção do potencial turístico). O texto termina com uma breve seção de notas finais.

## **AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO ESPAÇO URBANO: ALGUNS EXEMPLOS NO CONTEXTO PORTUGUÊS**

A construção das áreas urbanas e a sua evolução decorrem de opções políticas, espaciais e dinâmicas temporais e culturais muito variadas. Os determinismos que resultam do local geográfico, do espaço biofísico concreto e das especificidades de apropriação desse espaço pelo Homem ao longo do tempo, são decisivos à construção e evolução das cidades. Para tal convergem as várias relações que se estabelecem com o território e com a paisagem, bem como as dinâmicas económicas, sociais e culturais, que desenvolve, ambas com reflexo na construção do espaço urbano e na qualidade de vida urbana.

À semelhança da construção e evolução das cidades, também a instalação de IES decorrem de um ato deliberado de escolha de uma dada localização geográfica, de um território e paisagem específicos e de um lugar concreto, com o fim de satisfação das necessidades e atividades ligadas a âmbitos, mais ou menos exclusivos de alguns ensinos, às características económicas e socioculturais da região e aos modos de habitar que lhe estão associadas.

É nesta medida que as dinâmicas ligadas às IES são necessariamente observadas a níveis distintos de abordagem estratégica, com repercussões na região e áreas urbanas em que se inscrevem. Ao nível do ordenamento territorial e do planeamento regional e



urbano, conjugam-se com as estratégias e opções presentes nos mais variados instrumentos de gestão territorial, desde a escala nacional à escala local, seja pelo seu papel estruturante na rede urbana nacional seja pelas dinâmicas estabelecidas localmente, entre outros.

Ao nível urbano, as IES ao corresponderem a equipamentos urbanos que, ao serem especializados ao nível do ensino, da investigação e da extensão, adquirem influência na transmissão de conhecimento e da sua aplicação no contexto em que se inscrevem e na criação de dinâmicas urbanas ligadas à construção e transformação do espaço urbano.

A localização das IES e a conceção destes conjuntos, onde se incluem os espaços arquitetónicos e espaços exteriores, determinam e são determinados pelo território e paisagem, com características mais urbanas ou rurais em que se inscrevem, dadas as dinâmicas que decorrem do modo de habitar que lhe está associado.

Neste contexto, interessam evidentemente as dimensões culturais, sociais e económicas que envolvem no contexto nacional, da região e do local, mas também as dimensões funcionais, ecológicas, estéticas e éticas, determinadas pela localização, construção e/ou reabilitação de estruturas e/ou conjuntos edificados e de espaços exteriores, pelo respeito e valorização do suporte biofísico e pelo vocabulário formal e simbólico. Todas estas dimensões têm naturalmente repercussões na paisagem em geral e na qualidade de vida urbana e dos seus habitantes.

Ao nível urbano, a presença de IES é assistida por conteúdos, significados, funcionalidades e espacialidades urbanas, associadas às necessidades de habitação, de comércio, de serviços (sociais, culturais, saúde e recreio), de comunicação (acessibilidades, redes) e de segurança. A sua tradução expressa-se nos espaços urbanos edificados (público e privado) e nos espaços exteriores semipúblicos e espaços abertos públicos (jardins, parques, praças, parques desportivos, ciclovias, entre outros).

A responsabilidade nessa construção urbana envolve não só o município, mas também as IES, as quais têm responsabilidade numa participação ativa na construção da qualidade de vida das pessoas e no sentido de uma construção de condições para uma vida de qualidade da sociedade em geral.

Estes efeitos significativos das IES nas áreas urbanas onde se inserem e no contexto em que se inscrevem, provocados por via das novas dinâmicas que se estabelecem, verificam-se desde logo ao nível do desenho e/ou expansão daquelas áreas urbanas, criando nalguns casos alterações, mais ou menos significativas, no espaço, nas funções e imagem de cidade, em particular em cidades de pequena e média dimensão. Desde logo pelo próprio edificado, para o desenvolvimento das atividades de ensino, seja pela:

- a) criação de espaços próprios, quer a criação de “campus” universitários, localizados em áreas urbanas ou no seu entorno (e.g. a Universidade de Aveiro), quer pela arquitetura dos próprios edifícios (e.g. a Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa);
- b) aquisição, recuperação ou renovação de edificado existente (e.g. a Universidade de Évora) (REGO; RAMOS, 2009).

Por outro lado, a atração de novos alunos, novos docentes e novos funcionários, de origens diversas, com carácter mais ou menos temporário ou mesmo definitivo, determinam uma procura de novas residências, levando muitas vezes à expansão e especulação por parte do mercado imobiliário (tanto ao nível do arrendamento como da compra e venda). Acresce que, oriundos de diferentes locais, trazem novas formas de pensar e agir que determinam a criação de respostas às novas procuras, nomeadamente ao nível das atividades terciárias, da restauração, da cultura e do lazer.

A título de exemplo, veja-se o caso da cidade de Évora, uma cidade de média dimensão (Figuras 1 e 2). Uma vez que a resposta da universidade em residências para estudantes é muito reduzida, o alojamento de estudantes ocorre maioritariamente no centro histórico, o que permite manter o seu dinamismo em termos residenciais, evitando o seu progressivo abandono, a que acresce uma população mais jovem que contrapõe o envelhecimento da população existente (REGO; RAMOS, 2009).

As autoras referem ainda que se potencia assim um centro histórico mais vivido, diminuindo os riscos associados a um centro histórico vazio, nomeadamente no que se refere às questões vivenciais (sociais e culturais) e de segurança. No entanto, se por um lado se diminuem os riscos associados a crimes, roubos e outros atos de vandalismo, verifica-se uma maior necessidade de vigilância formal, na medida em que as atividades desenvolvidas pela população estudantil entram muitas vezes em conflito com os hábitos de vida dos restantes residentes, regra geral mais idosos.

Figura 1 – Cidade de Évora: panorâmica da periferia para o centro histórico



Fonte: Brito (2020, p. 238).

Figura 2 – Cidade de Évora: panorâmica do centro histórico para a periferia



Fonte: Abreu; Correia; Oliveira (2004, p. 15).

Rego e Ramos (2009) chamam ainda a atenção para o fato de o alojamento de estudantes, em quartos ou casas arrendadas, sobretudo nas áreas próximas às instalações universitárias dentro do centro histórico, constituir um importante suplemento financeiro à população residente, regra geral idosa e com baixo rendimento e baixo poder de compra. Uma situação que não se pode deixar de referir e tem expressão significativa crescente nos bairros periféricos ao centro histórico. Assim, a referida dinâmica no centro histórico é particularmente importante para a preservação do património edificado, diminuindo a tendência para o abandono dos edifícios antigos com melhoramento, já frequentemente, das condições de habitabilidade como fica expresso em ações de reabilitação já concretizadas e noutras previstas.

Nas últimas duas décadas, com o crescimento muito significativo do turismo e a parca oferta de alojamento neste domínio, deu-se o aumento e diversificação das tipologias de alojamento destinado a este público (quartos e casas) o que naturalmente tem repercussões na redução da oferta de alojamento à comunidade universitária, ainda porque a construção de residências não tem, de modo algum, acompanhado esta necessidade. Esta situação coloca assim dificuldades ao crescimento, em número de alunos, da própria instituição. Na atualidade, não se pode deixar de assinalar que a Pandemia COVID-19 conduziu, temporariamente, a uma menor expressão e significado das condições descritas.

Em cidades de pequena e média dimensão, as IES são muitas vezes as dinamizadoras das atividades urbanísticas e arquitetónicas bem como socioculturais que nelas ocorrem, ocupando uma posição central que leva à reorganização dos espaços, funções e atividades face à resposta de novas necessidades e à criação de complementaridades. Tornam-se fundamentais as relações que se estabelecem entre as instituições e comunidades académicas e as instituições e comunidades locais, na medida em que é necessário e mesmo desejável articular as novas funções e atividades – científicas, sociais, culturais e habitacionais - com as já existentes, numa simbiose que traga vantagens acrescidas para ambos os lados. A criação de novos espaços arquitetónicos e espaços abertos e as operações de reabilitação urbana, destinados à comunidade académica, mas que podem e devem ser usufruídos pela população em geral são uma das vantagens que se podem identificar. Auditórios, centros de exposições, bibliotecas, laboratórios, parques desportivos, ginásios, jardins, ou outros, a par de atividades como concertos, conferências, atividades desportivas, entre outras, são alguns desses exemplos.

Nos casos como o da já referida Universidade de Évora, a sua necessária expansão fez-se sobretudo no centro histórico, intramuros, tendo sido construídos novos edifícios e adquiridos ou recuperados outros que, potencialmente, se teriam degradado, contribuindo fortemente para a revitalização deste centro histórico classificado. As

dinâmicas de aliar programas e atividades universitárias, mais destinadas a esta comunidade acadêmica com a população em geral tem vindo a ser crescentemente objeto de integração.

A existência de uma IES tem sempre implicações significativas ao nível do desenho urbano, nomeadamente da integração harmoniosa entre edifícios e áreas exteriores antigas e novas; das acessibilidades e transportes e do aumento do ruído provocado pelo aumento de tráfego e de circulação de pessoas; e do aumento da produção e recolha de resíduos sólidos urbanos (REGO; RAMOS, 2009).

Para além do anteriormente referido, as IES podem ter grande influência sobre as cidades onde se instalam, por via das atividades desenvolvidas e da adoção de boas práticas, da transmissão de conhecimento gerado à população em geral, permitindo a melhoria da qualidade dos espaços existentes. O conhecimento adquirido e desenvolvido nas IES deve ser colocado à disposição da sociedade e ter em atenção as suas necessidades, no sentido de lhes dar resposta, pelo reforço das atividades de extensão. A prestação de serviços à comunidade adquire assim uma dinâmica que deve ser particularmente reforçada face à necessária ligação das IES à sociedade, nomeadamente através de serviço comunitário, nas suas diversas modalidades, de entre as quais se destacam as ações de formação contínua e o desenvolvimento de trabalhos em regime de voluntariado (FREIRE *et al.*, 2017).

## **OS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMUNITÁRIO**

Os trabalhos percussores acerca dos efeitos das IES no ambiente social, cultural e comunitário começam a ser desenvolvidos, sobretudo, nos anos 90 do século XX, e visaram estudar alterações na qualidade de vida e na oferta de bens, serviços e equipamentos bem como no relacionamento entre os estudantes e os restantes residentes na cidade (CVCP, 1994; TURNER, 1997; GODDARD, 1998; FELSENSTEIN, 1996; MERLIN, 1995).

Na Europa, um dos estudos pioneiros (CVCP, 1994) foi realizado pelos investigadores John Goddard e David Charles por solicitação do *Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom*. Este estudo inclui, além da abordagem dos efeitos económicos e financeiros, a discussão de um conjunto de efeitos ao nível do desenvolvimento tecnológico, no ambiente construído, no desenvolvimento social e comunitário, na ligação entre o território e as IES, entre outros.

Mais recentemente, além de estudos realizados no âmbito de diversas instituições, quer na Europa quer nos Estados Unidos, a OECD (Organization for

Economic Co-operation and Development) desenvolveu, entre 2005 e 2012, em três fases, num conjunto de 14 regiões de 12 países membros da organização oriundos de três continentes (América - Norte e Sul, Ásia e Europa), uma análise que incidiu sobre o envolvimento regional e local das IES, aos níveis da inovação no ambiente empresarial, formação do capital humano e do desenvolvimento social, cultural e ambiental (OECD, 2007; OCDE, [entre 2005 e 2012]). Este projeto baseou-se na interligação / intersecção entre as funções principais das IES (ensino, investigação e extensão), com as características das regiões / locais de acolhimento (conhecimentos, inovação, cultura, comunidade e sustentabilidade) (OCDE, 2007).

Muitas das mudanças qualitativas que as IES podem trazer aos locais onde estão instaladas alteram estruturalmente as características do ambiente econômico e social das cidades e das regiões envolventes (TURNER, 1997; GODDARD, 1998). Além dos efeitos já identificados na seção anterior, outros exemplos que a bibliografia refere, neste domínio, são os seguintes:

- as IES envolvem os seus funcionários em atividades públicas que requerem conhecimentos técnicos específicos; os funcionários das IES tornam-se dirigentes de diversas instituições da sociedade civil;

- muitas IES melhoram os níveis de utilização dos seus bens e equipamentos colocando-os à disposição das comunidades em que se inserem (por exemplo, livrarias, laboratórios ou espaços desportivos) ao mesmo tempo que estimulam outras atividades culturais e comerciais (como restaurantes, papelarias ou escolas de línguas);

- a longo prazo, a maior disponibilidade de diplomados pelas IES pode ter efeitos na economia local por via da alteração do nível de qualidade da gestão das empresas locais;

- a extensão e a qualidade, por exemplo, do entretenimento, e a inclusão das IES nas atividades da comunidade são atributos significativos para as regiões, em termos de qualidade de vida, nomeadamente para a sua capacidade de atrair população residente e investimento.

Não se ignora que a presença das IES confere uma dimensão significativa, em termos de estatuto intelectual, social e de aceitação, legitimando outras atividades como sejam a realização de colóquios, congressos, manifestações científicas e culturais, promovendo também níveis de atração turística mais elevados. Frequentemente, as IES contribuem para as artes, sendo estas entendidas como uma indústria cultural e de entretenimento, passando a ser vistas como um fator crítico para o desenvolvimento social. Às IES cabe uma importante contribuição para os programas de âmbito cultural, no domínio literário e artístico, nomeadamente através da “criação” de um público local significativo para as artes regionais, contribuindo para a vitalidade cultural, por via da

existência de museus, teatros, galerias de artes, entre outros. A contribuição neste domínio pode passar também pela atração de talentos, pelo apoio ao desenvolvimento de indústrias criativas, promovendo a internacionalização e tornando, por isso, as cidades mais diversas e multiculturais.

Os efeitos das parcerias entre as cidades / regiões e as IES decorrem da existência de vantagens mútuas (OCDE, 2007), ou seja, da possibilidade destas relações virem a dar origem a um “jogo de soma positiva”. Do ponto de vista do território, as IES contribuem para melhorar as respectivas vantagens comparativas em atividades baseadas no conhecimento e na melhoria do capital humano, mas também pelo desenvolvimento de novos negócios e consequente aumento do rendimento bem como pela criação de atividades e público para programas de natureza cultural. Do ponto de vista das IES as vantagens decorrentes da interseção com o território podem decorrer da retenção de estudantes oriundos de famílias que residem no local bem como de contratos de investigação, consultoria e formação com empresas e/ou instituições locais. Nos casos em que tal aconteça, estaremos perante a criação de um ambiente com um nível de desenvolvimento humano global mais elevado, com mais capacidade de atrair a reter quer estudantes quer profissionais e docentes qualificados.

No entanto, da presença das IES nas cidades não decorrem apenas resultados positivos, como anteriormente referido. O relacionamento entre os estudantes e os residentes (MERLIN, 1995) são o constrangimento mais frequentemente identificado. Os estudantes são acusados de serem barulhentos, de terem os seus próprios modos de vida, de fazerem aumentar as rendas no mercado de arrendamento de habitação ou ainda de deixarem deteriorar o parque imobiliário onde se instalam.

Além disso, a literatura identifica também um conjunto de barreiras que podem limitar a cooperação entre os agentes locais e as IES. Entre estes fatores contam-se as características da política pública (que não valoriza a interação com o local), modelos de financiamento e incentivos desadequados, limitações na tomada de decisão da liderança das IES bem como dificuldades dos agentes em interagir com o ensino superior (OCDE, 2007).

## **NOTAS FINAIS**

A cidades são os locais para onde têm vindo a confluir as pessoas e as atividades produtivas e intelectuais. A presença de instituições geradoras de conhecimento e com capacidade para promover a respectiva transferência para os outros agentes, sejam instituições, empresas ou famílias, há muito é percebida como um fator de incremento

da capacidade de atração /retenção das cidades quer relativamente a novos residentes, quer a novas atividades produtivas.

O ensino superior tem, pois, impactos significativos na educação, na cultura, na sociabilidade, na atividade produtiva, no turismo, na qualidade do espaço e ambiente urbano, na reabilitação urbana e na retenção de negócios e população, ainda que não se possam descurar alguns efeitos nefastos ao nível da pressão imobiliária e da existência de hábitos sociais cotidianos dissemelhantes dos instalados entre as famílias, predominantemente idosas, que residem nos centros históricos das cidades. Em geral, pode-se afirmar que as IES contribuem para melhorar os níveis de desenvolvimento territorial bem como para elevar o nível de qualidade de vida das cidades onde estão localizadas.

A capacidade de tornar mais efetivas as interações entre as IES e as cidades dependem (não apenas) do comportamento ou das intenções destas instituições bem como das condições contextuais em que se inserem, sendo a reação dos restantes agentes localizados no território e das políticas públicas determinantes da existência (e da intensidade) dos efeitos recíprocos gerados.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A.; CORREIA, T.; OLIVEIRA, M. **Contributos para a identificação e caracterização das paisagens de Portugal Continental**. Lisboa: DGOTDU, 2004.

BRITO, F. M. B. de. **Quinta do Forte: uma proposta de regeneração urbana para a cidade de Évora**. 2020. 124 f. Dissertação (Mestrado Integrado em Arquitetura) - Universidade de Évora, Évora, 2020.

CVCP-Centre for Urban Regional Development Studies for Committee of Vice-Chancellors and Principals. **Universities and communities**. London: CVCP, 1994.

FELSENTEIN, D. The university in the metropolitan arena: impacts and public policy implications. **Urban Studies**, v. 33, n. 9, p. 565-580, 1996.

FREIRE, M.; RAMOS, I. J.; REGO, M. C.; LUCAS, M. R. 2017. Razões para o ensino superior ativar o serviço comunitário. *In*: CONFERÊNCIA FORGES – O Papel do Ensino Superior para o Desenvolvimento dos Países de Língua Portuguesa, 7, 2017, Maputo. **Actas** [...] Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10174/21581>. Acesso em: 10 set. 2019.

GODDARD, J. **Contribution au développement national et regional**. *In*: Conference mondiale sur l'enseignement supérieur. Paris: UNESCO, 1998.



MARQUES DA COSTA, E. Cidades médias: contributos para a sua definição. **Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia**, v. 37, n. 74, p. 101-128, 2002.

MERLIN, P. L'université de masse et la ville – Villes et Universités. **Espaces et Sociétés**, p. 45-71, 1995.

OECD. **Higher education and regions: Globally competitive, locally engaged**. Paris: OECD, 2007.

OECD. **Higher education in regional and city development**. [entre 2005 e 2012]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/education/imhe/highereducationinregionalandcitydevelopment.htm>. Acesso em: 5 set. 2018.

REGO, C.; RAMOS, I. O papel das Universidades na revitalização dos Centros Históricos. *In*: VALENTE, M. (ed.). **Urbanismo Segurança e Lei**. Évora: Edições Almedina, 2009, p. 145-165.

TURNER, D. A. **The Economic Impact of a University on Its Environment**. *European Education*, v. 29, ed. 3, p. 88-95, 1997.

## Capítulo 4

# DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONTRIBUTO PARA O DEBATE<sup>1</sup>

---

*Nilton Marques de Oliveira*

Este capítulo apresenta uma análise do desenvolvimento local em duas vertentes: a primeira analisa e discute o desenvolvimento do sistema econômico em escala localizada (concepção convencional), a segunda, o desenvolvimento local é analisado de forma holística, ou seja, o ser humano é visto como agente transformador na sua própria localidade, tendo como elementos, a participação, a solidariedade, a cooperação e o pertencimento de toda sua evolução histórica e cultural do seu território (concepção avançada). Neste ponto, o objetivo consiste em traçar um quadro dessas duas concepções, apenas para situar o presente capítulo, sem ter a preocupação de realizar uma exposição dos conteúdos das teorias de desenvolvimento. Atém-se apenas àquelas que tratam de desenvolvimento local, e para tal lançou-se mão da classificação de Palacios (1983)<sup>2</sup>, que divide as contribuições ao estudo do conceito de região em dois grupos fundamentais: as formulações “convencionais” e as “avançadas”. Essas contribuições de Palacios serviram de inspiração na construção do debate deste capítulo, assim como fez Breitbach (1986) quando estudou o conceito de região.

O primeiro grupo (convencional) se caracteriza por trabalhar com base na abstração do sistema social que está na origem da formação da localidade e, com isso, fórmula leis de caráter universal, sem levar em conta o condicionamento histórico do objeto que pretende analisar. Dentro desse grupo estão situadas a chamada Escola Alemã (Weber, Lösch e Christaller), a Escola Francesa (Perroux e Boudeville) e Isard e Marshall. Esses estudiosos, tem em comum a abstração dos fatores sociais sobre a configuração espacial, teve sua origem no seio de uma corrente da mais pura tradição neoclássica, sendo seus autores predominantemente anglo-saxões. Tratando de elaborar um discurso puramente científico e neutro, dedicando-se a desenvolver técnicas e modelos quantitativos e a aplicá-los no que ocorre nas localidades, fazendo abstrações do contexto

---

<sup>1</sup> Uma versão deste capítulo foi publicada na **Revista Redes** (St. Cruz do Sul Online), Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 1698-1714, nov. 2020. ISSN 1982-6745. Sua publicação precisa ser ampla, justamente para que se amplie a discussão sobre desenvolvimento local.

<sup>2</sup> O agrupamento das concepções feito por Palacios (1983) parece ser o mais simples e o mais claro.

social onde se faz análise, assim como do momento histórico, a atmosfera, a estrutura política e o grupo étnico de que se trate (BREITBACH, 1986).

Por seu turno, o grupo denominado “concepção avançada” se caracteriza, em oposição ao primeiro, por considerar como ponto de partida de suas formulações a existência de um sistema social com determinantes históricos. Esse grupo de concepções incorpora, como consequência desse ponto de partida, a noção de que o local não é um elemento neutro. Independente em relação ao tipo de sociedade que ali se estabelece. Para Breitbach (1986) o sistema social, considerado em sua historicidade, está na origem das concepções avançadas de regiões, uma vez que o padrão de assentamento de um território está condicionado pelo tipo de relações sociais existentes no interior da comunidade humana que realiza esse assentamento. Nesse grupo encontram-se formulações como as de Vázquez Barquero, Figueira, Boisier, Furtado, Becker, Piffer dentre outros.

O interesse pelo debate sobre desenvolvimento local teve início nos anos 1980, mas com maior espaço na década de 1990, quando as políticas de descentralização cresceram e tiveram implicações nas estratégias europeias, assim como, em países em desenvolvimento, principalmente na América Latina. Com o advento da globalização, ganhou força a integração econômico que acabou ditando as regras dos sistemas produtivos e financeiros, bem como dos mercados de bens e serviços, as localidades tiveram que se reinventar para sobreviver, a competitividade e a inovação trouxeram novos métodos de produção e gestão. Essa reinvenção incentivou a participação das comunidades no debate sobre o desenvolvimento local, produzindo resultados diferentes em todo o mundo.

Cabe destacar seu caráter reflexivo teórico-conceitual, fundamentado em uma revisão analítica da literatura, tendo por objetivo discutir os conteúdos de determinados conceitos de desenvolvimento local de modo a situar o pesquisador dentro do debate atual sobre o tema. Para tanto, procedeu-se à sistematização de algumas ideias de autores considerados relevantes com o intuito de extrair os elementos comuns de suas análises. Tendo como hipótese que o desenvolvimento local proporciona bem-estar social, integração consciente do cidadão em todo processo de transformação político, cultural, econômico, social e institucional em seu território. Duas questões suscitam o debate: Como melhorar a participação dos atores locais no processo de desenvolvimento local? O que predomina no debate acadêmico: a concepção convencional ou a avançada?

O local<sup>3</sup>, neste texto, é tido como um campo de possibilidades e de experimentação cotidiana de respostas aos desafios levantados pela comunidade.

---

<sup>3</sup> O conceito de local é usado de forma diversificada, podendo referir-se a um bairro, distrito, município, região e país.

Certamente, a perspectiva é de conquista da sustentabilidade, em suas múltiplas acepções, além de constituir em uma nova cultura de ações voltadas à consecução de objetivos coletivos. O entendimento de desenvolvimento local é repleto de controvérsias, imprecisões, ambiguidades e dificuldades de definição, para as quais sua abordagem requer uma leitura crítica dos paradigmas dominantes no campo acadêmico. As reflexões sobre o desenvolvimento local tendem a enfatizar as dimensões antro-sociológicas que existem entre os atores locais. Para este argumento, Mballa (2017) rejeita a tendência de pensar no desenvolvimento local como algo separado, sem contato com o regional, nacional ou global. Para uma compreensão dos desafios do desenvolvimento local, é preciso incorporar na análise vários indicadores que incluem, entre outros, formas de gestão pública, capital social, esforços associativos, relações econômicas cooperativas e redes produtivas, pobreza, o atraso e a marginalização social (AROCENA, 1995, 1997; MBALLA, 2017).

Isto posto, este capítulo está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na segunda analisa-se a concepção convencional do desenvolvimento local, a seguir apresenta-se a abordagem avançada, chamada aqui de “o outro lado do desenvolvimento local”. Na quarta, a contraposição entre as duas concepções. Por fim, não menos importante, as considerações finais.

## **CONCEPÇÃO CONVENCIONAL DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

No contexto desta seção, o desenvolvimento local se refere à identificação e uso de recursos naturais como fonte de matéria-prima para produção capitalista, o espaço é mera fonte de lucro. Segundo os teóricos da escola neoclássica, o que determina o desenvolvimento de uma localidade é a sua localização geográfica, o custo do transporte, a disponibilidade de insumos (mão de obra qualificada e matéria-prima) e as forças aglomerativas, isto é, incentivos fiscais, poder político e investimento em infraestrutura realizado pelo Estado. Essas forças são fatores que atuam em conjunto com o ambiente de pesquisas e inovação, com as empresas instaladas na localidade e nas proximidades, os chamados centros aglomerativos (ISARD, 1956; WEBER, 1969; MARSHALL, 1982).

O termo aglomeração, segundo Leme (1982) se refere ao conjunto de unidades produtivas em virtude da presença de economias de escala internas e externas, sendo estas baseadas nas ideias de Weber (1969) e Marshall (1982), as economias internas se referem aos recursos individuais de cada firma; e economias externas, são função do desenvolvimento geral da indústria. O conceito de economias externas coincide com o que Hoover (1937) denomina de economias de localização. Com relação a esta última,

Isard (1956) mostra que um estudo destas considera as economias de urbanização, definidas como as possíveis economias ou deseconomias de localização presentes em determinado território, no qual estão disponíveis trabalhadores especializados, assim como um significativo mercado composto por compradores e vendedores. Complementando, existem ainda as economias que despontam em razão de maior necessidade de utilização da estrutura urbana, como o sistema de transporte, infraestrutura de água e energia, conectados a uma articulação mais próxima das indústrias. E, por último, as deseconomias que passam a ser relativas a aumentos do custo de vida e dos valores dos salários, nos custos de bens produzidos sob condições de retornos decrescentes e, no valor da renda fundiária urbana. Nesse contexto, é possível identificar que certos municípios podem, em razão do seu nível de desenvolvimento, estar gerando forças centrípetas ou centrífugas, atraindo ou repelindo atividades econômicas. Assim, a capacidade de um centro urbano acompanhar o desenvolvimento da sua capacidade produtiva passa a ser fundamental para a presença contínua de forças de atração.

Indo nesta mesma temática Perroux (1967) e Boudeville (1973) formularam no século passado os conceitos de região e espaço econômico e polos de crescimento. No conceito de polos de crescimento os autores tiveram visões diferentes. Para Perroux (1967) polos de crescimento em uma localidade surgiria de maneira natural, a partir de um crescimento econômico originado de desequilíbrios e dominação, que ocorrem irregularmente. De outro lado, o conceito de polo de crescimento desenvolvido por Boudeville (1973) foi elaborado com base no conceito de espaço geográfico, no qual um conjunto de indústrias em expansão induz, futuramente, o desenvolvimento de atividades econômicas por intermédio de sua área de influência. Com o intuito de diagnosticar a formação de uma rede urbana, Christaller (1966) procurou estudar as causas que levavam as cidades a se organizarem em uma espécie de rede. Questionava o porquê da existência de pequenas e grandes cidades e, ainda, o motivo pelo qual estas estavam distribuídas de forma irregular no espaço. Em razão dessa análise, surge a ideia de lugar central, fruto do conceito de centro de uma região no qual a densidade de localização da população e das atividades produtivas é superior à da região complementar.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Lösch (1954) partiu para o desenvolvimento da sua teoria que buscava explicar o surgimento da hierarquia de cidades. Este procura incorporar ao raciocínio ideias relacionadas à teoria da localização das atividades econômicas, demonstrando como, a partir dessas localizações, haveria uma tendência ao aparecimento do sistema de lugares centrais. Lösch (1954) consegue traçar uma dinâmica produtiva e econômica através de seu modelo, que conduz à formação de uma área de mercado em função dos custos de produção juntamente com os custos de transportes e a capacidade de ampliação das economias de escala que os produtores

passam a gerar. Estas últimas favorecem a expansão dos municípios, em razão da expansão das atividades produtivas, possibilitada pelo crescimento de suas respectivas áreas de mercado. Assim, verifica-se a formação de um sistema de cidades em que é possível identificar, em função da geração de economias de escala e de custos de transportes, uma hierarquização urbana, sendo esta decorrência direta da capacidade de acumulação e formação de capital (LEMOS, 1988; SIMÕES, 2003).

A capacidade de acumulação e formação de capital numa localidade depende do seu potencial endógeno que podem ser de origem individual, familiar ou comunitária (bairro ou cidade), no entanto fatores econômicos, sociais, culturais e institucionais são decisivos para o desenvolvimento local. Este deve ser proposto como uma ferramenta para melhorar as condições de vida da população, através de ações conjuntas entre o público e o privado, aproveitando os recursos endógenos existentes de forma mais eficiente, eficaz e sustentável (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2007).

As iniciativas de desenvolvimento regional/local surgiram nos países pobres ou considerados de desenvolvimento tardio, a fim de neutralizar os efeitos negativos que a globalização e o ajustamento produtivo causaram no padrão de vida da população (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2009). Na América Latina, por exemplo, o crescimento econômico não tem sido acompanhado por um aumento de equidade ou pela redução da pobreza no nível local. De fato, é um sinal de que, à medida que as economias locais, regionais, nacionais e internacionais são reestruturadas e transformadas, novas formas de organização social são criadas; as economias modernas tentam reagir a essas formas inovadoras de organização para se conectarem com os desafios de um mundo cada vez mais competitivo, individualista e interdependente (ENRIQUEZ, 2011; MBALLA, 2017). Na Europa, nos anos 1990 surgiram inúmeras iniciativas para sustentar a economia local, por agentes públicos e privados que responderam às necessidades da economia e da sociedade, com a implantação de novos modelos de intervenção local, para fortalecer o desenvolvimento endógeno (PAUNERO; SANCHEZ; CORONA, 2007).

Oliveira e Piffer (2016) compreendem o desenvolvimento local como uma análise de fatores sociais e econômicos no interior de uma região, fatores esses que compõem a mobilidade espacial do capital, do trabalho e das inovações tecnológicas, sendo que, tais fatores, quando bem empregados em uma determinada localidade, podem reduzir ou acelerar as desigualdades sociais e econômicas. A estratégia de desenvolvimento local deve ser considerada caso a caso, uma vez que as necessidades e demandas das localidades e territórios são diferentes, as capacidades dos habitantes, empresas e comunidade local mudam e, além disso, cada comunidade pode ter uma visão diferente das prioridades que devem incorporar as políticas de desenvolvimento.

Enfim, partindo de uma vertente convencional, o desenvolvimento local é visto sob dois aspectos: o primeiro o caracteriza como exógeno, em que o processo de

desenvolvimento depende da efetiva intervenção do estado ou de agentes econômicos de fora das regiões; e no segundo, o desenvolvimento é endógeno, também chamado de local. O modelo de desenvolvimento local centrado no Estado se caracteriza como sendo um desenvolvimento de “cima para baixo”, neste caso os atores locais deixam de ser protagonistas, passando a ser coadjuvante, nesse processo o Estado tende a ser indutor dos investimentos, sejam básicos ou produtivos, desta feita facilita a entrada do capital regional, nacional e global.

## **O OUTRO LADO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONCEPÇÃO AVANÇADA**

Por demais da conta, o termo desenvolvimento local tem sido associado à noção de progresso material e de modernização tecnológica. Sua ascensão, mediante a desconsideração das diferenças regionais, culturais e desrespeito à sabedoria local tem em sua sutileza, no seu interior, o domínio e a imposição de outras culturas que desequilibram a sociedade local. Para Verhelst (1992) a história do desenvolvimento, na qual se atribui importância secundária à dimensão cultural, estão presentes mentalidades etnocêntricas, evolucionistas e racionalistas. Para o autor, o desenvolvimento local associado ao progresso material decorre de uma visão positivista que mira apenas o crescimento de taxas e indicadores econômicos. Harvey (2013) acrescenta a crença do progresso linear e tecnicista, características, aliás da modernidade. Compreender o desenvolvimento, de fato, não se atém apenas à questão conceitual, mas de postura, valores e sentimento, sustentados pela modéstia e simplicidade. A abordagem humanista do desenvolvimento local está ligada à valorização das pessoas em sua essência, em sua plenitude, que tem o crescimento econômico como meio de reduzir suas privações e as aflições humanas *a la* Sen (2000, 2008). Nessa mesma linha Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1986) advogam que o desenvolvimento deve voltar-se para as pessoas e não para os objetos.

Martins (2002) propõem a participação das pessoas em todo o processo de desenvolvimento, desde o planejamento à sua implementação, mesmo que resultem em melhorias efetivas das condições materiais de vida, são insuficientes para assegurarem a continuidade do processo, pois o verdadeiro diferencial do desenvolvimento local não se encontra em seus objetivos (bem-estar, qualidade de vida, endogenia, sinergias), mas na postura que atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento.

O desenvolvimento local proporcional à escala holística deve ser entendido como a satisfação das necessidades humanas fundamentais por meio do “protagonismo real e verdadeiro de cada pessoa” (MARTÍN, 1999, p. 172). Entende-se que criar as

condições para que a comunidade efetivamente exerça este protagonismo se afigura como o maior desafio para que o desenvolvimento aconteça, considerando que, diferentemente dos países “ricos”, na realidade dos países em processo de desenvolvimento persistem algumas ausências importantes como: a cidadania, a identificação sociocultural e territorial e o sentido de vizinhança. Boisier (2001), levanta a preocupação da terminologia do desenvolvimento, para o autor há uma crescente adjetivação do termo desenvolvimento, que muitas vezes provoca mais confusão do que esclarecimento.

Segundo Moura *et. al.* (2003), o desenvolvimento local compreende o combate à exclusão social aparece como o eixo norteador, e suas ações tendem a priorizar os pequenos empreendimentos e os segmentos que estão à margem do grande mercado. Neste sentido, quando se fala em desenvolvimento de forma concreta, é válido lembrar que é constituído de desenvolvimento social, humano e sustentável, onde se busca a melhoria da vida das pessoas e da sociedade como um todo. O conceito de desenvolvimento local tende a ser cada vez mais interpretado como a conquista de condições culturais, institucionais, éticas, políticas e certamente econômicas, que promovem a transformação do homem em verdadeiros seres humanos dotados de dignidade, subjetividade, sociabilidade e transcendência em que coexistem suas características biológicas e espirituais, esses últimos produtores de conhecimento, do saber e do amor. O desenvolvimento local é então intangível e subjetivo, tem mais a ver com o ser do que com ter, embora nunca possa ser concebido sem superar as mais óbvias deficiências concretas (BOISIER, 2001).

Furtado (1996) diz que a ideia de desenvolvimento assentado no crescimento econômico é um simples mito, posto que deixa de lado a tarefa essencial de identificar as necessidades fundamentais da coletividade, para valorizar os investimentos, as exportações e o crescimento. Indo nesta mesma direção Boisier (2007) completa dizendo que o desenvolvimento é uma utopia. Tanto Furtado (1996) quanto Boisier (2007) afirmam que alcançar o desenvolvimento pleno é abstração, longe da nossa realidade, é um sonho quase intangível. Boisier (2004) complementa, ainda, que a solidariedade deve estar presente no território, para ele a solidariedade envolve o reconhecimento do ser humano como pessoa humana em sua dupla condição de individualidade e sociabilidade, isto é, como sujeito de seu próprio destino sempre alcançado em associação com outros, assim se pratica a verdadeira solidariedade, que nada mais é, que a expressão prática do amor, no sentido amplo.

Analisando a participação da comunidade na construção do desenvolvimento local Martins (2002) afirma que o envolvimento é empenho pessoal, um aprendizado difícil, no entanto é necessário fazer ouvir, entender e atender, estando, portanto, sujeito à fatores históricos e culturais. Neste sentido, a participação parece manter uma relação



direta com a capacidade individual ou coletiva de interagir, cooperar, associar-se e confiar, isto é, com o chamado capital social (COLEMAN, 1990, 1998; BOURDIEU, 1989, 1998; FUKUYAMA, 2002; PUTNAM, 2007). Embora complexo e conceitualmente ainda impreciso, o capital social assume patente visibilidade enquanto recurso potencial de desenvolvimento, tanto mais pelo fato de que tem seu aporte na dimensão cultural e não apenas sociológica ou espacial.

Essa abordagem também considera a importância do capital social e os vínculos de cooperação com agentes externos para melhorar os recursos humanos, técnicos e monetários, entre outros, que contribuem para a implementação do desenvolvimento local. Becker (2002, p. 23), argumenta que regionalizar, localizar, territorializar as dificuldades, o problema é funcional ao sistema capitalista. “[...] não se tem nenhuma ilusão, nenhuma fé, de que, por exemplo, a ‘regionalização’ disso ou daquilo seja melhor ou pior, para beltrano ou cicrano”.

Para promover o desenvolvimento local de maneira adequada e efetiva é necessário investir em vários tipos de capital (humano, social, natural, entre outros) de maneira equilibrada. Dessa forma, a produção econômica estará aumentando e democratizando o acesso às riquezas e ao conhecimento, incrementando o poder da população e proporcionando a participação nos bens e serviços públicos e no processo de tomadas de decisão da sociedade. Algumas questões são quase obrigatórias para algum diagnóstico e/ou proposição de política quando se trata de desenvolvimento local. Talvez, a mais importante seja se existem conexões fundadas em um conjunto de virtudes socioeconômicas especiais no âmbito das relações sistêmicas presentes nas articulações socioproductivas relevantes em clusters específicos (FERREIRA *et al.*, 2011).

Figueira (2011) diz que o processo de desenvolvimento local tem por base cinco princípios: i) o local (território + comunidade) deve, no quadro da sua identidade própria, ser visto e lido pelos membros da comunidade como o centro do universo; ii) a participação e cooperação de todos os atores locais (indivíduos, grupos e organizações) constituem condição *sine qua non* para o sucesso de qualquer processo de desenvolvimento local; iii) a integração (a nível local) de todos os setores de atividade gera dinâmica e sinergia essencial para o processo de desenvolvimento local.; iv) as questões e problemas locais e o processo de desenvolvimento local devem ter uma gestão local; v) a estratégia de desenvolvimento local deve estar inserida nas dinâmicas globais.

O desenvolvimento local é percebido como resultado da ação articulada sob diversas dimensões (econômica, social, cultural, política e ambiental), bem como de diversos atores (públicos ou privados) existentes no local, ou seja, a visão integrada de todas essas dimensões e a inserção de diferentes atores sociais deve ser internalizada na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento local. Nesse processo, não

menos relevante é a presença do Estado e do mercado no contexto de um processo mais amplo de colaboração (ABDALLA; FARIA, 2014).

Piffer *et al.* (2006), destacam que o processo de desenvolvimento não deve ser realizado exclusivamente para o mercado, mas para a população e suas comunidades. A falta de interação entre o capital social não é boa para a região, dessa forma o desenvolvimento deve ser visto como um processo endógeno movido pela participação, pelo capital social e pela cooperação. Assim, a participação não pode ser vista como um mero requisito metodológico na estratégia de sensibilização ou conscientização popular. Ela é muito mais do que um atributo do diagnóstico ou um recurso da ação planejadora. Negligencia-se a participação mesmo quando se empreendem todos os esforços em oferecer às pessoas a oportunidade ampla e irrestrita de participar (MARTINS, 2002). Por exemplo, o esvaziamento de uma reunião pode não expressar desinteresse, mas ser um indicativo importante de que o seu conteúdo não foi perfeitamente entendido ou aceito. Neste sentido, participativo não é o processo em que apenas se assegura a oportunidade da participação, mas aquele que a promove em todos os sentidos, porque nela deposita sua própria condição de vitalidade. Isto significa acreditar muito mais nas pessoas do que estamos acostumados, possibilitando e condicionando sua participação qualitativa e não apenas quantitativa.

O desenvolvimento local passa necessariamente pela análise das questões suscitadas pelas narrativas identitárias regionais, isto é, a chamada identidade cultural, pela naturalização da identidade frente à globalização. A região é o último recurso de estabilidade e de reconhecimento no desenvolvimento. Dessa forma, são necessárias a discussão e a análise da identidade regional sob a ótica da diferença, da alteridade (outro) o estranho em um mundo globalizado e marcado pela ordem hegemônica (PIFFER *et al.*, 2006).

As relações entre os seres humanos e o território condicionam o processo de desenvolvimento de qualquer local, diz Figueira (2017), de fato qualquer processo de desenvolvimento local deve ser dirigido e implementado pelos próprios residentes para que possam reedificar, de forma inovadora e criativa, o território que vivem sem, contudo, deixar apagar as características de identificação e coesão em relação ao seu território, cultura e forma de viver. Aponta Figueira (2017) para a necessidade imperiosa de promover estratégia de desenvolvimento local, para isto é preciso uma profunda mobilização das comunidades locais para tomar em suas mãos o planejamento e implementação de políticas públicas de forma integrada e participativa, preservando, assim, sua cultura e o relacionamento com o território.

Para além disso, a estratégia de desenvolvimento local deve ser centrada nas necessidades e aspirações das pessoas e ser orientada para criar sinergias complementares entre os recursos potenciais existentes. Uma estratégia de desenvolvimento é a

participação ativa das pessoas pautada nos relacionamentos entre os atores locais e o território onde vivem e trabalham, é a única maneira de atrair pessoas e criar projetos de vida estáveis para aqueles que residem no território. Para Figueira (2011, 2017) estes são os motivos pelos quais se pode dizer que o processo de desenvolvimento local pode ser visto como promotor de capital social numa comunidade. Martins (2002) argumenta que o desenvolvimento local é uma questão de escala territorial.

O entendimento da escala local, como aquela que permite a eficácia das ações e um melhor acompanhamento dos resultados, está associado ao fracasso de um modelo de desenvolvimento centrado na industrialização a todo custo, no consumo de massa, no alto custo ambiental e social, viabilizado por ampla disponibilidade de capitais (LEROY, 1997). Contrário a este argumento, tem-se uma nova concepção de desenvolvimento, que valoriza o local como referência territorial (sentido de lugar) aproximando as pessoas, apoiando-se na solidariedade comunitária, envolvendo-a efetivamente na superação dos problemas e na promoção do desenvolvimento humano. A seguir apresenta uma breve comparação entre a visão capitalista (convencional) versus a holística (avançada) do desenvolvimento local.

## **CONTRAPOSIÇÃO DA CONCEPÇÃO CONVENCIONAL *VERSUS* A AVANÇADA**

Nesta parte analisa o posicionamento das duas concepções abordada neste capítulo: desenvolvimento local com característica convencional do sistema capitalista e a outra centrada integral no ser humano, chamada aqui de concepção avançada. As duas visões contribuem para a discussão do assunto, evidentemente com posicionamento diferente. A visão progressista (convencional) apregoa um desenvolvimento pautado no crescimento do sistema produtivo, aumento das riquezas materiais e abrangência do produto local ao global. Já o desenvolvimento local centrado no ser humano, analisa as questões de cunho subjetivo, holístico, ligado à valorização do homem em sua totalidade e que o crescimento econômico é, apenas, coadjuvante para reduzir as privações dos bens materiais. O Quadro 1 sintetiza as características dessas duas vertentes, em que a concepção convencional valoriza, sobremaneira, o individualismo; incentiva o consumo em massa e o fetichismo da mercadoria *a la* Marx (1996).

Quadro 1 – Síntese das características do desenvolvimento local: concepção convencional frente à avançada

Concepção convencional	Concepção avançada
Individualismo	Coletivo o indivíduo é original e singular
Incentivo ao consumo ( <i>feticchismo</i> )	Incentivo ao consumo consciente
Desenvolvimento vertical	Desenvolvimento horizontal
Desenvolvimento exógeno	Desenvolvimento endógeno
Degradação ambiental	Preservação ambiental.
Democracia representativa	Democracia participativa
Opressão	Libertação
Fragmentação	Integração
Rede global	Pertencimento
Valorização dos saberes globais	Valorização dos saberes locais
Reconhecimento do objeto	Reconhecimento do sujeito

Fonte: elaboração própria.

Na concepção convencional o desenvolvimento é vertical, ou seja, de cima para baixo, com pouca ou nenhuma participação nas decisões do sistema produtivo local; é exógeno, isto é, pauta nos investimentos externos, sejam eles oriundos do Estado ou do capital privado (regional, nacional ou global) para a localidade; concepção do desenvolvimento destrutivo das suas reservas ambientais; a democracia é tida como representativa; é um sistema que de certa forma oprime e desumaniza; o sistema de produção é fragmentado, com produção desde ao local ao global e tendendo a valorizar o conhecimento global, em detrimento do saber local.

Já a concepção avançada é mais humana, mais solidaria com os problemas que aflige a comunidade local; incentiva o consumo consciente; o desenvolvimento é horizontal e endógeno; tem em pauta a preservação do meio ambiente, do extrativismo sustentável; a democracia é tida como participativa; sua característica é libertadora, preza a integração, o pertencimento, valoriza os saberes locais e por fim reconhece o sujeito como meta do desenvolvimento.

Como visto, a concepção avançada é bem distinta da convencional, está centrada no racionalismo objetivista e cartesiano em valores materiais, adepta ao consumismo, ao progresso material (acúmulo de riquezas), pessoal (“ganhar a vida”) e ilimitado (“quanto mais melhor”). O desenvolvimento local centrado na vertente holística (avançada) é considerado, um evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e autorreferenciados de qualidade de vida na comunidade. É certo que compreender o desenvolvimento local requer, indispensavelmente, que se reflita sobre conceitos básicos

que, em última análise, estão diretamente implicados no cenário formado pela própria dinâmica da vida.

A concepção holística serve como potencial analítico para uma compreensão da totalidade socioespacial, deve fugir à tentação funcionalista de considerá-la como um organismo vivo. Pode ela ser vista e estudada como um sistema, sendo deste modo equiparada a uma organização cuja estrutura, em interação com o meio ambiente, é obrigada a uma constante mutação; a interação com o meio supõe, simultaneamente, a adaptação e a ação no processo ininterrupto de busca do equilíbrio (em si e com o meio), condição aliás indispensável de sua continuidade. Internamente, o “sistema social” determina os papéis e uma ordem a ser cumprida pelos indivíduos (BRITO, 1986). A questão é complexa e, portanto, de difícil tratamento. Todo esforço para não “naturalizar” o que é social e histórico não será em vão. Não obstante, uma abordagem sistêmica da realidade pode ser mais apropriada à apreensão da totalidade socioespacial, do movimento e da transformação historicamente contínuos. As tensões sociais, a subversão da ordem pela vontade pessoal e o desencontro entre o geral (social) e o individual não devem ser encarados como “disfunções” do sistema social, mas como forças internas que atuam dialeticamente no processo evolutivo incessante de todo e qualquer sistema.

Por fim, para superar a concepção convencional do desenvolvimento local, supõe-se buscar uma visão integrada que se aproprie da realidade socioespacial. Capra (1982) assinala que uma crise está promovendo mudança de paradigma, que marca a superação da concepção mecanicista-positivista pela holística-integrada. Para este autor, uma compreensão apropriada do mundo atual, dos seus inúmeros problemas, não pode se dar sem uma nova visão da realidade, uma mudança fundamental em nossos pensamentos, percepções e valores. Fecha-se, assim as características do desenvolvimento local com enfoque convencional *versus* a avançada.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pretendeu-se com este debate analisar o desenvolvimento local em duas concepções: convencional e avançada. Tais considerações terão, portanto, um caráter conclusivo, porém não definitivo, devido ao próprio caráter de produção científica, cujo processo de avanço encerra constantes superações. Primeiro, compete reforçar que o conceito de desenvolvimento não é único, uma vez que ele não abarca uma única forma de entendimento. A definição de desenvolvimento que se julga ser o mais adequado, não é aquele que descreve uma realidade fixa. Mas, ao contrário, é uma definição que expressa

um movimento dinâmico em direção a uma realidade local, no sentido de desvendá-la e penetrá-la, portanto, no âmago do seu ser em movimento.

Com relação às considerações efetuadas na concepção convencional, salienta-se que esta considera o campo de análise neutro, sem levar em conta a trajetória histórica da localidade, tem sua origem nas teorias neoclássica onde os modelos e técnicas quantitativas predominam na análise, nesses moldes um planejamento não pode se mostrar eficiente. Para que ele surta efeito sobre a realidade do local, é necessário, antes de mais nada, averiguar a trajetória histórica dessa realidade para perceber em que direção ela se move e só assim poder propor medidas transformadoras. Para esse grupo de estudiosos o que determina o desenvolvimento de uma região é a sua localização geográfica, o custo do transporte, a disponibilidade de matéria prima, em que os recursos naturais são fonte para a produção de mercadoria e o objetivo principal é a extração da mais-valia.

Já o grupo de autores que discute o desenvolvimento numa vertente mais humana, se caracteriza por considerar como ponto de partida de suas formulações a existência de um sistema social com determinantes históricos, o local não é neutro, pelo contrário é dinâmico e, estar em constante mudança. Leva em consideração a cooperação entre os atores locais, o capital social, tendo como meta promover a qualidade de vida dos moradores e reduzir as desigualdades sociais, no entanto não deixa de levar em conta o mercado local e o global. É articulado sob diversas dimensões: social, cultural, política, institucional e a econômica.

Dito isto, as duas concepções contribuem para o debate do tema, com posicionamento diferente em relação a localidade. A convencional desenvolve a teoria do desenvolvimento do sistema produtivo pautado no aumento da riqueza, bens e serviço. Por outro lado, a avançada parte do princípio de que o desenvolvimento local deve ser voltado para o ser humano, analisa as questões de cunho subjetivo, holístico, e que o crescimento econômico é, apenas coadjuvante para reduzir as privações dos bens materiais.

Com relação às perguntas lançadas neste capítulo, a primeira sobre a participação de atores locais, tem-se a seguinte consideração, deve-se incentivar a participação da população em todo processo de desenvolvimento, desde o planejamento até a sua efetiva implementação das ações; a participação efetiva da comunidade deve ser condição *sine qua non* para promoção do bem-estar e qualidade de vida; a solidariedade, a união, a confiança e a cooperação devem estar presentes entre os moradores locais, dessa forma, se promove a participação de todos os atores na construção do desenvolvimento local; em relação a segunda pergunta sobre o debate acadêmico, observou-se nos textos analisados, predomina a concepção convencional do desenvolvimento com vertente capitalista, apesar que, a concepção avançada (humanista) está ganhando força na

academia, despertando outros pesquisadores a trabalhar o desenvolvimento local de forma holística onde aspectos de identidade cultural, preservação ambiental, pertencimento local sejam levados ao centro do debate.

Está claro que o desenvolvimento local não é um receituário de medidas prontas, tampouco padronizadas, para serem aplicadas em qualquer lugar, mas uma estratégia de ação coerente com os princípios humanos. O desafio maior é, certamente, criar e consolidar uma outra cultura de desenvolvimento, cujo objetivo maior é o bem-estar psicossocial. Acredita-se que o paradigma voltado para valorização humana, está em andamento apesar das aparências. Por certo, há um longo e tortuoso caminho a percorrer. Neste sentido, embora difícil, será indispensável rever algumas de nossas crenças e convicções. Sem embargo, este é o desafio maior a ser enfrentado. Para além disso, a estratégia de desenvolvimento local deve ser centrada nas necessidades e aspirações das pessoas e ser orientada para criar sinergias complementares entre os recursos potenciais existentes. Esta estratégia deve ter o envolvimento ativo das pessoas e baseada nos relacionamentos entre os atores locais e o território onde vivem e reproduz sua força de trabalho, é uma das alternativas de atrair pessoas e elaborar projetos de vida mais humanos.

Finalmente, o desenvolvimento local é um processo lento, porque as comunidades e as instituições precisam de tempo para compartilhar a abordagem de desenvolvimento pautada na valorização do homem e da natureza. Fica posta, portanto, a necessidade de ampliar e aprofundar o debate sobre o desenvolvimento local, o que deverá ser feito num contexto multidisciplinar, de vez que, pela delimitação tradicional entre as ciências, não é possível tratar de assuntos relativos ao processo de desenvolvimento nos estritos marcos de uma delas somente.

## REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M.; FARIA, A. A. Repensando Desenvolvimento Local e o Problema das Cidades Orientadas ao Mercado. *In: SOCIETY FOR SOCIAL STUDIES OF SCIENCE (4S)*, 2014, Buenos Aires. **Proceedings** [...] Buenos Aires: ESOCITE, 2014.

AROCENA, J. **El desarrollo local, un desafío contemporáneo**. Venezuela: Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1995.

AROCENA, J. Lo global y lo local en la transición contemporánea. **Cuadernos del claeH**, v. 2, n. 20, p. 2-20, 1997.

BECKER, D. F. Capital social: um “novo” (velho) paradigma de organização social dos diferentes processos de desenvolvimento regional. **Estudo & Debate**, Lajeado, ano 9, n. 1, p. 7-26, 2002.

BOISIER. S. América Latina em um médio século (1950/2000): el desarrollo, ¿ donde estuvo? **Observatório iberoamericano del desarrollo local y la economía social**, ano 1, n. 1, p. 3-41, jul./sept. 2007.

BOISIER. S. Desarrollo (local): ¿ de qué estamos hablando? *In*: VÁZQUES BARQUERO, A.; MADOERY; O. (org.). **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.

BOISIER. S. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo em el lugar y em las manos de la gente. **Revista eure**, Santiago de Chile, v. 30, n. 90, p. 27-40, sept. 2004.

BOUDEVILLE, J. R. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973, p. 11-28.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 65-69.

BOURDIEU, P. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BREITBACH, A. C. M. **Estudo sobre o conceito de Região**. 1986. 121f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, UFGS, Porto Alegre, 1986.

BRITO, S. P. **A Sociologia e a abordagem sistêmica**. São Paulo: Papyrus, 1986.

CAPRA, F. **O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany**. New Jersey: Englewood Cliffs, 1966, p. 27-83.

COLEMAN, J. S. **Foundations of social theory**. Cambridge, Massachusetts, and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990, p. 300-321.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. Chicago: **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1998. Disponível em: <http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/c/477/File/Social%20Capital%20in%20the%20Cr%20eation%20of%20Human%20Capital.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.



ENRÍQUEZ, V. A. **Desarrollo económico local: definición, alcances y perspectivas em América Latina.** Perú: Condesan, 2011.

FERREIRA, M. T. da S.; MEIRELES, S. S. de.; BARONE, F. M.; SANT'ANNA, P. R. de. Análise do desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs): um estudo de caso do município de Paraty (RJ). **Revista de Administração pública- RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 517-539, mar./abr. 2011.

FIGUEIRA, E. Capital Social e o Processo de Participação no Desenvolvimento Local. **Fluxos & Riscos**, n. 2, p. 19-27, 2011.

FIGUEIRA, E. **Desenvolvimento local, ruralidade e regionalização: Problemáticas analisadas a partir das realidades Alentejans.** Lisboa: Amazon, 2017.

FUKUYAMA, F. "Capital Social". *In*: HARRISON, L. E.; HUNTINGTON, S. P. **A cultura importa.** Rio de Janeiro: Record, 2002.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento.** São Paulo: Paz e Terra, 1996, 96 p.

HARVEY, D. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HOOVER, E. M. **Location theory and shoe and leather industries.** Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1937.

ISARD, W. **Location and space-economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade and urban structure.** Cambridge: MIT, 1956, 350 p.

LEME, R. **Contribuições à teoria da localização industrial.** São Paulo: USP/IPE, 1982, 387 p.

LEMOS, M. B. **Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro X periferia.** 1988. 687 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

LEROY, J. Modelos de desenvolvimento em questão. *In*: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **A luta pela terra.** São Paulo: Paulus, 1997. p. 87-98.

LÖSCH, A. **The economics of location.** London: Yale University, 1954, p. 103-138.

MARSHALL, A. **Princípios de economia.** São Paulo: Abril cultural, 1982. v. 2.

MARTÍN, J. C. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. *In*: SOUZA, M. A. A. de; LINS, S. C.; SANTOS, M. do P. C.; SANTOS, M. da C. (org.).

**Metrópole e globalização:** conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 169-177.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **INTERAÇÕES** (Campo Grande), v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. **Development Dialogue**, Santiago do Chile, 1986.

MBALLA, L. V. Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: un acercamiento teórico conceptual. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, ano 62, n. 229, p. 101–128, 2017.

MOURA, M. S.; CASTRO, R.; MELO, V. P.; LORDELO, J. A. C.; MEIRA, L. Desenvolvimento local sustentável: o que sinalizam as práticas. *In:* Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2002, Salvador. **Anais [...]** Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M. Conjuntura do desenvolvimento regional dos municípios do Estado do Tocantins. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 6, n. 3, p. 32-61, nov. 2016.

PALACIOS, J. J. El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. **Revista Interamericana de Planificación**, México, v. 17, n. 66, p. 56-58, 1983.

PAUNERO, F. X.; SÁNCHEZ, D.; CORONA, L. T. Sistemas productivos locales en México. **Economía Informa**, v. 345, p. 216-237, 2007.

PERROUX, F. **A economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967, 755 p.

PIFFER, M.; ALVES, L. R.; FERRERA DE LIMA, J.; CAVALHEIRO, M.; SILVA, M. F. da. **Desenvolvimento regional do Oeste Paranaense a partir do capital social**. *In:* Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional, [s.l.], 2006. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2006/textos3/14.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. Local and Regional Development. **Journal of Economic Geography**, v. 7, n. 2, p.217-219, 2007.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SIMÕES, R. F. **Localização industrial e relações intersetoriais: uma análise de “fuzzy cluster” para Minas Gerais**. 2003. 176 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis. **Universitas Forum**, v. 1, n. 2, 2009.

VERHELST, T. G. **O direito à diferença**. Petrópolis: Vozes, 1992.

WEBER, A. **The theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago, 1969.

## Capítulo 5

# ESTRUTURA AGRÁRIA/FUNDIÁRIA, CONTINUIDADE DA PROPRIEDADE RURAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

---

*Luciana Virginia Mario Bernardo*  
*Ricardo Rippel*

Esta é uma produção teórica elaborada a partir do uso de recursos bibliográficos, ou seja, de materiais publicados anteriormente que abordam a temática estrutura agrária/fundiária e o desenvolvimento local. Tal temática é importante para ser compreendida por aqueles que estudam questões relacionadas ao uso da terra, ou ainda, estudos locais e ou regionais. Tendo em vista, que ainda existem relações de poder no Brasil oriundas da combinação entre a terra, a produção do espaço e a reprodução do capital e que influenciam a dinâmica local e o desenvolvimento dos municípios e regiões (VOLOCHKO, 2015). Esta relação de poder é reforçada, a partir das características que o país possui sobre a concentração da estrutura agrária/fundiária, os resultados econômicos da produção agropecuária realizada nestas áreas e conseqüentemente as relações sociais desenvolvidas neste cenário.

De modo geral, pode ser observado, a partir de Pinto e Silva (2020), que, a questão agrária é foco de estudos no Brasil a muito tempo, tendo em vista a importância e a influência da problemática para o desenvolvimento do país.

A questão agrária no Brasil suscitou estudos clássicos nas áreas de história, ciências sociais, bem como em estudos ligados às ciências agrárias, notadamente os estudos voltados ao desenvolvimento. No decurso do século XX, autores como Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães, criticaram a herança do latifúndio na formação da sociedade brasileira e buscaram entender formas no que tange as relações econômicas e de organização de trabalho. Após a guerra, os estudos agrários se firmaram a partir de uma perspectiva crítica à injusta concentração de terras nas mãos de um pequeno número de latifúndios, cada vez mais pautados em estudos críticos sobre o avanço das fronteiras agrícolas, a violência nos campos, entre relações sociais e a repressão política (PINTO; SILVA, 2020, p. 112).

Estas características abordadas quanto a estrutura agrária/fundiária do Brasil, tem influenciado o desenvolvimento das regiões brasileiras, de forma a acelerar ou

retardar este processo. Isto pode ser observado quando se propõem o desenvolvimento, a partir de um planejamento relacionado as potencialidades dos locais e consequentemente das regiões, fazendo uso dos recursos disponíveis para agregar valor à produção e assim, atrair recursos econômicos de outras localidades que possibilitarão a geração de emprego e renda (AMARAL FILHO, 1997). As potencialidades locais podem estar relacionadas diretamente com a estrutura agrária/fundiária local, como pode ser observado de forma explícita em regiões dos agronegócios, tanto em sua forma tradicional de produção via agropecuária, quanto em suas maneiras diversificadas como o turismo rural. Ao qual os recursos naturais necessários a estas produções, podem estar disponíveis a um número maior ou menor de pessoas, conforme a estrutura agrária/fundiária existente e consequentemente a disponibilidade dos recursos econômicos gerados devem seguir esta mesma estrutura.

Utilizando outra perspectiva para o desenvolvimento, partindo do viés dos atores locais, a estrutura agrária/fundiária, também poderá ser um fator relevante, principalmente em regiões de estruturas concentradas. Ao ser observado que nas localidades caracterizadas pela concentração, são impostos desafios aqueles que não fazem parte do pequeno grupo que possui poder nestes locais, para apropriar-se dos espaços seja no urbano ou no rural, como os altos preços característicos do mercado imobiliário (VOLOCHKO, 2015). Sendo assim, a estrutura agrária/fundiária é um objeto ainda interessante aos estudos locais e regionais no Brasil.

## **ESTRUTURA AGRÁRIA E A RELAÇÃO COM O CRESCIMENTO ECONÔMICO**

A estrutura agrária de uma região é um componente importante para vários elementos das discussões do assunto e de seus aspectos relacionados (i) ao crescimento econômico do local, (ii) ao delineamento de política pública agrícola (RADA; FUGLIE, 2018) e (iii) à indicação de quem e de quantos indivíduos podem ser beneficiados por ações governamentais, conforme o enfoque dado à ação pública (THIESENHUSEN; MELMED-SANJAK, 1990). Ademais, a organização do espaço rural pode revelar possíveis disparidades na distribuição da renda proveniente da produção agropecuária. Essas disparidades podem estar relacionadas à concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, fenômeno que a estrutura agrária, ao ser estudada, pode revelar (THIESENHUSEN; MELMED-SANJAK, 1990).

Observa-se também que são consideradas estruturas agrárias desiguais aquelas que, segundo Janvry (1981), apresentam a coexistência de produtores com concentração de terras em grandes áreas paralelamente à existência de pequenas propriedades. Nesses

casos, a desigualdade está além das questões econômicas, sendo refletida na grande discrepância de poder desses diferentes atores rurais. É preciso ter em vista que o acúmulo de poder dos latifundiários sobre a formação da política agrária garante a permanência da desigualdade da estrutura, o que pode dificultar a sua alteração para uma melhor organização do território agrícola.

Já em relação às disparidades existentes em um cenário de concentração de terras, cenário em que a estrutura fundiária apresenta diversidade em relação ao tamanho das propriedades, a eficiência do uso dos recursos produtivos pode ser questionada. Observa-se também a existência de evidências, na literatura, que identificam que propriedades menores conseguem melhores resultados produtivos em relação à produção agrícola por hectare, isso em relação a propriedades com maiores extensões territoriais, tal qual apontado por Eastwood; Lipton; Newell (2010)<sup>1</sup>. Por outro lado, há também considerações, em estudos publicados, que pequenas propriedades podem reduzir as possibilidades de crescimento agrícola e a competitividade dos produtos (OTSUKA; LIU; YAMAUCHI, 2016)<sup>2</sup>.

Ou seja, neste último apontamento, haveria problemas em manter uma estrutura agrária com pequenas propriedades rurais. Mesmo assim, em relação a essa situação, foi observado a partir dos Censos Agropecuários e utilizando como metodologia a produtividade total dos fatores, a partir da comparação entre o desempenho agrícola por tamanho da propriedade, que as pequenas propriedades não são um problema ao crescimento agrícola (RADA; FUGLIE, 2018). Além disso, a competitividade dos produtos produzidos por pequenos produtores pode ser ampliada a partir das ações coletivas (AKAHOSHI; BINOTTO, 2016)<sup>3</sup>. Esses estudos indicam que os problemas relacionados às pequenas propriedades presentes em estruturas agrárias podem ser superados.

Em geral, as questões fundiárias no Brasil são consideradas complexas. Essa complexidade é atribuída à forma como ocorreu a ocupação territorial no decorrer da história do país. Com o passar dos séculos, as desigualdades nas relações humanas e no acesso a terra foram transferidas como herança popular. A ocupação de terras no país deu-se por duas vias: a primeira, referente ao pequeno produtor, que ocupava terras devolutas (terras públicas, sem destinação) por meio da posse, e a segunda, pelo senhor de escravos e proprietário de grandes áreas, adquiridas legalmente por meio de cartas de sesmarias. Quando ocorria a sobreposição de área de sesmaria e posse, essas cartas se sobrepunham à posse da terra. O processo de solução dessa sobreposição se dava, em

---

<sup>1</sup> Mais informações em Binswanger *et al.* (1995).

<sup>2</sup> Mais informações em Adamopoulos e Restuccia (2014).

<sup>3</sup> Mais informações em Sachs (2003) e em Verschoore e Balestrin (2008).

menor frequência, a partir da compra da terra do posseiro ou da sua anexação como agregado das terras do senhor de escravo, e, em maior frequência, expulsando o posseiro do local. Quando o número de posseiros era muito grande na área, tornava-se inviável a aquisição da sesmaria, porque o processo para a retirada desses indivíduos era considerado oneroso. Assim, a aquisição de terras implicava muitos riscos antes da Lei de Terras de 1850, devido às características apresentadas em relação à ocupação das áreas (MARTINS, 2010).

É, contudo, necessário considerar que a Lei de Terras não democratizou o acesso a terra no país, pois a referida lei contribuiu para assegurar a legalidade dos latifúndios. Assim, após a publicação da mesma, a aquisição de terras não seria mais realizada por meio de doações após a comprovação de uso da terra por no mínimo três anos, como no caso das sesmarias, mas somente pela compra. Além disso, como resultado, a publicação dessa lei criou barreiras para o acesso do pequeno produtor à propriedade rural, pela sua pouca disponibilidade de recursos para adquirir uma propriedade, negando-lhe, assim, o direito de trabalhar para ele próprio e sendo obrigado a desenvolver atividades laborais nas grandes propriedades para obter o seu sustento (MARTINS, 2010).

Para Martins (2010), os empecilhos criados pela Lei de Terras de 1850 para a aquisição de áreas não ocorreram por acaso. Depreende-se que a dificuldade imposta ao acesso à propriedade rural estava relacionada, em um primeiro momento, à necessidade de mão de obra para a execução da produção agropecuária nos latifúndios. Os latifundiários necessitavam ter disponibilidade de mão de obra para as atividades agropecuárias desenvolvidas no período, tendo em vista que as atividades rurais utilizavam um número grande de trabalhadores devido à falta de tecnologias rurais. E, ainda, havia uma relação entre o prestígio social do produtor rural e a sua atuação na vida pública, fato proporcional ao controle que ele exercia sobre as terras e sobre as pessoas. Nesse caso, as pessoas não estão limitadas àquelas consideradas escravas, mas incorporavam os pobres livres e os estrangeiros que chegavam ao Brasil com a intenção de ter melhores condições de vida. Negando-lhe o acesso fácil a terra, o indivíduo livre e ou estrangeiro era obrigado a trabalhar para terceiros para sustentar-se e, ainda, em melhores situações, acumular algum dinheiro que possibilitasse o seu acesso à propriedade rural mediante compra. Nos casos em que a compra não é possível se criava uma relação de dependência e de lealdade entre os trabalhadores e os donos das grandes propriedades.

Essa realidade histórica expressa a forma como a estrutura fundiária é constituída e ainda, reflete a estrutura social de uma localidade. Pode-se considerar que a expressão física da estrutura social é representada pela organização das propriedades rurais e urbanas (LINHARES; DA SILVA, 1999). Na atualidade, os resquícios do processo histórico de ocupação das terras no Brasil repercutem na ocupação de terras urbanas e

rurais, em maior ou menor medida, conforme a região. A forma como a divisão de terras é realizada e o anseio da sociedade em ter a posse de uma área são questões que refletem a estrutura social atual. Assim, considera-se que há um contraponto entre a especulação imobiliária realizada na precificação de terras urbanas e rurais no país e o interesse populacional em fixar-se em um local próprio para residir e ou trabalhar – o que demonstra as desigualdades estruturais relacionadas às questões fundiárias nacionais (FERNANDES, 2016). Observa-se, ainda, que, mesmo sendo considerado um país agropecuário, o universo rural brasileiro, devido às características da sua modernização na atualidade, rejeita pessoas pobres e trabalhadores, de forma a forçá-las a se deslocarem para os espaços urbanos (SANTOS, 2009).

Além disso, segundo a FAO (2012), é importante considerar que ter segurança no acesso à terra, a partir das garantias do direito à propriedade, são considerados elementos essenciais para a redução da pobreza e para a conservação ambiental. Além disso, segundo Alchian e Demsetz (1972), caso não houvesse proteção para a posse de terra, as pessoas não estariam dispostas a investir. Sobre essa questão há que se entender que grandes problemas são relacionados à insegurança da posse da terra, como a falta de direito à propriedade, são apontadas como as principais causas do desmatamento ilegal (REYDON, 2011). Mesmo assim, a forma como foi desenhada a política pública sobre terras no Brasil, visando a garantia da titularidade para povos locais, tem, de forma não intencional, resultado na substituição de atividades em pequena escala por exploração extensiva de recursos e, além disso, não garantido melhores condições de vida para a população local. Dessa forma, abordagens multidisciplinares podem contribuir com a determinação de características das políticas públicas, para que resultem em situações inversas às observadas (CHIARAVALLI; HOMEWOOD; ERIKSON, 2017).

## **A ESTRUTURA AGRÁRIA/FUNDIÁRIA E QUESTÕES ETÁRIAS**

Segundo Alston (2009), o acesso mais comum a terra no mundo ocorre por meio da agricultura familiar geracional, ou seja, a agricultura familiar, caracterizada pela titularidade da propriedade e respectiva gestão realizada pela família. A tradição da agricultura familiar foi transmitida de geração a geração como uma forma de compreender o mundo (BRANDTH; OVERREIN, 2013). Assim, a geração mais velha tem um forte apego em relação à sua propriedade, pois nela estão fundidas as atividades de moradia e de produção econômica (DOWNEY; THRELKELD; Warburton, 2017). É nesse cenário que ocorre a herança no universo rural familiar, em que pai/mãe transferem para filho/a não apenas o fator de produção terra, mas também as práticas produtivas familiares (CHESHIRE; MEURK; WOODS, 2013).



De modo que a propriedade é considerada um símbolo do espaço rural. Correlata à história de uma propriedade está a história da família que tem a posse dela, pela gestão dos negócios repassados de geração em geração (LOBLEY; BAKER, 2012). Dessa forma, ao manter-se proprietário das terras, o indivíduo mantém o legado familiar. A partir desse entendimento, ser um produtor rural pode ser considerado uma herança profissional (POTTER; LOBLEY, 1996).

Existem, contudo, mudanças no espaço rural em relação às características demográficas, sociais, ambientais e econômicas, que podem influenciar a continuidade da propriedade. Em especial devido às novas exigências que podem influenciar a forma como os processos produtivos são realizados dentro da porteira. Assim, o mundo passa por alterações que podem influenciar a maneira como a produção agrícola é realizada. Como exemplo podem ser citadas as mudanças climáticas, o controle do uso da água na produção agrícola (DOWNEY; THRELKELD; WARBURTON, 2013), a comercialização global da produção rural, a competitividade e as exigências nas questões sanitárias, ambiental e social, bem como o bem-estar animal (ZAGATA; SUTHERLAND, 2015). Esses elementos impõem que sejam realizadas alterações no modo de gerenciamento da propriedade (DOWNEY; THRELKELD; WARBURTON, 2017).

Ademais, o envelhecimento da população residente no espaço rural é uma realidade em diferentes partes do mundo (DUESBERG; BOGUE; RENWICK, 2017). Visto que envelhecer no espaço rural implica redução da disponibilidade da força de trabalho do indivíduo, necessitando que um sucessor substitua o gestor da propriedade (HARRIS; MISHRA; WILLIAMS, 2012). A par disso, aposentar-se representa um contexto de mudanças para os produtores, que necessitam organizar suas vidas a partir dessa nova condição (SAPPEY *et al.*, 2012). Diante desses apontamentos, os produtores rurais próximos da aposentadoria são desafiados pela falta de herdeiros ou pela falta de herdeiros interessados em permanecer na propriedade rural e, ainda, pela necessidade de mudanças no processo produtivo (DOWNEY; THRELKELD; WARBURTON, 2017).

Assim, o envelhecimento dos proprietários rurais, a falta de sucessores para as propriedades e a estruturação do setor agrícola, são fatores considerados problemas relacionados à forma como estão sendo utilizadas as terras, a respeito da eficiência do uso e da sustentabilidade (GIANNAKIS; BRUGGEMAN, 2015). Esses problemas se tornam ainda mais significativos quando se considera o aumento da população global e a necessidade de aumento da produção para alimentá-la (DUESBERG; BOGUE; RENWICK, 2017).

Além disso, a migração das pessoas das áreas rurais para as áreas urbanas também é um fator que deve ser considerado como negativo ao contexto, tendo em vista que a migração está relacionada ao desenvolvimento econômico e à mudança estrutural da

sociedade (LUCAS, 2004). Então a sucessão em propriedades rurais é percebida como uma questão complexa, sendo que a decisão de transferir a propriedade para um sucessor pode ser influenciada por fatores econômicos e sociais. Acrescenta-se, a essa complexidade, a necessidade de um processo contínuo e relativamente longo que resulte na transferência dos deveres e da gestão dos ativos para o sucessor (BOYD; BOTERO; FEDIUK, 2014). Assim, o processo de sucessão não se refere apenas a uma alteração jurídica do proprietário de um fator de produção, mas da transmissão do acúmulo do conhecimento adquirido ao longo de uma geração familiar, bem como a relação desse novo proprietário com a terra (CHESHIRE; MEURK; WOODS, 2013).

Outrossim, a falta de sucessão nas propriedades rurais, além dos impactos na produção, pode ocasionar outras desvantagens. A primeira se refere ao desaparecimento do conhecimento criado e compartilhado pelas gerações que residiram no respectivo espaço rural. A segunda trata da destinação da área, que poderá ter diferentes finalidades, relacionadas ou não às atividades rurais (CARILLO *et al.*, 2013). Mesmo que outros proprietários (pessoas físicas ou pessoas jurídicas) adquiram as terras sem sucessores e aumentem a sua escala produtiva agropecuária, ainda não se pode afirmar que esses ganhos compensem a perda de capital humano específico existente em cada propriedade rural (BERTONI; CAVICCHIOLI, 2016). Além disso, quando a sucessão não ocorre, geralmente há redução dos negócios (INWOOD; SHARP, 2012).

Nas propriedades em que ocorre a sucessão, nelas logo se reverte o processo de desaceleração da produtividade e ocorre a aquisição de inovações, pois a tendência é a expansão e a diversificação das atividades agrícolas (HARRIS; MISHRA; WILLIAMS, 2012). Dessa forma, as discussões sobre a sucessão da propriedade rural são percebidas, cada vez mais, como importantes para a sustentabilidade e para o desenvolvimento da agricultura global, isso porque os agricultores mais jovens, possivelmente, estão sendo associados a produções mais eficientes e eficazes (LEONARD *et al.*, 2017). E, ainda, os mais jovens são também aqueles mais propensos à aceitação de inovações que criam menores impactos ambientais (HOWLEY; O'DONOGHUE; HEANUE, 2012). Mesmo assim, a transferência da propriedade rural para um sucessor mais jovem não é um procedimento facilmente realizável (LEONARD *et al.*, 2017).

Dessa forma, considera-se que a sucessão, em qualquer tipo de negócio, precisa ser planejada em longo prazo, evitando frustrações em relação ao resultado (HOR *et al.*, 2010). O gestor da propriedade rural não pode escolher um sucessor em situações críticas, pois esse processo depende da interação entre o proprietário, o sucessor e a propriedade (FISCHER; BURTON, 2014). Essa decisão é influenciada por diferentes fatores, como: (i) manutenção da viabilidade do negócio para o sucessor, (ii) ser justo com todos os filhos e (iii) aposentar-se com qualidade financeira (BARCLAY; REEVE; FOSKEY, 2011). Outras características podem ser consideradas nesse contexto, como: (iv) os

produtores são autônomos e seu local de trabalho e a moradia interagem no mesmo espaço (RILEY, 2016) e (v) eles são intimamente ligados com as suas atividades e a propriedade rural (RILEY, 2016). Além disso, (vi) a partir das atividades laborais são definidas a identidade do produtor e seu *status* na comunidade onde reside (KUEHNE, 2013). Por isso, os produtores têm dificuldades para aposentar-se e transferir os afazeres da gestão para os seus sucessores.

Outra questão apresentada em relação à continuidade da propriedade é que, nas localidades em que existem sucessores dentro da família, os gestores, na atualidade, conseguem com maior facilidade realizar a transferência da gestão da propriedade. Caso esses sucessores não sejam familiares, existem maiores complicações no processo sucessório (RILEY, 2016). O planejamento sucessório é importante para que haja êxito na sucessão realizada. Esse planejamento disponibilizará, ao sucessor, experiências em relação às atividades que são atribuídas ao gestor do negócio (HOR *et al.*, 2010). Para isso, o gestor precisa compartilhar e depois transferir suas atividades, em relação à propriedade rural, para o sucessor (CONWAY *et al.*, 2016).

Ressalta-se que a sucessão não necessariamente precisa ser realizada por um indivíduo. Há possibilidade, quando existem diferentes potenciais sucessores, da existência de uma liderança compartilhada, de forma que a empresa familiar obtenha vantagens em relação à existência da confiança mútua entre os gestores (CARTER III; KIDWELL, 2014). As possíveis influências para a ocorrência da sucessão na propriedade rural foram identificadas em quatro fatores recorrentes na produção acadêmica: (i) o tamanho da propriedade rural, (ii) a idade do produtor, (iii) os resultados econômicos da produção agropecuária e (iv) a diversificação da produção (BARCLAY; REEVE; FOSKEY, 2011). Por outro lado, as possibilidades de sucessão são reduzidas quando o herdeiro tem educação formal mais elevada (HENNESSY; REHMAN, 2007). Essa realidade pode, contudo, sofrer alterações devido à inserção da agricultura inteligente no contexto rural. Nesse caso, o produtor necessitará capacitar-se tecnologicamente para conseguir realizar a gestão da propriedade (WOLFERT; SØRENSEN; GOENSE, 2017).

Assim, para que a sucessão ocorra, é necessário que os jovens tenham interesse em permanecer no rural desenvolvendo as atividades laborais relacionadas às propriedades. Há que se observar que em relação a essa permanência, foram identificados dois componentes que favorecem essa permanência: (i) a conexão que os jovens adquirem ao longo de suas vidas com as atividades desenvolvidas nas propriedades e (ii) os incentivos governamentais oriundos das políticas públicas direcionadas à permanência das pessoas nas propriedades rurais (BEDNAŘÍKOVÁ; BAVOROVÁ; PONKINA, 2016). Há casos, porém, em que não existem sucessores para assumirem a gestão da propriedade. Nessa situação costumam ocorrer problemas em relação às tendências de inovação e de redução dos impactos ambientais vinculados à produção rural. Os

produtores rurais sem sucessores costumam ser resistentes a implementar inovações que possam aumentar a produtividade e a sustentabilidade ambiental da produção, isso em razão da falta de perspectiva de continuidade familiar da propriedade rural (DUESBERG; BOGUE; RENWICK, 2017). A partir dessa contextualização, observa-se que, para a continuidade de adequados investimentos, é indispensável o interesse dos jovens agricultores pelo universo rural.

## REFERÊNCIAS

ADAMOPOULOS, T.; RESTUCCIA, D. The size distribution of farms and international productivity differences. **American Economic Review**, v. 104, 1667-1697, 2014.

AKAHOSHI, W. B.; BINOTTO, E. Cooperativas e capital social: caso da Copasul, Mato Grosso do Sul. **Gestão & Produção**, v. 23, n. 1, 104-117, 2016.

ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organization. **American Economic Review**, v. 62, n. 5, 777-795, 1972.

ALSTON, M. **Innovative human services practice: Australia's changing landscape**. South Yarra: Palgrave Macmillan, 2009.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **IPEA**, 35-74, 1997.

BARCLAY, E.; REEVE, I.; FOSKEY, R. Australian farmers' attitudes toward succession and inheritance. *In*: LOBLEY, M.; BAKER, J. (Eds.). **Keeping it in the family – international perspectives on succession and retirement on family farms**. London: Ashgate, 2011.

BEDNAŘÍKOVÁ, Z.; BAVOROVÁ, M.; PONKINA, E. V. Migration motivation of agriculturally educated rural youth: The case of Russian Siberia. **Journal of Rural Studies**, v. 45, 99-111, 2016.

BERTONI, D.; CAVICCHIOLI, D. Farm succession, occupational choice and farm adaptation at the rural-urban interface: The case of Italian horticultural farms. **Land Use Policy**, v. 57, 739-748, 2016.

BINSWANGER, H. P.; DEININGER, K.; FEDER, G. Power, distortion, revolt and reform in agricultural land relations. *In*: BEHRMAN, J.; SRINIVASAN, T. N. (Eds.). **Handbook of development economics**. Amsterdam, Holanda: Elsevier B.V. 1995. 2659–2772.

BRANDTH, B.; OVERREIN, G. Resourcing children in a changing rural context: fathering and farm succession in two generations of farmers. **Sociologia Ruralis**, v. 53, n. 1, 95-111, 2013.

BOYD, B.; BOTERO, I. C.; FEDIUK, T. A. Incumbent decisions about succession transitions in family firms: a conceptual model. **International Journal Financial Studies**, v. 2, n. 4, 335-358, 2014.

CARILLO, F.; CARILLO, M. R.; VETTINELLI, T.; ZAZZARO, A. Aging and succession on Italian farms. **PAGRI/IAP**, 39-55, 2013.

CARTER III, J. J.; KIDWELL, R. E. Function, governance, and trust in successor leadership groups in family firms. **Journal of Family Business Strategy**, v. 5, 217-228, 2014.

CHESHIRE, L.; MEURK, C.; WOODS, M. Decoupling farm, farming and place: recombinant attachments of globally engaged family farmers. **Journal Rural Studies**, v. 30, 64-74, 2013.

CHIARAVALLOTI, R. M.; HOMEWOOD, K.; ERIKSON, K. Sustainability and land tenure: Who owns the floodplain in the Pantanal, Brazil?. **Land Use Policy**, v. 64, 511-524, 2017.

CONWAY, S. F.; MCDONAGH, J.; FARRELL, M.; KINSELLA, A. Cease agricultural activity forever? Underestimating the importance of symbolic capital. **Journal of Rural Studies**, n. 44, p. 164-176, 2016.

DOWNEY, H.; THRELKELD, G.; WARBURTON, J. How are ageing farmers constructed in the draft Murray Darling basin plan and immediate media reports? **Rural Sociology**, v. 23 n. 1, 87-100, 2013.

DOWNEY, H.; THRELKELD, G.; WARBURTON, J. What is the role of place identity in older farming couples' retirement considerations?. **Journal of Rural Studies**, v. 50, 1-11, 2017.

DUESBERG, S.; BOGUE, P.; RENWICK, A. Retirement farming or sustainable growth – land transfer choices for farmers without a successor. **Land Use Policy**, v. 61, 526-535, 2017.

EASTWOOD, R.; LIPTON, M.; NEWELL, A. Farm size. *In*: PINGALI, P. L.; EVENSON, R. E. (Eds.). **Handbook of agricultural economics**, v. 4. North Holland: Elsevier, 2010. 3323-3397.

FERNANDES, B. M. A questão fundiária do mundo agrário e urbano atual. **Revista Katálysis**, v. 19, n. 2, 171-172, 2016.

FISCHER, H.; BURTON, R. J. F. Understanding farm succession as socially constructed endogenous cycles. **Sociologia Ruralis**, v. 54, n. 4, 417-438, 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. **FAOSTAT**. 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/CL>. Acesso em: out. 2018.

GIANNAKIS, E.; BRUGGEMAN, A. The highly variable economic performance of European agriculture. **Land Use Policy**, v. 45, 26-35, 2015.

HOWLEY, P.; O'DONOGHUE, C.; HEANUE, K. Factors affecting farmers adoption of agricultural innovations: a panel data analysis of the use of artificial insemination among dairy farmers in Ireland'. **Journal of Agricultural Science**, v. 4, n. 6, p. 171-179, 2012.

HARRIS, J. M.; MISHRA, A. K.; WILLIAMS, R. P. The impact of farm succession decisions on the financial performance of the farm. *In: Annual Meeting*, 2012. Agricultural and Applied Economics Association, 2012.

HENNESSY, T. C.; REHMAN, T. An investigation into factors affecting the occupational choices of nominated farm heirs in Ireland. **Journal Agricultural Economics**, v. 58, n. 1, 61-75, 2007.

HOR, F-C; HUANG, L. C.; SHIH, H. S.; LEE, Y. H.; LEE, E. S. Establishing talent management for company's succession planning through analytic network process: application to an MNC semiconductor company in Taiwan. **Computers & Mathematics with Applications**, v. 60, n. 3, 528-540, 2010.

INWOOD, S. M.; SHARP, J. S. Farm persistence and adaptation at the rural-urban interface: succession and farm adjustment. **Journal of Rural Studies**, v. 28, 107-117, 2012.

JANVRY, A. **The agrarian question and reformism in Latin America**. The Johns Hopkins Studies in Development. 1981.

KUEHNE, G. My decision to sell the family farm. **Agriculture and Human Values**, v. 30, 203-213, 2013.

LEONARD, B.; KINSELLA, A.; O'DONOGHUE; FARRELL, M.; MAHON, M. Policy drivers of farm succession and inheritance. **Land Use Policy**, v. 61, 147-159, 2017.

LINHARES, M. Y.; DA SILVA, F. C. T. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOBLEY, M.; BAKER, J. R. Succession and retirement in family farm businesses. *In*: LOBLEY, M.; BAKER, J.; WHITEHEAD, I. (Eds.), **Keeping it in the family: international perspectives on succession and retirement on family farms**. Amsterdam: Ashgate, 2012.

LUCAS, R. E. Life earnings and rural–urban migration. **Journal of Political Economy**, v. 112, n. 1, 29-59, 2004.

MARTINS, J. S. **O cativoiro da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

OTSUKA, K.; LIU, Y.; YAMAUCHI, F. Growing advantage of large farms in Asia and its implications for global food security. **Global Food Security**, v. 11, 5-10, 2016.

PINTO, M.R.; DA SILVA, C.M. Revisão crítica sobre a estrutura agrária na Região Oeste de Santa Catarina: 1960- 1980. **Nova Revista Amazônica**, v. 8, n. 3, 111-128, 2020.

POTTER, C.; LOBLEY, M. Ageing and succession on family farms: the impact on decision making and land use. **Sociologia Ruralis**, v. 32, 317-334, 1996.

RADA, N. E.; FUGLIE, K. O. New perspectives on farm size and productivity. **Food Policy**, 2018.

REYDON, E. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. 2011. *In*: GRAMKOW, C. L.; PRADO, P. G. (coord.). **Política Ambiental: economia verde desafios e oportunidade**, Conservação Internacional (Brasil): Belo Horizonte, 2011.

RILEY, M. Still being the ‘Good farmer’: (non-)retirement and the preservation of farming identities in older age. **Sociologia Ruralis**, v. 56, 96-115, 2016.

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da USP, 2009 (Coleção “Milton Santos – 6”).

SAPPEY, R. HICKS, J.; BASU, P.; KEOGH, D.; GUPTA, R. Succession planning in Australian farming. **Australasian Accounting Business Finance Journal**, v. 6, 94-110, 2012.

THIESENHUSEN, W.C.; MELMED-SANJAK, J. Brazil’s agrarian structure: changes from 1970 through 1980. **World Development**, v. 18, n. 3, 393-415, 1990.

VERSCHOORE, J. A.; BALESTRIN, A. Ganhos competitivos das empresas em redes de cooperação. **Revista de Administração - Eletrônica**, v. 1, n. 1, 2-21, 2008.

VOLOCHKO, D. Terra, poder e capital em Nova Mutum-MT: elementos para o debate da produção do espaço nas “cidades do agronegócio”. **GEOgraphia**, v. 17, n. 35, 40-67, 2015.

WOLFERT, J.; SØRENSEN, C. G.; GOENSE, D. A future internet collaboration platform for safe and healthy food from farm to fork. **Global Conference (SRII)**, 266-273, 2014.

ZAGATA, L.; SUTHERLAND, L. Deconstructing the young farmer problem in Europe: towards a research agenda. **Journal of Rural Studies**, v. 38, 39-51, 2015.



## Capítulo 6

# A RURALIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

---

*Adriano Renzi*  
*Carlos Alberto Piacenti*

Os adeptos da vertente clássica de pensamento econômico empregam o conceito de crescimento e desenvolvimento econômico como ideias semelhantes. Isso porque os proveitos fornecidos pelo crescimento econômico seriam, supostamente, distribuídos pelos participantes do modo de produção conforme as suas respectivas contribuições e, dessa forma, de modo justo, mas não obrigatoriamente equitativo. Em decorrência, o fenômeno do desenvolvimento econômico avançaria de forma autônoma e, praticamente automática, prescindindo de intervenções do Estado, as quais, segundo os adeptos de tal vertente, possivelmente, gerariam ineficiências nos resultados econômicos oriundos do sistema produtivo (BRESSER PEREIRA, 2007).

Diferente do pensamento econômico neoclássico, outras vertentes diferenciam os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico. Logo, o primeiro conceito se refere a um processo de mudança estrutural da economia e da sociedade levando a aperfeiçoamentos no padrão de vida das pessoas por meio do progresso da tecnologia e da acumulação de capital nos processos de produção (SCHUMPETER, 1997). E o segundo, desenvolvimento econômico, além de incorporar o crescimento econômico, considera outras dimensões, quais sejam: social (saúde, educação), político-institucional, demográfica (regional) e ambiental (BRESSER PEREIRA, 2007; SEN; MENDES, 2001). Em decorrência, confere ao processo de evolução do sistema econômico um caráter de maior complexidade na busca por soluções para corrigir as desigualdades identificadas, tais como: desemprego, miséria, discriminações (gênero, sexo e raciais) (SEN, 2010; JACKSON, 2017).

O processo de evolução das condições de vida humana possui uma correlação positiva com o crescente consumo dos recursos naturais finitos. Isso, em parte, justifica porque no último século a dimensão ambiental tem recebido maior grau de atenção dos países e torna crucial avaliar a utilização do capital natural ao longo do processo de desenvolvimento econômico das nações (BARBIER, 2015).

A preocupação decorrente da percepção de que o processo de extração e degradação dos recursos naturais pode produzir sequelas ambientais abriu espaço de discussão aos adeptos da Escola de Londres. Esses autores argumentam sobre a possível coexistência entre preservação ambiental e crescimento econômico por meio da possível substituíbilidade entre os capitais físico, humano e natural (JACKSON, 2017; BARBIER, 2015; PEARCE; BARBIER, 2000).

A busca da humanidade por ampliar a prosperidade num planeta com recursos finitos pode ser discutido pela perspectiva da economia da sustentabilidade. Nessa concepção o objetivo é analisar se o modo de produção econômico atual é capaz de assegurar o equilíbrio de longo prazo. Em detalhe, o avanço tecnológico tem fomentado novos padrões de bem-estar, os quais se tornaram viáveis em decorrência das inovações implementadas em diversos fatores, tais como: agrícola, industrial, saúde (tratamentos e medicamentos) e comunicação. No entanto, esses avanços não têm apontado para uma redução no emprego dos recursos naturais. Em decorrência, o esforço para equilibrar oferta e demanda no tempo presente se tornou um problema fundamental a ser resolvido para que se possa assegurar o acesso aos recursos ambientais às gerações futuras (JACKSON, 2017; BRUNDTLAND, 1987, p. 24).

Mesmo com esse problema aparente, os países têm tendido a manter seus planos de crescimento econômico nos moldes tradicionais. Essa forma de configurar o modelo de crescimento, acelerado e progressivo no consumo de recursos naturais, provavelmente, continuará a promover a devastação ambiental e a injustiça social. Essa resultante não pode ser, propriamente, intitulada de desenvolvimento econômico, isso porque a prosperidade decorrente do processo de produção não foi repartida de modo a reduzir o nível de desigualdade social anterior. Dessa forma, a ideia de prosperidade precisa ser compreendida para além da criação de empregos e renda para assegurar a evolução do ciclo econômico (BRESSER PEREIRA, 2007; SEN, 2010; SEN; MENDES, 2001). Isso posto, a busca por acelerar o desenvolvimento econômico das localidades está atrelado ao desafio de compatibilizar o crescimento econômico aos limites ambientais (RENZI; HENZ; RIPPEL, 2019).

Esses limites ambientais estão interconectados aos aspectos relativos à ruralidade de uma área geográfica e a capacidade deles de contribuir para o processo de desenvolvimento econômico das localidades. A relevância do conceito de ruralidade está na capacidade de identificar as particularidades presentes no ambiente rural das regiões, fornecendo assim um parâmetro conceitual mais preciso e adequado a escala regional empregada na análise (TORRE; WALLET, 2016).

Em síntese, o emprego dos recursos naturais e os resultados decorrentes do processo de produção reverberam sobre a evolução do nível de desenvolvimento econômico das regiões ou países. Desse modo, os componentes presentes no meio rural,

diretamente associados à dimensão ambiental, podem contribuir para explicitar as atuais desigualdades regionais (RENZI, 2020). Portanto, a luz das dimensões do desenvolvimento econômico, o objetivo desse capítulo é discutir, teoricamente, a contribuição do conceito de ruralidade para aperfeiçoar a forma de se analisar o desenvolvimento rural e econômico das localidades.

## **A RURALIDADE E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL**

Antes de definir o que se entende por rural, cabe especificar o termo agrário, o qual faz referência aos processos de transformação da vida social rural. Esses processos e a transformação decorrente deles estão relacionadas aos fatores de produção (terra, trabalho e capital) e, principalmente, às atividades de produção (PEDROSO; NAVARRO, 2020). Em relação ao termo rural não há unanimidade sobre a definição conceitual ou metodológica para demarcá-lo e isso advém do fato de que os padrões de ocupação foram estabelecidos por fatores históricos e culturais distintos em diferentes países ou regiões (CARNEIRO; SANDRONI, 2019; PAGLIACCI, 2017; PRIETOLARA; OCAÑA-RIOLA, 2010; OCAÑA-RIOLA; SÁNCHEZ-CANTALEJO, 2005).

Um modo superado de definir o rural era feito por meio da supressão das áreas urbanas. Para tanto, empregava-se como critério, para demarcar o rural, referências estabelecidas por meio das aglomerações populacionais ou ocupações agrícolas e não agrícolas. Portanto, a reconfiguração do conceito de rural e sua relevância para o conceito de desenvolvimento rural são fundamentais para se compreender como se articulam as relações entre as atividades produtivas, o meio ambiente e os seus desdobramentos para a localidade (KAGEYAMA, 2008).

Em complemento, o novo paradigma de desenvolvimento rural europeu foi constituído por duas principais transformações, a primeira decorre das adversidades produzidas pela agricultura intensiva e a segunda da multifuncionalidade do espaço rural. Essa nova forma de avaliar o desenvolvimento rural europeu foi projetada em conformidade com as condições de reorientação para assegurar o protecionismo da Política Agrícola Europeia (PAC), a qual visa garantir o equilíbrio entre os valores econômicos, ambientais e sociais (VAN DER PLOEG *et al.*, 2000; ANJOS, 2003). Dessa forma, esse novo paradigma de desenvolvimento rural integra novos objetivos, os quais são:

- I. propensão a valorizar ainda mais as economias de escala e de escopo;
- II. estimular a pluriatividade dos residentes no ambiente rural;
- III. instituir sinergias com os ecossistemas locais;

IV. estimular a produção de bens públicos.

Nesta nova concepção atribuída aos países europeus, o desenvolvimento rural transcorre por meio de um processo com as seguintes especificidades: multifacetado, multinível e multiatores.

A especificidade multifacetada diz respeito às novas atividades agroecológicas e aos novos serviços ambientais (produtos com singularidades regionais; agroturismo; agricultura orgânica; gerenciamento de paisagens e vendas diretas ao consumidor). A segunda, multinível, se refere aos níveis destacados no novo paradigma de desenvolvimento rural. Em detalhes, no primeiro nível é avaliado o contexto local, considerando-se as associações entre agricultura e sociedade. No nível intermediário são examinadas as relações sinérgicas entre os ecossistemas locais e regionais e, por último, é avaliada a pluriatividade, no nível micro, em que a empresa individual se destaca por serem consideradas as novas alocações e relações de trabalho familiar. Por último, a especificidade multiatores destaca a complexa cadeia de instituições inter-relacionadas no interior do processo de desenvolvimento rural, suas relações de associação local, regional e com a sociedade global (KAGEYAMA, 2004, 2008).

Dessa forma, o desenvolvimento rural pode ser fomentado por meio dos seguintes componentes (KAGEYAMA, 2004, p. 389):

- I. estimular a integração entre regiões, cidades e locais rurais. As comunidades rurais podem ser favorecidas em decorrência das atividades terciárias provenientes da proximidade com as cidades médias e grandes (VEIGA, 2000, p. 195);
- II. incentivar a interação entre o processo de urbanização-industrialização endógeno e descentralizado com as atividades agrícolas, principalmente as de natureza familiar. Isso pode vir a ser uma forma de constituir um mercado de consumo local robusto, com produtos diferenciados e diversificados, e ainda uma fonte de matérias-primas e mão de obra para outros setores nas adjacências;
- III. fomentar a pluriatividade é um modo de minimizar o êxodo rural. Isso porque ela amplia a probabilidade de permanência das pessoas nas áreas rurais por meio da diversificação das fontes de renda e da menor dependência ou instabilidade da renda obtida das atividades agrícolas;
- IV. promover o aperfeiçoamento da qualidade de vida e da geração de empregos nas áreas rurais por meio de programas e políticas públicas, desestimulando isolamentos, migrações e visando a modernização da atividade agropecuária e;

V. fomentar a internalização das externalidades positivas e minimizar as externalidades negativas, por meio de políticas de financiamento direcionadas aos produtos (queijo, café, cachaça, artesanatos, etc.) e serviços (turismo ecológico) ofertados, principalmente, aqueles dotados de predicados embasados na cultura local e/ou regional.

À vista disso, aperfeiçoar a forma de conceituar, fomentar e aferir o desenvolvimento rural se torna fundamental, isso decorre do fato de envolver dilemas relativos a capacidade de se avaliar o progresso das condições de qualidade de vida dos habitantes das áreas rurais ou analisar as ações práticas objetivadas de executar estratégias para assegurar o desenvolvimento rural futuro (KAGEYAMA, 2004, 2008).

Nesse contexto, uma das dificuldades em se demarcar o conceito de desenvolvimento rural decorre do fato de que ele não se limita, especificadamente, ao termo rural. Isso porque não representa apenas aspectos relativos às famílias rurais e produções agrícolas, nem tão pouco se limita ao âmbito das relações sociais circunscritos nas áreas rurais (bairros, comunidades), isto posto, esse conceito engloba as transformações nos diversos estratos da vida social, em geral, no limite sendo delineado anormalmente por fronteiras municipais (NAVARRO, 2001; CARNEIRO; SANDRONI, 2019).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento rural passa a ser parte significativa a ser considerada e está circunscrito no conceito de desenvolvimento econômico local de uma região. Dessa forma, as conexões mercantis, sociais e institucionais entre as áreas rurais e as vilas e/ou cidades passam a ser componentes importantes no intuito de analisar o fenômeno do desenvolvimento rural (GRAZIANO DA SILVA, 2002; KAGEYAMA, 2004, 2008).

Essas conexões entre as cidades e as áreas rurais estão relacionadas às características inerentes ao movimento dos fatores de produção (capital e humano), à forma de emprego dos recursos naturais, as transações comerciais e sociais. O entendimento dessas características e da dinâmica inerente a tais movimentos apresenta-se como um fator crucial para explicar o desenvolvimento rural e local<sup>1</sup>. Entretanto, o conceito de rural é definido de diferentes formas, por divergentes critérios (econômico, social, demográfico, político-administrativo), em distintos países. Portanto, as diferentes metodologias produzem diferentes formas de alicerçar as fronteiras rurais e urbanas, o que necessariamente é um impedimento para se comparar diferentes países ou regiões (VAN LEEUWEN, 2009).

---

<sup>1</sup> Segundo o instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE, 2017), a definição de rural é dada pela área externa ao perímetro urbano de um distrito, composta conforme as seguintes situações de setor: rural de extensão urbana, rural povoado, rural núcleo, rural outros aglomerados, rural exclusive aglomerados.

Em consequência, a relevância em se definir e discutir as características rurais se origina da pertinência em avaliar o bem-estar das pessoas em diferentes habitats. Sendo assim, vários elementos podem caracterizar mudanças significativas nas relações sociais, produtivas e nos aspectos demográficos ocorridos recentemente nas áreas rurais brasileiras, dentre as quais se evidenciam as seguintes: mudanças demográficas relacionadas a masculinização, ao esvaziamento, ao envelhecimento das pessoas que habitam nas áreas rurais e a redução na participação no PIB pelas atividades agropecuárias (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999; ABRAMOVAY, 2012; STADUTO; KRETER, 2014; STADUTO; ALVES NASCIMENTO; SOUZA, 2017; PEDROSO; NAVARRO, 2020).

A partir das referidas colocações realizadas, apresenta-se um “*novo rural*” com diferentes particularidades: i) o rural não é sinônimo de atraso e não é mais considerado o oposto ao urbano; ii) uma parte dos habitantes das áreas rurais estão ocupadas em atividades não agrícolas, logo o rural não pode ser tido como preponderantemente agrícola; iii) o número de residentes nas áreas rurais está estável ou voltou a crescer; iv) as ocupações agrícolas, em geral, produzem menor renda e, em decorrência, estimulam os trabalhadores rurais a mudar para atividades não agrícolas e se transformarem em pluriativos. Isso explica o fato de que o desenvolvimento agrícola pode não proporcionar o desenvolvimento rural; v) a família não é mais o núcleo dirigente dos estabelecimentos agropecuários, nesse novo formato um (ou alguns) dos componentes da família conduzem as atividades produtivas. Logo, a disponibilidade dos componentes da família descrita pela divisão social do trabalho não descreve à realidade, nessa nova divisão vale a contratação do trabalho, principalmente, serviços de terceiros (GRAZIANO DA SILVA, 2001).

Em relação a não predominância agrícola no rural, isso se explica pelo fato de que as atividades agrícolas podem não estar distribuídas de forma uniforme nas regiões. Essa não uniformidade é determinada por diversos fatores:

- I. Restrições físicas (montanhas, desertos, rios, etc.);
- II. Existem áreas utilizadas para atividades não-agrícolas (turismo; infraestrutura; atividades urbanas; reservas naturais, etc.);
- III. As significativas diferenças regionais entre os países com relação às adjacências aos mercados, à densidade populacional das regiões e as divergentes variedades de composições relacionadas às ocupações agrícolas, à intensidade na utilização da terra e na escolha da relação capital/trabalho (PRIETO-LARA; OCAÑA-RIOLA, 2010).

Adicionalmente, na perspectiva econômica tem havido uma redução na participação das atividades agrícolas no Valor Agregado Bruto (VAB) na maior parte dos

países. Esse fato se explica, em parte, pela ampliação da renda nacional em decorrência da aparição de novos setores de atividade, particularmente, associados aos serviços que apresentaram uma expansão relativamente significativa e pelos ramos de atividade industriais que vem perdendo participação em alguns países na última década.

Para ilustrar, o Quadro 1 corrobora o argumento apresentado indicando que o emprego no setor agrícola, na maior parte dos países europeus, reduziu entre os anos de 2010 e 2017 e ainda indica, em ordem decrescente, os países com as maiores perdas de vagas de emprego na agricultura (VAN LEEUWEN, 2009).

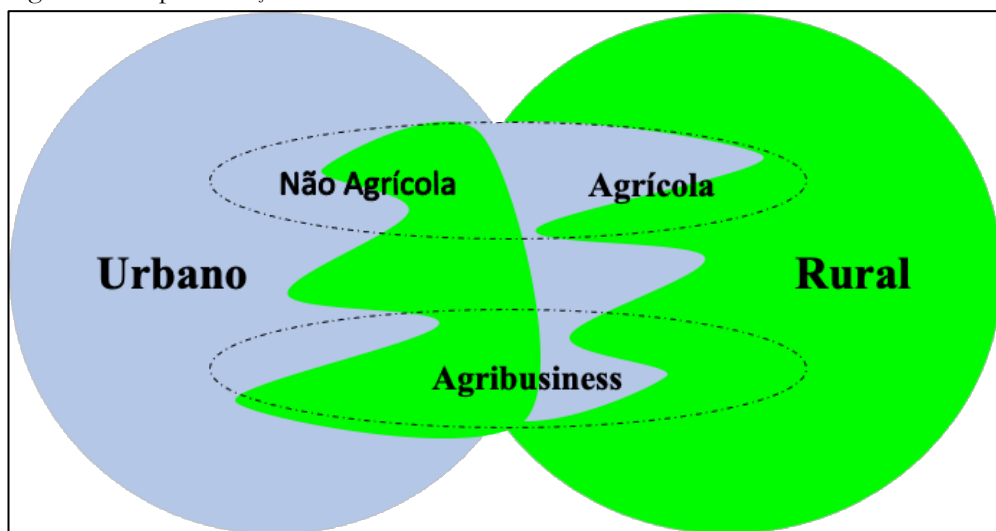
Quadro 1 – Variação do emprego por setor nos países entre 2010 e 2017

Países com maiores reduções no emprego agrícola	Agricultura	Indústria	Serviços	Países com aumento no emprego agrícola	Agricultura	Indústria	Serviços
Croácia	-52,95	-7,54	9,75	Malta	0,00	2,44	41,18
Portugal	-44,50	-11,84	8,62	Irlanda	0,27	18,73	14,04
Cazaquistão	-42,52	14,92	26,80	Suíça	1,30	3,23	16,59
Ucrânia	-39,13	-25,83	-12,28	Itália	2,60	-7,12	6,12
Eslovênia	-37,50	0,96	3,37	Espanha	4,25	-12,23	4,35
Chipre	-36,00	-19,75	1,67	Reino Unido	4,75	4,36	11,33
Armênia	-30,67	10,20	-7,48	Bulgária	5,44	-7,10	7,35
Romênia	-26,91	5,88	15,24	Azerbaijão	5,92	12,73	15,04
Países Baixos	-24,33	-3,97	4,98	Bielorrússia	7,51	-5,15	7,34
Quirguistão	-22,56	14,91	18,18	Estados Unidos	11,73	10,64	10,14
Islândia	-20,65	13,33	20,63	Rep. da Moldávia	24,09	-0,96	-1,51
Áustria	-20,06	6,20	7,98	Hungria	31,39	21,64	16,05
Israel	-19,87	11,53	34,24	Luxemburgo	34,78	-14,29	11,17
Polónia	-17,16	10,54	8,55	Montenegro	41,09	-6,22	11,12
Grécia	-16,69	-32,79	-8,87				
Letônia	-16,23	6,12	7,40				
Alemanha	-15,00	6,15	11,66				
Noruega	-14,60	4,07	6,59				
Finlândia	-14,06	-3,70	3,92				
Bélgica	-11,04	-8,20	7,16				
Sérvia	-9,74	13,46	29,54				
Canadá	-8,97	4,41	10,14				
Eslováquia	-8,54	9,30	10,13				
Bósnia Herzegovina	-7,29	-7,78	1,23				
Albânia	-7,10	-3,79	16,44				
França	-6,26	-4,56	6,53				
Dinamarca	-5,95	-1,13	4,46				
Geórgia	-5,81	18,03	14,39				
Lituânia	-4,26	11,44	9,39				
Peru	-3,85	26,17	38,79				
Suécia	-3,59	1,11	13,58				
Estônia	-3,35	14,53	17,52				
República Tcheca	-3,24	7,06	7,26				

Fonte: elaboração própria com dados da UNECE (2019).

Ao expor uma significativa redução nas ocupações agrícolas europeias, o Quadro 1 fornece um indício singular de que o fenômeno do novo rural tem se apresentado de forma semelhante nos países. Desse modo, como ilustrado pela Figura 1, é discricionário utilizar a classificação agrícola ou não agrícola como critério para demarcar o rural ou urbano nas áreas domiciliadas. Isso em razão do fato de que há uma tendência nos países desenvolvidos (EUA e Europa) e em desenvolvimento (América Latina) as ocupações em atividades não agrícolas serem, numa parcela significativa, realizadas por pessoas domiciliadas em áreas qualificadas como rurais e, em contraposição, pessoas domiciliadas nas áreas urbanas atuarem em atividades agrícolas.

Figura 1 – Representação do conceito de novo rural



Fonte: Elaboração própria com base em Renzi (2020) e Graziano da Silva (2001).

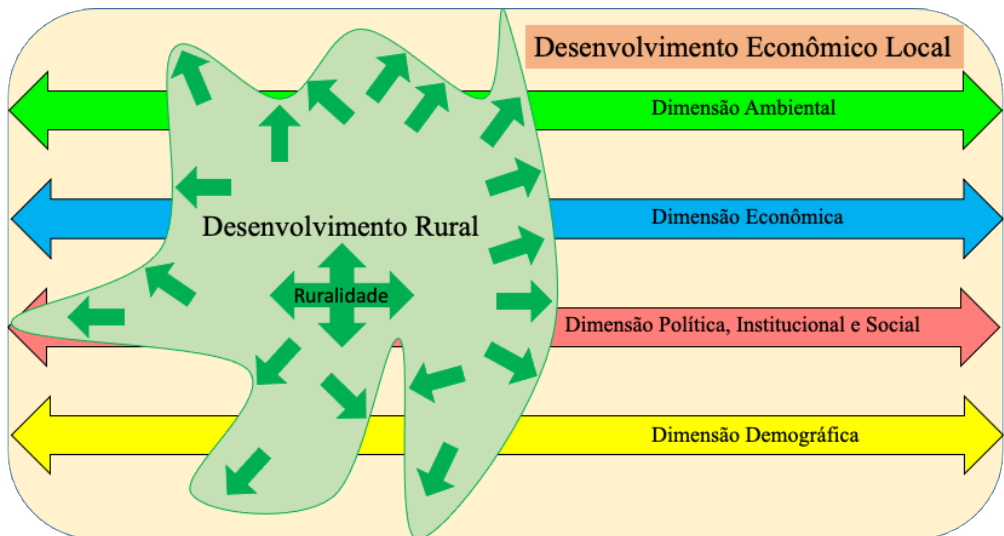
No caso brasileiro, a tendência mencionada é alicerçada pelo fato de que o tamanho da população rural brasileira tendeu à estabilidade entre 2001 e 2009, além do que manifestou uma certa diversificação no perfil ocupacional<sup>2</sup>. Complementarmente, os critérios relacionados à proximidade com serviços de saúde e educação, acesso ao saneamento básico e energia elétrica, dentre outros, não podem ser empregados como parâmetros balizadores para demarcar as áreas urbanas e rurais. Sendo assim, a dicotomia rural-urbana não pode ser empregada como aparato analítico para explicitar as divergências quantitativas e qualitativas entre as mencionadas áreas (LAURENTI, 2014; NAVARRO, 2019).

<sup>2</sup> Essa mudança na estrutura ocupacional dos municípios espanhóis também foi identificada por Prieto-Lara e Ocaña-Riola (2010).



Com relação ao conceito e aos elementos dinamizadores, o desenvolvimento rural, mesmo com as dificuldades em se demarcar as fronteiras ou parâmetros rurais e urbanos, é fundamental para apresentar as relações e a importâncias das atividades presentes no ambiente rural (agrícolas e não agrícolas), seus possíveis desdobramentos sobre o urbano, e, em última instância, sobre o nível de desenvolvimento econômico local.

Figura 2 – Representação dos conceitos de desenvolvimento rural, ruralidade e desenvolvimento econômico local



Fonte: Elaboração própria com base em Renzi (2020).

Na Figura 2 observa-se uma designação teórica do conceito de desenvolvimento econômico local em que as dimensões (ambiental, econômica, política, institucional, social e demográfica) transpõem o espaço geográfico em análise. Nessa delimitação geográfica onde a unidade de análise do desenvolvimento econômico local se faz, em geral, por vias políticas administrativas, parte de tal desenvolvimento é oriundo do desempenho realizado nos fatores associados aos aspectos rurais, no entanto, como tais aspectos, em alguma medida, não podem ser dissociados por critérios geográficos e estáticos, o conceito de ruralidade passa a ser uma referência teórica mais adequada para captar os efeitos inerentes ao fenômenos do desenvolvimento rural e, por conseguinte, do desenvolvimento econômico local (TORRE; WALLET, 2016; RENZI, 2020).

Em detalhe, a ideia de ruralidade apresenta três características as quais se destacam por manifestar uma relação mútua, são elas: a econômica, social e funcional. A primeira diz respeito as condições estruturais e funcionais as quais afetam as pessoas que

atuam nas localidades rurais. A segunda concatena o aspecto social à ruralidade por meio da relevância dos princípios morais e valores culturais vigentes nas comunidades rurais. Por fim, a característica funcional atua como um instrumento identificador do conceito de ruralidade, em detalhes, tal característica detecta a ocorrência do conceito no emprego do fator terra, nas especificidades ambientais e nas ações associadas ao modo ou estilo de vida nos ambientes rurais (BOSWORTH; SOMERVILLE, 2014).

Nos países em que o ambiente rural se apresenta em grande proporção e associado às várias atividades econômicas e sociais, o conceito de ruralidade pode atuar como elemento delineador para captar com maior acuidade as singularidades relacionadas ao rural e, portanto, atuantes sobre o processo de desenvolvimento econômico local. Isso decorre da importância em se medir o nível de desenvolvimento econômico, ou de modo similar, o bem-estar das pessoas presentes em determinadas áreas, onde estão presentes aspectos rurais e urbanos indissociáveis geograficamente. Para realizar essa tarefa multifacetada, duas transformações contribuíram significativamente. A primeira advém do processo de descentralização que culminou com a figura do município sendo elevado a unidades de análise mais apropriada para aferir o nível de desenvolvimento econômico local (NAVARRO, 2019). A segunda transformação destaca como meio de aferir o processo de desenvolvimento econômico avaliar as mudanças ocorridas nas dimensões (econômica, social, ambiental e demográfica) inerentes (Figura 2). Desse modo, as variáveis a serem empregadas têm como parâmetro a relevância delas para medir o bem-estar das pessoas, quais sejam os fatores (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2009):

- i. laborais e pessoais;
- ii. materiais (renda, riqueza e consumo);
- iii. características ambientais;
- iv. relativos à saúde;
- v. governança e atividade política;
- vi. relacionados à educação;
- vii. articulações sociais;
- viii. associados à insegurança (física e/ou econômica).

Em síntese, o conceito de ruralidade pode ser empregado em estudos empíricos como um balizador por permitir, mais acuradamente, selecionar os fatores capazes de observar quais dos aspectos rurais, permeados pelas dimensões do desenvolvimento econômico, podem ser relevantes para uma localidade em um determinado ponto do tempo ou período de análise. Portanto, tal conceito pode conferir uma forma mais adequada e eficaz de se avaliar o nível de desenvolvimento rural e local das áreas

geográficas. Além disso, afasta-se do equívoco produzido pela dicotomia rural-urbana ou de análises realizadas com apenas critérios demográficos, os quais apesar de extremamente relevantes, quando utilizados exclusivamente podem produzir resultados parciais ou no extremo errôneos<sup>3</sup>.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. São Paulo, 2012.

ANJOS, F. S. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas-RS: Egufpel, 2003.

BARBIER, E. **Nature and wealth: overcoming environmental scarcity and inequality**. Houndmills, Basingstoke Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2015.

BOSWORTH, G.; SOMERVILLE, P. (ed). **Interpreting rurality: multidisciplinary approaches**. London: Routledge, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2007.

BRUNDTLAND, G. H. Our Common Future - Call for Action. **Environmental Conservation**. Oslo, v. 14, n. 4, p. 291-294, 1987. Disponível em: <https://www-jstor-org.ez89.periodicos.capes.gov.br/stable/44518052?seq=1>. Acesso em: 29 jul. 2021.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro. IPEA. Texto para discussão n. 621. 1999. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2651/1/td\\_0621.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2651/1/td_0621.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

CARNEIRO, M. J.; SANDRONI, L. Tipologias e significados do “rural”: uma leitura crítica. *In*: LEITE, S. P.; BRUNO, R. (orgs). **O rural brasileiro na perspectiva do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond universitária, 2019. p. 43–58. *E-book*. Disponível em: [https://institucional.ufrrj.br/portalcpsda/files/2019/11/LEITE-SP\\_BRUNO-R\\_2019\\_O\\_Rural\\_brasileiro\\_ebook.pdf#page=44](https://institucional.ufrrj.br/portalcpsda/files/2019/11/LEITE-SP_BRUNO-R_2019_O_Rural_brasileiro_ebook.pdf#page=44). Acesso em: 22 out. 2020.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. 2 ed. Campinas: UNICAMP. IE, 2002. Disponível em:

---

<sup>3</sup> Uma aplicação do conceito de ruralidade relacionado ao conceito de desenvolvimento econômico local foi realizada por Renzi (2020).

<http://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/pesquisa/O-novo-rural-Brasileiro.pdf>. Acesso em 10 ago. 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a05.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

JACKSON, T. **Prosperity without growth: foundations for the economy of tomorrow**. Second Editioned. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.

KAGEYAMA, Â. **Desenvolvimento rural: conceito e aplicações ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

KAGEYAMA, Â. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 3, p. 379-408, 2004. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/download/8702/4887>. Acesso em: 16 jul. 2018.

LAURENTI, A. C. **Ocupação e renda na nova ruralidade brasileira: tendências de variação na ocupação e no rendimento da população rural no período 2001-2009**. Londrina: Instituto Agrônômico do Paraná, 2014.

NAVARRO, Z. S. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

NAVARRO, Z. S. Meio século de interpretações sobre o rural brasileiro (1968-2018). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 3, p. 472-489, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v57n3/0103-2003-resr-1806-94792019219449.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2021.

OCAÑA-RIOLA, R.; SÁNCHEZ-CANTALEJO, C. Rurality index for small areas in Spain. **Social Indicators Research**, v. 73, n. 2, p. 247-266, 2005. Disponível em: <https://link-springer-com.ez50.periodicos.capes.gov.br/content/pdf/10.1007/s11205-004-0987-3.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

PAGLIACCI, F. Measuring EU Urban-Rural Continuum Through Fuzzy Logic.

**Tijdschrift voor economische en sociale geografie**, v. 108, n. 2, p. 157–174, 2017.

Disponível em: [https://onlinelibrary-](https://onlinelibrary-wiley.ez50.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/tesg.12201)

[wiley.ez50.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/tesg.12201](https://onlinelibrary-wiley.ez50.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/tesg.12201). Acesso em: 8 out. 2020.

PEARCE, D. W.; BARBIER, E. **Blueprint for a sustainable economy**. London: Earthscan, 2000.

PEDROSO, M. T. M.; NAVARRO, Z. S. O Brasil rural-do passado agrário ao sistema agroalimentar global (1968-2018). **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 1, jan./mar., 2020. Disponível em:

<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1118211/1/157539911SM.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

PRIETO-LARA, E.; OCAÑA-RIOLA, R. Updating Rurality Index for Small Areas in Spain. **Social Indicators Research**, v. 95, n. 2, p. 267, 2010. Disponível em:

<https://doi.org/10.1007/s11205-009-9459-0>. Acesso em: 9 nov. 2020.

RENZI, A.; HENZ, A. P.; RIPPEL, R. Desenvolvimento econômico: do crescimento à prosperidade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 6, 2019. Disponível em:

<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5185/843>. Acesso em: 08 dez. 2019.

RENZI, A. **A ruralidade e o desenvolvimento econômico local: o caso dos municípios brasileiros**. 2020. 247 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/2982>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SEN, A. K.; MENDES, R. D. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

STADUTO, J. A. R.; ALVES NASCIMENTO, C.; SOUZA, M. de. Ocupações e rendimentos de mulheres e homens nas áreas rurais no Nordeste do Brasil: uma análise para primeira década do século XXI. **Mundo Agrário**, v. 18, n. 38, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.24215/15155994e056>. Acesso em: 11 jul. 2021.

STADUTO, J. A. R.; KRETER, A. C. A questão agrária e o mercado de trabalho rural no Brasil. **Informe Gepec**, v. 18, n. 1, 2014. Disponível em: <http://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/9283>. Acesso em: 16 jul. 2021.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. **Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress**. 2009. Disponível em: <http://home.iscte-iul.pt/~apad/MTISext/didacticos/GPD%20avaliac%20Franca.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

TORRE, A.; WALLET, F. **Regional Development in Rural Areas: Analytical Tools and Public Policies**. Switzerland: Springer International Publishing, 2016.

UNECE – UNITED NATIONS ECONOMICS COMMISSION FOR EUROPE. **Statistical Database: work and economy**. Suíça: Genebra, 2019. Disponível em: <https://w3.unece.org/PXWeb/en>. Acesso em: 08 abr. 2021.

VAN DER PLOEG, J. D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; DE ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9523.00156>. Acesso em: 16 jul. 2021.

VAN LEEUWEN, E. **Urban-rural interactions: Towns as Focus Points in Rural Development**. London: Springer, 2009.

VEIGA, J. E. da. (org). **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

## Capítulo 7

# AÇÕES COLETIVAS E O IMPULSIONAMENTO DO EMPREENDEDORISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

---

*Eloisa Wendt*

A dinâmica atual do mercado exige das empresas, independentemente do seu porte, um posicionamento estratégico para atender os requisitos dos consumidores. Muitos são os aspectos que requerem dos empreendedores agilidade e firmeza nas tomadas de decisões, bem como, constantes investimentos e inovação tecnológica. As microempresas e os empreendimentos de pequeno porte se deparam com um desafio ainda maior, pois dificilmente estão munidos das mesmas ferramentas que empreendimentos maiores, e normalmente têm maior trabalho para atingir todas as exigências mercadológicas. Nesse contexto, a figura do empreendedor é determinante para o processo, pois seus propósitos e sua forma de agir orientam as estratégias do ambiente em que ele atua.

Os empreendedores e os empreendimentos são partes importantes de desenvolvimento de um local. Contudo, apenas a presença de indivíduos empreendedores pode não ser o suficiente para que os empreendimentos atendam às necessidades e exigências do mercado. Para serem competitivas, muitas empresas optam por parcerias que estejam em uma mesma região e/ou de segmentos de atuação próximos, as quais podem se unir, atuando em forma de associações, cooperativas, arranjos produtivos locais (APL's) e grupos, proporcionando aos atores a possibilidade de empreender coletivamente.

Como exemplo, aponta-se a atuação das cooperativas agropecuárias, que objetivam unir produtores rurais, de forma a permitir que suas produções sejam comercializadas, competindo com grandes propriedades ou empresas privadas. O empreendedorismo coletivo é um importante instrumento de fortalecimento de pequenos empreendedores, porque auxilia no enfrentamento das dificuldades do mercado, sendo que a concorrência e a cooperação proporcionam diversas vantagens, entre elas: solução de problemas comuns, aprimoramento da infraestrutura e de rede de serviços locais, negociação com poderes públicos locais e nacionais e a atuação em

compras e vendas compartilhadas. Esse conjunto de vantagens pode auxiliar no aumento da competitividade dos integrantes de uma ação coletiva.

Entende-se então que o empreendedorismo coletivo pode influenciar os atores ligados a ele e, também o local onde está inserido. Pode também haver transbordamentos que despertem necessidades e oportunidades de empreender. A partir deste olhar, este estudo objetiva compreender de que forma ações coletivas podem ser agentes de desenvolvimento local. Através de uma análise da literatura e de pesquisas já realizadas, busca-se compreender o que une as ações de empreendedores, agentes locais de desenvolvimento e ações coletivas.

## **O EMPREENDEDOR E O MEIO EM QUE ESTÁ INSERIDO**

O empreendedor é um profissional que desenvolve a capacidade de inovar e proporcionar mudanças, sendo que suas habilidades estão em constante desenvolvimento, buscando a oportunidade de gerar algo novo e que transforme o ambiente em que está inserido. O indivíduo que está à frente do negócio é um dos fatores mais importantes para o sucesso ou fracasso desse empreendimento, sendo ator importante no desenvolvimento econômico, considerando que as atitudes voltadas a inovação interferem no mercado e geram mudanças na economia (SCHUMPETER, 1959).

Não há uma receita básica para ser empreendedor, mas há características comuns que os distinguem. Para o empreendedor que procura crescer e ser independente, a ousadia, a criatividade, os conhecimentos e a perseverança são essenciais. As características empreendedoras variam em função da atividade que o indivíduo executa, da época e/ou de acordo com a fase de crescimento em que a empresa se encontra (CIELO, 2001)

Devido a capacidade de empreendimentos ativos trabalharem o aperfeiçoamento de pessoas e processos, há uma tendência ao desenvolvimento do local em que ele está inserido. O empreendedorismo no desenvolvimento econômico envolve, além do aumento da produção e da renda *per capita*, a constituição de mudanças na estrutura do negócio e da sociedade. Essa dinâmica é capaz de superar desigualdades sociais, desde que haja implantações de programas de desenvolvimento local (SILVA; MACHADO, 2008)

Desenvolvimento é associado a progresso material e modernização tecnológica. Quando se desconsidera as diferenças culturais, pode-se levar em seu interior o domínio e a imposição cultural que desequilibram e abalam as sociedades. O princípio básico do



desenvolvimento é voltado para as pessoas e não para os objetos, sendo a postura que atribui e assegura a comunidade. Além disso, esse grupo não tem apenas o papel de beneficiário, mas também de agente de desenvolvimento local. A participação da comunidade é uma conquista a ser empreendida individualmente (MARTINS, 2002).

O termo “local” se refere à escala das relações interpessoais da vida cotidiana, que sobre uma base territorial constroem sua identidade. A materialidade de um lugar – casas, ruas, campos, vizinhança, clima habitual, etc. – participa ativamente da vida das pessoas, envolvendo-as e dando significado aos fatos, as quais adquirem significação social (LEROY, 1997).

A cultura norteia o comportamento humano e incorpora transformações advindas da interculturalidade, fenômeno que liga aspectos da natureza socioeconômica e aspectos espaciais ou temporais, o que faz com que o indivíduo se assuma como medida das coisas, ou seja, imprima seu ritmo para as atividades que precisa realizar durante seu dia a dia. Algumas teorias delimitam o conceito de cultura, caracterizando-a como um conjunto de atividades e crenças que uma comunidade adota para enfrentar os problemas impostos pelo meio ambiente, no qual o grupo de seres humanos cria soluções originais para adaptar seu meio ambiente, natural e social, abrangendo diversos aspectos da vida: *savoir-faire*<sup>1</sup>, conhecimentos técnicos, costumes relativos a roupas e alimentos, religião, valores, língua, símbolos, comportamento sócio-político e econômico, entre outros (KASHIMOTO; MARINHO; RUSSEFF, 2002).

O termo desenvolvimento econômico é associado à inovação. Inicia a partir de inovações que podem se manifestar através da introdução de um novo bem ou qualidade no mercado, por meio de um método inovador de produção, abertura de mercado, conquista de fontes de matéria prima ou a partir de uma reformulação de organização (criação de um monopólio, por exemplo) (SCHUMPETER, 1982).

Muito se fala sobre o papel do empreendedorismo no desenvolvimento econômico, proveniente das suas contribuições às inovações de mercado. Quando se investe em um ambiente estimulador de novas ideias, está havendo promoção de uma economia sustentável, eficiente e inovadora, a qual afeta os índices de empregabilidade, renda e produto interno bruto. (DORNELAS, 2001). Uma empresa, comunidade ou região que possui cultura empreendedora é fortalecida, pois consegue visualizar e aproveitar novas oportunidades. Este é um ambiente inovador, onde tem-se a possibilidade de trabalhar baseando-se em estratégias e planejamento, que são alicerces da cultura empreendedora, diminuindo as incertezas das oportunidades de negócio e gerando vantagem competitiva (SCHMIDT; DREHER, 2008).

---

<sup>1</sup> *Savoir-faire* é a habilidade de obter êxito, graças a um comportamento maleável, energético e inteligente. É o saber fazer.

Martinelli e Joyal (2004) falam de “novo desenvolvimento”. O termo é classificado por eles como a evolução de determinada região, que vai além do crescimento econômico. Essa perspectiva abrange também elementos sociais, culturais e morais, o que significa que se deve considerar, além da abordagem econômica, os componentes do ambiente, que refletem o progresso da sociedade em suas múltiplas dimensões, e não apenas na dimensão econômica.

Quanto ao comportamento, o empreendedor é também motivado pelo fenômeno regional. As culturas, as necessidades e os hábitos de uma região são determinantes para o comportamento dos seus habitantes, sendo que os empreendedores integram, assimilam e interpretam esses comportamentos e agem de acordo com o ambiente. Na era eletrônica, a influência vai além dos limites regionais, mas o relacionamento entre os empreendedores e a população, em geral, mantém-se em nível regional, fazendo com que os empreendedores reflitam a cultura da sua comunidade (FILION, 1999).

Os estudos de Martinelli e Joyal (2004) apontam que duas dinâmicas são consideradas como principais características no conceito de desenvolvimento local: a competitividade e a cooperação. Com a globalização, a competitividade é cada vez mais rigorosa e impõe dificuldades para a sobrevivência de pequenos produtores no mercado. O desenvolvimento das potencialidades de atores locais contribui para o desenvolvimento das perspectivas de desenvolvimento local. Acordos desenvolvidos para estimular a sobrevivência de empresas no mercado compõem a chamada “cooperação”. Dessa forma, atores que contribuem com a sobrevivência local diante da competição gerada pela globalização, através de ações coletivas, ajudam a formar uma comunidade onde prevalece a solidariedade (MARTINELLI; JOYAL, 2004).

Mas a formação de uma ação coletiva precisa da iniciativa de algum agente que consiga visualizar os objetivos comuns de dois ou mais atores. O estado promove um ambiente empreendedor através de incentivos ou transmissão de conhecimentos, nos mais variáveis locais do seu território, para assim estimular o crescimento. Essa interferência do estado pode ser na alocação de recursos, especialização de mão-de-obra, no agrupamento de empresas com interesses em comum, ou por incentivo à inovação (FILION, 1999). Entretanto, a promoção do empreendedorismo em grandes municípios exige uma reflexão diferente do mesmo exercício em pequenos municípios (SILVA; MACHADO, 2008).

Muitos autores consideram a aplicabilidade de redes, por ser uma forma de empresas pequenas competirem em escala global, diluindo custos e incertezas vultuosas. A associação entre empresas pequenas gera um *output* (saída, se refere a competência de cada participante) com custo reduzido de operação, que é gerado pela otimização do uso comum de recursos, como tecnologia, suprimentos e habilidades organizacionais e

peçoais, características geradas pela ação conjunta. Essas formas têm efetivas possibilidades de conduzir a organização a um desenvolvimento sustentável, sendo um caminho plausível para o desenvolvimento de empresas pequenas em uma economia globalizada, concorrencial e em busca de competitividade (OLAVE; AMATO NETO, 2001).

## **AÇÕES COLETIVAS: ESTRATÉGIA COMPETITIVA PARA PEQUENOS EMPREENDEDORES**

Em um mundo globalizado, a competitividade é questão de sobrevivência para as empresas, independente do ramo de atuação, exigindo presença nos mercados chave, aumento da produtividade de produtos e investimentos em mão de obra e tecnologia. É uma tarefa difícil conciliar a melhoria contínua de toda a cadeia de produto, o que faz com que as empresas optem por buscar alianças estratégicas, ou seja, atividades de parceria com outras empresas, com o intuito de sobreviverem no mercado e aumentarem a competitividade.

A capacidade de competir não tem uma definição precisa, mas do ponto de vista teórico, é a capacidade sustentável de sobreviver e, de preferência, crescer em mercados concorrentes ou em novos mercados, sendo que o desempenho empresarial depende de relações sistêmicas. Além disso, gargalos como o de coordenação vertical ou de logística podem prejudicar as estratégias (FARINA, 1999).

A concorrência é a alma do funcionamento dos principais meios em que operam os negócios, e é estímulo para a redução do custo, aumento da qualidade e desenvolvimento tecnológico de uma empresa. Ainda pode assumir um duplo caráter: de um lado pode ser uma ameaça aos lucros e a sobrevivência das empresas, as quais querem se ver livres dos competidores; por outro lado, é o meio pelo qual a empresa pode crescer, ampliar sua participação em seu mercado corrente ou conquistar novos mercados. Muitas vezes a palavra concorrência é associada ao termo competitividade, mas há diferença entre eles: competitividade é a capacidade de a empresa crescer e sobreviver de modo sustentável, enquanto concorrência é uma característica dos mercados, sendo uma referência à disputa entre as empresas pela renda limitada dos consumidores ou pelo acesso dos insumos (AZEVEDO, 2005).

As estratégias de um empreendimento são adotadas de acordo com o que a organização almeja, baseado no ambiente em que está inserida. A Nova Economia Institucional (NEI) é uma teoria que analisa o Ambiente Institucional e as Instituições de Governança. Trabalha com variáveis relacionadas à política, legislação e às instituições

que formam e estruturam os aparatos regimentais de uma sociedade, dedicando-se mais especificamente ao estudo das “regras do jogo” (FARINA; SAES; AZEVEDO, 1997).

Cada organização define a sua estratégia de atuação, buscando equilibrar as instituições e as necessidades do seu mercado. Neste sentido, existe um esquema integrado das relações entre ambiente institucional, organizações e indivíduos. Para ele, as regras impostas pelas instituições determinam formas da organização, enquanto os indivíduos têm influência devido a ações comportamentais. As ações estratégicas das organizações serão tomadas sob aspectos institucionais e individuais (WILLIAMSON, 1986).

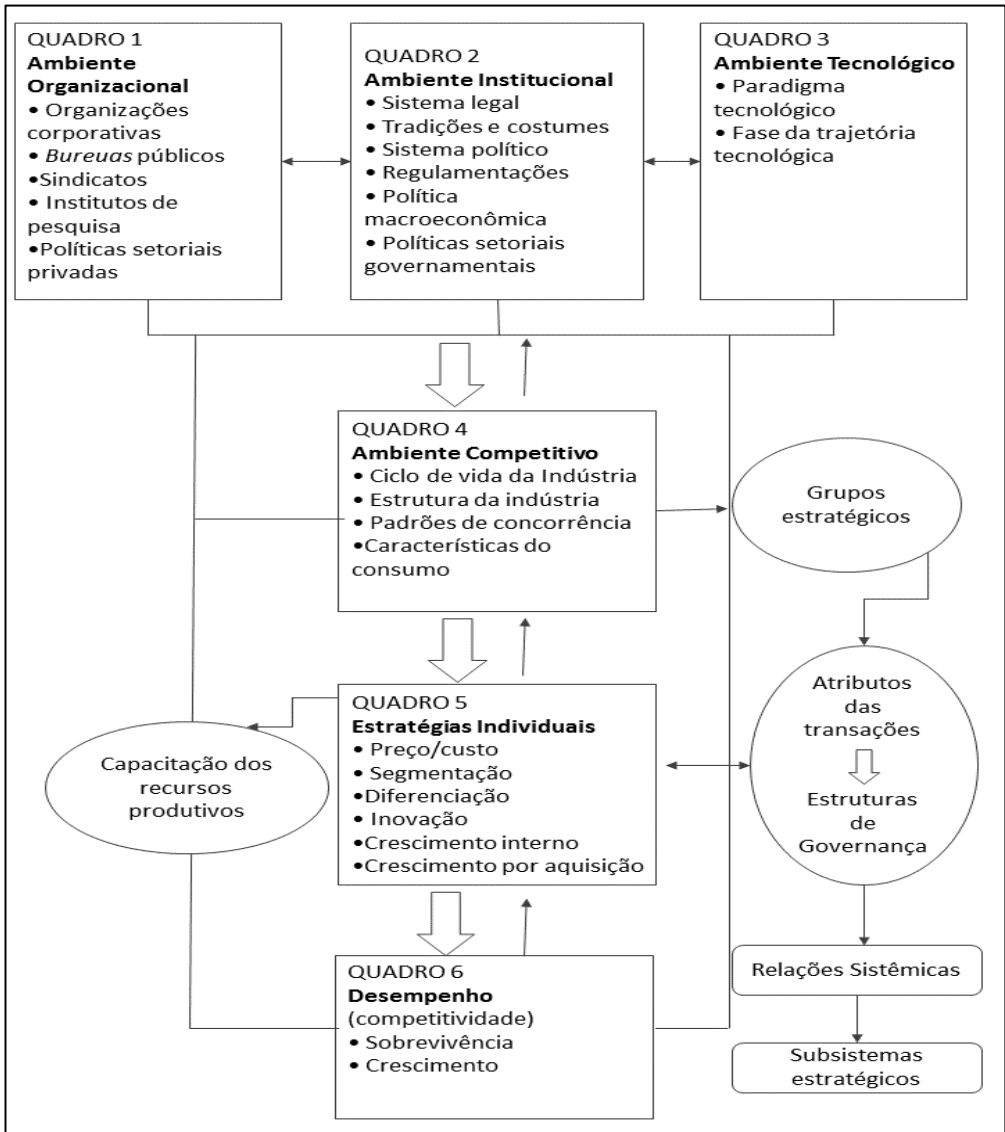
É papel dos agentes econômicos definir a estrutura de governança mais eficiente, ou seja, que proporcione menor custo de transação. As estruturas de governança são desenvolvidas a partir do pressuposto comportamental dos indivíduos através dos limites impostos pelo ambiente institucional. O ambiente institucional e as estruturas de governança se inter-relacionam, pois, de um lado, as regras do ambiente institucional determinam as formas organizacionais, e por outro lado, as estratégias organizacionais podem modificar o ambiente institucional (RAMOS, 2014).

Não se pode ignorar problemas organizacionais na análise da competitividade e da concorrência, sendo que as estratégias empresariais exigem estruturas de governança adequadas. Custos e produtividade, por exemplo, são indicadores que explicam em parte a competitividade. Para ilustrar as relações entre ambiente competitivo, estratégias, estrutura de governança e competitividade Farina, Saes e Azevedo (1997) desenvolveram o pensamento exposto na Figura 1. Uma firma irá ajustar as suas estratégias aos padrões que a concorrência determina, e a forma como ela estrutura seus ambientes (organizacional, institucional e tecnológico) é determinante para o ambiente competitivo.

O modelo do estudo demonstra os ambientes institucional, organizacional e tecnológico que se relacionam entre si e influenciam o ambiente competitivo, o qual também no curto prazo irá influenciar as estratégias individuais. Cada empresa adota as estratégias de acordo com sua realidade, mas os atributos das transações é que irão definir o desempenho das estratégias individuais. Logo, se estas estratégias forem suficientemente eficientes dentro do contexto dos atributos da transação, as empresas serão bem-sucedidas e terão um desempenho eficiente, podendo alterar no longo prazo os demais ambientes e iniciar um novo ciclo (RAMOS, 2014).

O sucesso das estratégias competitivas está diretamente relacionado à existência de estruturas de coordenação apropriadas, pois serão mais eficientes os que articulam melhor suas estratégias, mantendo assim, uma posição competitiva em mercados incertos e instáveis (FARINA, 1999).

Figura 1 - Relações sistêmicas que influenciam na estratégia das firmas e desempenho de mercado



Fonte: Farina, Saes e Azevedo (p. 152, 1997).

A participação em alguma forma de ação coletiva é uma estratégia de mercado, estando dentro da esfera “grupos estratégicos”. Essa estratégia tem influências sobre os atributos das transações, pois pode mudar a forma como uma organização atua, bem como impacta nas estratégias de cada empresa individualmente e no desempenho dela junto ao mercado.

A articulação de ações cooperativas entre concorrentes, fornecedores, distribuidores, institutos de pesquisa públicos e privados, são uma forma de estruturar ações estratégicas competitivas, sendo que a cooperação e a coordenação, tanto vertical quanto horizontal, são importantes na vitalidade da concorrência. A competitividade é, portanto, resultado de políticas públicas e privadas, individuais e coletivas (FARINA, 1999). As organizações grupais surgem por indivíduos que tem interesses comuns e acreditam que ações individuais são menos eficientes que uma ação coletiva. Esses indivíduos planejam, então, uma atuação coordenada para alcançarem seus objetivos (OLSON, 1999). O alinhamento de interesses em uma ação coletiva não está na equivalência do interesse próprio da pessoa, mas no fato de que os indivíduos têm necessidades em comum e que certamente podem ser obtidas por meio de ações em conjunto.

As ações coletivas podem se apresentar por diferentes meios, tais como: associativismo, entidades de representação política e sindical, e por realizarem atividades conjuntas, como compras em comum, serviços pós-venda, prospecção e venda nos mercados externos, controle de qualidade, economias de escala e escopo, sinergias e aprendizado mútuo. As empresas de pequeno porte são as que mais adotam este tipo de estrutura, já que possuem muitas dificuldades que podem ser resolvidas por meio de iniciativas coletivas (SACHS, 2003).

A adoção de uma ação coletiva é parte da estratégia empresarial para aumentar a competitividade no mercado consumidor. As empresas adotarão essa estrutura de governança se entenderem que, em grupo, os resultados são mais satisfatórios do que buscar resultados individualmente. Para compreender o que é uma ação coletiva, na sequência apresentam-se alguns fundamentos propostos por estudiosos da área.

## **A TEORIA DA AÇÃO COLETIVA**

As terminologias como ações coletivas ou conjuntas, cooperação e colaboração, se referem ao comportamento conjunto entre agentes, indivíduos e firmas, em um mesmo ramo de atividade ou não, que trabalham de forma cooperativa, geralmente entre uma rede de empresas, formal ou informalmente (SCHMIDT; SAES, 2008). A constatação de necessidades comuns que só podem ser atendidas por meio de ações conjuntas é o que alinha os interesses em uma ação coletiva. Isso exige cooperação entre os indivíduos, fora do sistema hierárquico.

A obra *The Logic of Collective Actions*<sup>2</sup>, desenvolvida por Mancur Olson em 1965, trouxe contribuições significativas para o entendimento das ações coletivas, isto porque o autor analisou a influência do tamanho do grupo para o comportamento coletivo (SCHMIDT, 2012). Em 1999, esta obra foi traduzida para a língua portuguesa, sendo, portanto, adotada como referência para este trabalho. Ele busca explicar a razão pelas quais os indivíduos participam de ações coletivas, justificando que grupos pequenos e grupos grandes não podem ser explicados por uma mesma teoria. Afirma ainda que indivíduos não se unem apenas por interesses comuns, mas precisam de incentivos para isso (OLSON, 1999).

Mark Granovetter e Elinor Ostrom também contribuíram com a construção da Teoria da Ação Coletiva. Granovetter apresenta colaboração importante com algumas obras: em *The Strength of Weak* (1973)<sup>3</sup>, aponta a existência de laços fortes e laços fracos na formação de grupos e a forma como a intensidade desses laços interfere nas relações; no estudo *Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness*<sup>4</sup>, o autor propõe a imersão e o enraizamento, afirmando que instituições e comportamentos não podem ser analisados como elementos independentes por serem compelidos por contínuas relações sociais.

Elinor Ostrom tem destaque através de suas obras *Governing the Commons*<sup>5</sup> e *Collective Action and Local Development Processes*<sup>6</sup>. Na primeira obra, escrita em 1990, Ostrom busca entender o que leva os indivíduos a cooperarem enquanto poderiam se aproveitar das contribuições dos outros indivíduos, abordando questões relacionadas a falhas coletivas por meio dos modelos “A Tragédia dos Comuns” e “O Dilema dos Prisioneiros”. Em sua segunda obra, publicada em 2007, Ostrom aborda a reputação, a confiança e a reciprocidade, elementos que influenciam no surgimento e manutenção das ações coletivas.

Para que haja cooperação é preciso que os indivíduos envolvidos estejam em sintonia com os objetivos coletivos. Quando há um ambiente de confiança entre indivíduos participantes de uma ação coletiva, estes ficam dispostos a adotar a reciprocidade, e conseqüentemente, elevam os níveis de cooperação. Olson (1999) e Ostrom (2007) destacam ainda que os objetivos dos atores influenciam nos resultados. Quando os objetivos iniciais são atingidos, é necessário haver outros objetivos para que continue sendo interessante para a manutenção do grupo. Ou seja, para que a ação

---

<sup>2</sup> Traduzido para o português: A Lógica da Ação Coletiva.

<sup>3</sup> Traduzido para o português: A Força dos Laços Fracos.

<sup>4</sup> Traduzido para o português: Ação Econômica e Estrutura Social: o Problema da Imersão.

<sup>5</sup> Traduzido para o português: Governando os Comuns.

<sup>6</sup> Traduzido para o português: Ação Coletiva e Processos de Desenvolvimento Local.

coletiva não perca a razão de ser, é importante que os objetivos da ação coletiva sejam sempre superados e renovados.

Dessa maneira, reputação, confiança e reciprocidade são positivamente reforçadas, e a diminuição dessas características pode gerar uma desconfiança coletiva, levando a pouca ou nenhuma cooperação. O termo “ação coletiva” é complexo, cujas variáveis centrais podem ser afetadas por variáveis denominadas por ela como estruturais. Algumas variáveis, são aqui citadas: a) número de participantes envolvidos; b) se os benefícios são divididos ou totalmente compartilhados; c) heterogeneidade dos participantes; d) possibilidade de comunicação face a face; e) informações sobre ações passadas; f) a ligação dos indivíduos; g) a possibilidade de entrar ou sair voluntariamente do grupo (OSTROM, 2007).

Vários aspectos são abordados em estudos teóricos, os quais são determinantes no universo de um ambiente coletivo. A seguir serão abordados alguns desses fundamentos propostos por estudiosos da área.

## **Racionalidade dos Indivíduos**

As pessoas não interagem aleatoriamente umas com as outras, como se pensassem homogeneamente. Seguindo essa lógica, Olson (1999, p.14) diz que “mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais”.

A análise de Olson (1999) contesta o ponto de vista de que o conjunto de indivíduos com interesses comuns agem da mesma forma que agiriam isoladamente, por um interesse. Para o autor, os indivíduos de um grupo não agirão isoladamente para promover interesses comuns ou grupais, mesmo se, como grupo, todos os indivíduos sejam racionais e centrados nos próprios interesses e saiam ganhando. O grupo só agirá para atingir objetivos comuns sob coibição ou por algum incentivo à parte, que ajude a arcar com o ônus envolvido no alcance dos objetivos grupais.

A racionalidade e o auto interesse nas ações coletivas nem sempre são suficientes para que um grupo de indivíduos se proponha a agir coletivamente. Os atores atuarão de forma coletiva por terem objetivos comuns e acreditarem que o esforço despendido individualmente será menor que o benefício que pode ser obtido por meio de uma ação conjunta (WENNINGKAMP; SCHMIDT, 2016).



## Tamanho dos Grupos

Olson (1999) diz que os indivíduos estão propensos a cooperar por influência de três fatores:

- a) em grupos menores o indivíduo tem uma percepção maior do objetivo a ser alcançado coletivamente. A teoria aponta também que, quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de alcançar o nível ótimo de obtenção do bem coletivo, e menos será provido dos interesses comuns dos participantes do grupo;
- b) quanto menor o grupo, menor é a possibilidade de existência de *free riders*, pois ela é detectada com mais facilidade. Os outros membros buscarão formas de reagir as atitudes do carona. Em grupos grandes, é mais difícil a detecção destes indivíduos e é mais fácil o surgimento de mais indivíduos agindo dessa forma;
- c) quanto menor for o grupo, menores serão os custos organizacionais e de coordenação. Este aspecto está ligado ao fato de que a constatação de benefícios alcançados e a detecção de indivíduos que agem apenas em benefício próprio e não do grupo, denominados de *free riders*, são percebidas com maior facilidade, incorrendo em menores custos.

Com base na percepção de Olson (1999), Wenningkamp (2015) elaborou o exposto no Quadro 1, para ilustrar as diferenças existentes entre grupos grandes e grupos pequenos.

Quadro 1 – Comparação entre grupos pequenos e grandes

	<b>Grupos pequenos</b>	<b>Grupos grandes</b>
<b>Percepção do benefício alcançado</b>	Maior	Menor
<b>Constatação de <i>free riders</i></b>	Facilmente	Difícilmente
<b>Custos de organização e coordenação</b>	Baixos	Altos
<b>Ação voluntária</b>	Facilmente ocorre	Difícilmente ocorre
<b>Nível de benefício alcançado</b>	Próximo ao nível ótimo	Distante do nível ótimo

Fonte: Wenningkamp (p. 43, 2015).

Percebe-se que, nos estudos de Olson (1999), a percepção de benefícios é observada mais facilmente em grupos pequenos, bem como é difícil a imersão de agentes

que busquem apenas benefícios próprios e não grupais (*free riders*). As atividades em conjunto também geram custos menores que em grupos grandes, levando os participantes a agirem voluntariamente e terem mais facilidade de visualizar benefícios alcançados. Em grupos grandes é difícil visualizar ações voluntárias e os custos de organização e coordenação são mais altos, deixando, assim, o nível de benefícios distante de ótimo.

Ainda analisando o tamanho e composição dos grupos, Olson (1999) discorre sobre a taxonomia dos grupos, classificando-os em três tipos: privilegiados, intermediários (grupos pequenos) e latentes (grupos grandes). Nos grupos privilegiados, a principal característica da coordenação é haver ao menos um indivíduo que se dispõe a buscar o benefício coletivo, não tendo necessidade de coordenação. Nos grupos intermediários, o benefício gerado não é suficientemente grande para incentivar um membro a assumir sozinho os custos, necessitando assim de coordenação. Nos grupos latentes, devido à grande quantidade de participantes, a contribuição de cada membro é dificilmente percebida pelos demais, o que dificulta a contribuição com os interesses do grupo.

## **Heterogeneidade de Grupo**

Em geral, o tamanho dos grupos influencia a forma como os atores agirão. Ou seja, a atuação dos envolvidos em grupos grandes será diferente do que em grupos pequenos. Os grupos poderão ser homogêneos ou heterogêneos.

Percebe-se o conceito homogeneidade entre membros de uma ação coletiva, principalmente com mais clareza em grupos menores. O autor observa que em grupos onde há diferentes graus de interesse, os que possuem maior dedicação atribuirão maiores esforços na busca de resultado grupal, provendo um maior benefício coletivo, ou seja, neste caso o grupo é mais homogêneo (OLSON, 1999).

Já Granovetter (1973) relaciona heterogeneidade dos grupos com a intensidade dos laços entre indivíduos (laços fortes e laços fracos). Para ele, os laços fortes são os que criam grupos homogêneos, e vem do relacionamento entre família e amigos próximos, o que gera um ambiente de reciprocidade e confiança. Os grupos heterogêneos estão relacionados com laços fracos, onde há diferenças entre as ideias dos participantes, já que os indivíduos vêm de um conjunto de experiências e informações distintas, sendo que o ambiente gerado neste grupo tende a ser inovador.

## **A Liderança na Ação Coletiva**

Diversos estudos apontam que o elemento central do empreendedorismo é o indivíduo que se motiva a ser empreendedor, isto porque são eles os líderes que promovem as mudanças organizacionais requeridas para consolidar e desenvolver seus empreendimentos. Inicialmente parece difícil conceituar liderança e empreendedorismo, afinal, imagina-se que para ser empreendedor é preciso ser líder. Porém, apesar de certa similaridade conceitual, há diferenças. Um indivíduo líder é capaz de motivar, se comunicar, socializar, orientar uma equipe e transmitir confiança, mas não necessariamente é preparado para enxergar oportunidades e inovar. Por sua vez, o indivíduo empreendedor identifica oportunidades de mercado e consegue ter controle sobre estas possibilidades (ARMOND; NASSIF, 2009).

Os líderes são pessoas que definem o caminho, tomam decisões fundamentais e energizam uma equipe, estão sempre em mutação e crescimento, buscando formação e aprendizado, testando as teorias aprendidas e realizando os ajustes e correções necessárias. O perfil e a atuação do líder motivam externalidades para a área de atuação deste indivíduo e do círculo por ele conduzido. Estas externalidades podem auferir mudanças nas pessoas, no negócio e também na economia local.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Uma das formas de promover o empreendedorismo e o desenvolvimento em um local é através de políticas públicas, ou seja, do incentivo e criação de mecanismos para desenvolver determinada atividade por parte do poder público. As políticas públicas são definidas como uma forma de buscar soluções para problemas, com embates em torno de ideias e interesses, com foco concentrado no papel dos governos, havendo também aspectos conflituosos com limites que cercam as decisões dos governos. Existe ainda a possibilidade de cooperação que pode ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

O processo de decisão sobre a escolha de políticas públicas, quando bem formuladas, não resulta apenas em barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem apenas o auto interesse dos mesmos. São também mobilizadas pelos processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com as regras e práticas socialmente construídas (SOUZA, 2006).

Os empreendedores desse ambiente, são indivíduos que defendem uma ideia, conectando-a com soluções de problemas e produzindo mudanças em políticas públicas. Estes empreendedores podem estar posicionados em qualquer lugar de uma comunidade de políticas, tanto dentro quanto fora do governo, e investem seus recursos (tempo, energia, reputação, recursos financeiros) na defesa de determinadas propostas com base numa expectativa de ganhos futuros.

## **EXTERNALIDADES**

As concentrações de pequenas empresas geram importantes economias externas, e o resultado é a eficiência de natureza coletiva, o que pode propiciar a formação de capital social e as externalidades dele decorrentes. As atividades econômicas geradas em um ambiente coletivo têm impactos para quem as realiza, mas também tem impactos no local em que estão inseridas. Em certas ocasiões, o consumo ou a produção de determinado bem ou serviço pode produzir efeitos colaterais, positivos ou negativos, que são chamados de externalidades ou economias externas.

Quanto mais próximos geograficamente os indivíduos estiverem, mais intensa será a transmissão e o fluxo de ideias, e, inconscientemente, as pessoas aprendem o que está a sua volta. Na presença de externalidades locais, a distribuição espacial influencia o crescimento da economia, pois está correlacionada ao espaço, e quando as atividades se aglomeram em uma região, fazem com que toda a economia se beneficie das externalidades locais e a economia cresça a taxas mais elevadas (CRUZ *et al.*, 2013).

Porém, as externalidades podem ser positivas e/ou negativas. As externalidades positivas ocorrem em um ambiente em que a ação de uma das partes beneficia a outra. Como externalidade negativa, as ações de uma parte impõem custos a outra, o que caracteriza ineficiência econômica.

Os objetivos e benefícios econômicos e comerciais são primordiais na decisão por formar ou integrar ações coletivas. Outros ganhos, tais como no âmbito social, psicológico e/ou cultural, são muitas vezes consequência do objetivo central do grupo (WENNINGKAMP; SCHMIDT, 2016).

Uma das formas de ação conjunta é o empreendedorismo coletivo. Quando empresas de um mesmo setor buscam prospectar mercado em conjunto, podem adquirir vantagens junto aos concorrentes, mas também têm custos. A próxima seção busca compreender esse cenário.

## **EMPREENDEDORISMO COLETIVO**

Diversos arranjos organizacionais surgiram no último século, desafiando o conceito tradicional de firma da Economia Neoclássica e da Economia Industrial, as quais viam como principal papel das firmas, se não o único, combinar fatores de produção disponíveis no mercado para produzir bens comercializáveis, não incorporando conceitos de inovação, estratégia e empreendedorismo. No final do século XX surgiram novas teorias econômicas que passaram a ver as firmas como conjunto de competências tecnológicas, incorporando o caráter competitivo a elas. A partir de então, teorias modernas apresentam formas alternativas de governança que extrapolam os, até então, limites da firma como unidade produtiva, iniciando-se estudos de diversos tipos de relações interfirmas, como formas de alianças, redes ou aglomerações geográficas, os quais formam um sistema composto por identidades e estratégias próprias características, fundamentais para a dinâmica competitiva destas empresas. Neste contexto, a compreensão de aglomeração em forma de *clusters* ou APL torna-se importante (MASCENA; FIGUEIREDO; BOAVENTURA, 2012).

A interdependência entre processos produtivos requer que as organizações estejam “imersas” (*embedded*) em um ambiente local (*milien*), que atue como facilitador e estimulador dessas estratégias de trabalho em conjunto, fazendo a ligação entre sistemas de produção e culturas tecnológicas particulares de cada envolvido com o processo. Ainda segundo o autor, essa interdependência gera uma relação interfirmas, a qual está relacionada às trocas entre elas, ao grau de especialização e de integração vertical da aglomeração, ao ambiente institucional voltado para dar suporte ao desenvolvimento da aglomeração, entre outros. O estudo destes elementos fez surgir vários termos que são definidos de acordo com o foco da investigação, como, por exemplo, distritos industriais, *milieu* inovativo, sistemas industriais localizados, sistemas produtivos e inovativo locais, arranjos produtivos locais, ações coletivas, entre outros (CROCCO *et al.*, 2006).

A proximidade física de empresas colabora para o surgimento de externalidades, pecuniárias e tecnológicas, tendo destaque o mercado de trabalho especializado, *linkages* entre produtores, fornecedores e usuários e a existência de *spillovers*<sup>7</sup> tecnológicos. Em um *cluster*<sup>8</sup>, ocorrem ações interorganizacionais entre empresas, entre Instituições de Ensino e Pesquisa (IEP's), governo, instituições financeiras e instituições para colaboração (representantes setoriais, sindicatos patronais e atores como o SEBRAE, que exercem o papel de apoiar iniciativas empresariais). As interações interorganizacionais, realizadas entre empresas, entre empresas e IEP's ou entre IEP's, são chamadas de ação

---

<sup>7</sup> Em português o termo é usado para: extravasamento.

<sup>8</sup> Schmitz e Nadvi (1999), definem *cluster* como uma concentração setorial e espacial de firmas.

conjunta, enquanto as ações dos atores do *cluster*, as quais são revertidas em benefício do grupo, são as ações coletivas (FENSTERSEIFER, 2009).

A aglomeração de agentes econômicos, políticos e sociais, tem foco em um conjunto específico de atividade econômica, os quais envolvem a participação e interação entre as empresas. Incluem também participação de instituições públicas e privadas. Ainda segundo os autores, esse tipo de arranjo exige inovação, sendo que a competitividade dos envolvidos está relacionada à capacidade de inovação desses arranjos e as ferramentas usadas para isso, promovendo o desenvolvimento local (CASSIOLATO; LASTRES, 2003).

Essa forma de estratégia favorece a criação de conhecimento e repercute de diversas maneiras: a) a proximidade entre atores facilita a troca de informações na dimensão horizontal; b) a atuação dos membros possibilita a realização de atividades conjuntas; c) os aspectos sociais são fortalecidos devido à proximidade geográfica, o que é importante na distribuição de informações (VILELA JÚNIOR, 2015).

As atividades de colaboração entre os membros é o que forma as ações coletivas entre os atores de um *cluster*. Essas atividades colaborativas levam os atores a aumentar o desempenho. Apesar de normalmente relações de dimensão horizontal serem relacionadas a concorrência, a cooperação pode existir em forma de solução para problemas técnicos, empréstimos de materiais e complementação da capacidade produtiva (SCHMITZ, 2000).

Define-se *cluster* de inovação como um ambiente que favorece a criação e o desenvolvimento de empreendimentos, o qual é caracterizado pela mobilidade de recursos, incluindo pessoas, capital e informação. A presença destes fatores explica a criação e crescimento de empresas de uma região, pois as empresas participantes que se beneficiam de economias de escala externas, estão próximas a fornecedores e clientes, e, nesses ambientes, há busca de oportunidades de investimentos semelhantes, o que recicla não só o capital local, mas também o *know how* e o conhecimento dentro da comunidade (ENGEL; DEL-PALACIO, 2011).

Pesquisa voltadas para cooperativas, uma forma de ação coletiva, destaca que as empresas organizadas nesta forma organizacional, correm riscos. Isso porque tomar decisões para um grupo de atores, exige modelos particulares de gestão, sendo que seus resultados operacionais, econômicos e financeiros estão inseridos em um ambiente incerto. As decisões precisam proteger a corporação das exposições às diferentes classes de riscos.

Nesse contexto, as empresas geram o denominado empreendedorismo coletivo. Ele é expresso por formas como associativismo, sindicatos, entidades de representação política e sindical, serviços de compra e de venda em comum, prospecção e vendas em

mercado externo. O empreendedorismo coletivo significa uma melhoria contínua, envolvendo todos para o trabalho conjunto, o que pode ser uma alternativa para a resolução de alguns problemas e dificuldades de pequenas empresas (SCHMIDT; DREHER, 2008).

Os agentes identificados com o perfil de empreendedor coletivo distinguem-se pela busca de soluções que criam valor para a coletividade. Eles têm dificuldade de inserção no mercado, por, em geral, terem baixa qualificação técnica e poder de barganha. Quando estes empreendimentos se unem para buscar consolidação no mercado, buscam oportunidades de negociação e acesso a novas oportunidades, tentando escapar da lógica da exclusão imposta pela concorrência e das dificuldades de acesso ao crédito. O objetivo de um empreendedor ao se submeter a este modelo de trabalho, é o de se manter competitivo no mercado atual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No mundo atual, para que empreendedores e empreendimentos se mantenham ativos no mercado, é importante que um dos fatores de influência seja o meio em que está inserido. Esse ambiente vai além do campo estrutural: está relacionado também a cultura, agentes locais e relacionamentos.

As formas de associar agentes próximo e com interesses em comum pode proporcionar ganhos de competitividade, pois objetiva alcançar vantagens em um mercado em que, isoladamente, apresentaria maiores desafios. O envolvimento dos atores e o papel de líderes é destacado, influenciando diretamente nas tomadas de decisão e atividades individuais, bem como do grupo.

A viabilização de uma ação coletiva se dará a partir do momento em que os atores envolvidos percebam maiores resultados do que custo de participação. Para isso, a participação de diversos atores, como empreendedores, forças públicas e instituições de ensino podem gerar pontos importantes para os resultados desta forma de estrutura de trabalho.

Quando relacionados estes posicionamentos ao desenvolvimento de um local, observa-se que é uma forma de investimento interessante para os poderes públicos. Isso porque fortificando o empreendedorismo, impulsiona-se também toda a dinâmica local, com maior oferta de empregos, renda e oportunidades. Por outro lado, a cultura local precisa dar condições para que ações coletivas possam ser formadas como estratégia competitiva.

## REFERÊNCIAS

- ARMOND, Á. C.; NASSIF, V. M. J. A liderança como elemento do comportamento empreendedor: um estudo exploratório. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 10, n. 5, 2009.
- AZEVEDO, P.F. Concorrência no agribusiness. *In*: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M.F. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; UFRJ/Instituto de Economia, 2003. Cap. 1, p. 21-34.
- CIELO, I. D. **Perfil do pequeno empreendedor: uma investigação das características empreendedoras nas empresas de pequena dimensão**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.
- CROCCO, M., A.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M. B.; SIMÕES, R. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. **Nova Economia**, v. 16, n. 2, p. 211-241, 2006.
- CRUZ, B. O.; CARVALHO, AX, Y.; ALBUQUERQUE, C. W.; MOTA, J. A. **Externalidades locais, ganhos de aglomeração e políticas de desenvolvimento regional**, p. 437-460, 2013.
- DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- ENGEL, J.; DEL- PALACIO, I. Global clusters of innovation: the case of Israel and Silicon Valley. **California Management Review**. California, v. 53, n. 2, 2011.
- FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Revista Gestão & Produção**, v. 6, n. 3, p. 147-161, 1999.
- FARINA, E. M. M. Q.; SAES, M. S. M.; AZEVEDO, P. F. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.
- FENSTERSEIFER, J.E. **Strategic resources and sustainability of competitive advantages in industrial clusters: Towards a General Analytical Framework**. *In*: XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro: EnANPAD, 2009.



FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de administração**, v. 34, n. 2, p. 5-28, 1999.

GRANOVETTER, M. The strength of the weak ties. **American Journal of Sociology**. v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

KASHIMOTO, A. M.; MARINHO, M. e RUSSEFF, I., Identidade e desenvolvimento local: conceitos e perspectivas para regiões em desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 3, n. 4, p. 35-42, Mar. 2002.

LEROY, J. **Modelos de desenvolvimento em questão**. *In*: comissão pastoral da terra. A luta pela terra. São Paulo: Paulus, 1997. p. 87-98.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**: experiências brasileiras e canadenses. São Paulo: Manole, 2004.

MARTINS, S. R. O., Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

MASCENA, K. M. C.; FIGUEIREDO, F. C.; BOAVENTURA, J. M. G. Clusters, sistemas e arranjos produtivos locais: análise das publicações nacionais no período de 2000 a 2011. **XV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais**, 2012.

OLAVE, M. E. L.; AMATO NETO, J. A. **Redes de cooperação produtiva**: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas. v. 5508, p. 900, 2001.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OSTROM, E. Collective Action and Local Development Processes. **Sociologica**. Bologna, 2007.

RAMOS, M., ROCHA JUNIOR, W., SCHMIDT, C., FAGUNDES, M. Sistema agroindustrial da carne ovina no Oeste paranaense. **Revista de Política Agrícola**, v. 23, n. 1, p. 18-32, 2014.

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho**: desenvolvimento humano, trabalho descente e futuro dos empreendedores de pequeno porte. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SCHMIDT, C. M.; **A certificação como forma de criação e apropriação de valor no sistema agroindustrial do vinho do Vale dos Vinhedos**; Cascavel: EDUNIOESTE. 2012.

SCHMIDT, C. M.; DREHER, M. T. Cultura empreendedora. **REGGE. Revista de Gestão**, v. 15, n. 1, p. 1, 2008.

SCHMIDT, C. M.; SAES, M. S. M. **Ações coletivas: desenvolvimento para arranjos produtivos inseridos no contexto do agronegócio e turismo rural**. In: 46º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2008, Rio Branco, Anais. Rio Branco, 2008.

SCHMITZ, H. Does local co-operation matter? Evidence from industrial clusters in South Asia and Latin America. **Oxford Development Studies**, v. 28, n. 3, p. 323-336, 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

SILVA, J. M.; MACHADO, H. V. Empreendedorismo e políticas públicas em pequenos municípios paranaenses: interpretações, participações e desdobramentos. **Revista Pretexto**, v. 9, n. 4, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VILELA JÚNIOR, D. C. Os spillovers e a sua influência na criação de conhecimento em clusters industriais. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 12, n. 1, 2015.

WENNINGKAMP, K. R.; SCHMIDT, C. M. Ações coletivas no agronegócio: uma análise da produção científica no Brasil a partir de teses e dissertações (1998-2012). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, n. 3, p. 413-436, 2016.

WENNINGKAMP, K. R. **Ações coletivas no agronegócio: uma análise da produção científica no Brasil a partir de teses e dissertações (1998-2012)**. 2015. 177 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento regional e do Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.

Williamson, O. E. **Economic organization: firms, markets and policy control**. Nova Iorque: N.Y. University Press. 1986.

## Capítulo 8

# CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

---

*Tiago Martins da Silva*

Nas últimas décadas, o mundo tem assistido a um crescimento tecnológico em todos os campos, reduziram esforços necessários para execução de serviços e produção de bens, através da criação e contínuo aperfeiçoamento de máquinas, ferramentas e equipamentos. Porém os benefícios da tecnologia encontram-se muito mal distribuídos entre povos e nações concentrando-se em países poderosos e ricos.

A concentração de riquezas, do poder e do acesso aos bens e serviços produzidos, bem como a exaustão e degradação do ambiente em que vivemos, são efeitos que não se pode sublimar. Congressos e reuniões têm acontecido, com a participação de vários países, para debater alternativas e criar um modelo de desenvolvimento que integre novos atores e gere liberdade de expressão, reduza o nível de pobreza e preserve o meio ambiente.

Sobre a liberdade, Sen (2000), é uma ampliação do conceito de desenvolvimento, afirmando ser este, essencialmente, um processo de expansão das liberdades reais de que pessoas desfrutam. E com a globalização, além da clássica fala da queda das fronteiras e do encolhimento figurativo das distâncias geográficas, cada vez mais vem se dando valor no local.

Do ponto de vista do capitalismo clássico, o desenvolvimento do local é visto a partir da urbanização e da industrialização, que são considerados exterioridades fundamentais para o processo de desenvolvimento. A racionalidade econômica deste modelo é dos equilíbrios regionais e das concentrações espaciais.

A busca impulsiva pelo lucro, pelo aumento do faturamento e pelos aumentos constantes de produtividade materializaram-se como subsídios básicos do processo de concentração e acumulação de capital no nível empresarial e espacial, resultando em uma concentração econômica (CUNHA, 1998).

Neste panorama competitivo, o ambiente local terá que determinar a sua identidade para se desenvolver em meio à globalização, se organizando de forma viável e buscando a própria dinâmica local de desenvolvimento.

A organização de uma comunidade é um fator de grande importância para criar-se uma dinâmica própria e prosseguir para o desenvolvimento local, Frey (2003) destaca Robert Putnam que menciona o capital social como componente indispensável de organização social por meio de redes e das normas de confiança social, que promovem a coordenação e a cooperação em benefício mútuo.

Um grupo local de pessoas organizadas, que possui relacionamentos sociais consistentes e engajamento cívico, estará mais focado e irá desenvolver um alto índice de capital social. Com isso, o capital social é considerado de grande importância na consolidação dos processos democráticos e para uma efetiva estrutura urbana, ambiental e local.

Contraopondo-se ao valor atribuído ao capital econômico, impõe-se a valorização do capital humano (a dignidade de cada pessoa, seu conhecimento e habilidades) e do capital social (capacidade de cooperação, confiança e reciprocidade de um grupo de pessoas para o benefício de uma comunidade) construir um novo sistema não é tarefa fácil.

Abandonar um paradigma fundamentado na competitividade e acreditar que é possível promover o desenvolvimento, através destes valores pessoais e sociais, exige experimentação, perseverança e convicção de que os resultados tornam válida toda a luta. É certo que o espírito de competitividade estimula os indivíduos e leva-os a agir buscando continuamente, novos desafios.

Muitas vezes a necessidade de uma sociedade também impulsiona a ação, não só para alcançar resultados em benefício próprio, mas para resolver um problema ou atender à necessidade do outro ou da comunidade. Para Franco (2000) o conceito de que o homem é um ser de natureza competitiva é questionável diante das inúmeras demonstrações de solidariedade. Ele afirma que:

Num “capitalismo do capital social”, em vez de nos centrarmos na competitividade e nos preocuparmos apenas com a identificação de vantagens competitivas e com a formação de competitividade sistêmica, nos centrariamos na cooperatividade e nos preocupariamos com a identificação de vantagens cooperativas e com a formação de cooperatividade sistêmica (FRANCO, 2000).

A solidariedade e a capacidade de cooperação podem ser consideradas como capital social latente, que pode ser convertido em capital social ativo, através da aproximação de diferentes pessoas de uma comunidade, para discutirem e decidirem sobre questões que afetam a coletividade em geral.

A discussão que se insere neste trabalho traz como denominador comum, o simples fato de que a formação e o fortalecimento do capital social, apresentam

estratégias capazes de melhorar as condições locais de vida das pessoas, viabilizando uma sociedade organizada, voltada a sustentabilidade social e o desenvolvimento local.

Para esta pesquisa, utilizou-se um referencial teórico abordando os temas desenvolvimento local e capital social, a metodologia utilizada foi bibliográfica.

Espera-se que essa pesquisa contribua para ampliação do debate sobre capital social e desenvolvimento local, fortalecendo a necessidade de mudança da abordagem puramente economicista para uma abordagem um pouco mais social, cujo foco e objetivo maior sejam a melhoria permanente das condições de vida da população inserida nesse contexto.

## **DESENVOLVIMENTO LOCAL**

É notório que a discussão que permeia o desenvolvimento local é muito vasta na literatura acadêmica brasileira. Nesta discussão é sabido que o desenvolvimento local compreende diversos fatores, sejam eles sociais, políticos e culturais, e não se ajusta unicamente ao sistema de mercado, uma vez que é caracterizado pelo conjunto dos elementos da cultura em que se situa.

O desenvolvimento local pode ser considerado, portanto, como o conjunto de atividades econômicas, sociais, culturais, e políticas que compartilham de um projeto de transformação da realidade local.

Desenvolvimento local para Buarque (2004) é um processo endógeno restrito a pequenas esferas territoriais e agrupamentos humanos capaz promover uma dinâmica econômica local e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Concebe uma transformação em suas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, descobrindo as suas potencialidades e capacidades específicas. Para ser um processo sustentável e consistente, o desenvolvimento deve abranger as oportunidades sociais, a competitividade e a viabilidade da economia local, aumentando com isso a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que garante a conservação dos recursos naturais.

Nesta lógica, o desenvolvimento é uma questão de qualidade de vida, não sendo determinado apenas pela riqueza material, mesmo que fosse mais bem distribuída. Inerente à ideia de desenvolvimento humano está o conceito de que o desenvolvimento significa, antes de tudo, um processo de dilatação das possibilidades de escolha e liberdade para cada pessoa sobre como estruturar sua vida, sem, porém, desconsiderar a liberdade de escolha das gerações futuras, considerando assim, a dimensão da sustentabilidade (BROSE, 2002).

Quando se trata de novas formas de dinamizar o desenvolvimento, é importante se ter claro, que o território, embora deva desenvolver-se de forma economicamente sustentável, deve ser compreendido e analisado não somente a partir de suas variáveis econômicas ou geográficas, segundo Furtado (2005, p. 227), o verdadeiro desenvolvimento é, principalmente, uma forma de ativação e direção de forças sociais, de melhora da capacidade cooperativa, em exercício da ação e criatividade. Assim, podemos tratá-lo de um processo primeiramente social e cultural, e conseqüentemente econômico.

O desenvolvimento local, normalmente, está associado a ações inovadoras e que mobiliza toda uma coletividade, proferindo os potenciais locais nas condições dadas pela situação do momento. Haveri, *apud* Buarque (2004), descreve que as comunidades buscam valer-se de suas particularidades locais e em suas qualidades superiores, especializando-se nos campos em que têm uma vantagem comparativa com relação às outras regiões.

Dessa forma, a expressão “desenvolvimento local”, não se refere apenas ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento humano, social, cultural, ambiental e político. Por isso, se faz preciso realizar investimentos em capital social, capital humano e capital natural, além do tradicional capital financeiro e econômico. A abordagem do desenvolvimento local tem por si uma visão unificada de todas essas dimensões, não sendo possível afastar essa interdependência existente entre todas essas variáveis.

O conceito de desenvolvimento local, segundo Zapata (2001), se ampara no entendimento de que os territórios e as localidades dispõem de recursos humanos, econômicos, culturais, institucionais e ambientais além de economias de escalas pouco ou não exploradas que podem estabelecer seu potencial de desenvolvimento.

As iniciativas e estratégias de desenvolvimento local propõem-se a estimular a diversificação da base econômica local, favorecendo com isso o aparecimento e o desenvolvimento de empresas. As economias regionais e locais desenvolvem-se quando se difundem as inovações e a cooperação entre as empresas ou indivíduos situados em um mesmo território geográfico.

Falar em desenvolvimento local é falar de um processo de mudanças de paradigmas aliadas ao crescimento econômico, liderado por sua própria comunidade local através da utilização de seus ativos e suas potencialidades (ZAPATA, 2001; CAMPOS, 2003).

A estratégia de apoio ao desenvolvimento local e territorial segundo Zapata (2001) tem como eixos a edificação de capital social, o fomento apropriado aos pequenos e micros empreendimentos e o fortalecimento da governança local, por meio da

construção de parcerias, da cooperação e da formalização de convênios entre atores sociais por um projeto coletivo de desenvolvimento, por uma sociedade equitativa, justa e fraterna.

Torna-se importante ressaltar, conforme argumenta Zapata (2001), que a sociedade se encontra numa fase de mudança tecnológica e de reestruturação de cunho econômico e social, onde a variável chave é a inclusão de inovações estratégicas na conjuntura produtiva, assim como a qualificação do capital humano, contígua à adaptação institucional, onde se requer novas formas de gestão no conjunto das organizações, tanto em empresas privadas como entidades públicas.

Todos esses elementos determinantes devem ser considerados numa política ajustada aos diversos contextos territoriais. As fórmulas centralizadas e agregadas não são as mais adequadas por serem ineficientes e ineficazes na conjunção do novo paradigma da gestão flexível.

A visão do desenvolvimento econômico local crê em um planejamento integral e menos simplificador sobre o funcionamento das economias. Essa visão leva a uma estratégia que deve seguir acompanhada pelos esforços do ajuste macroeconômico e externo, com ações para obter o ingresso de inovações tecnológicas e de gestão no conjunto dos diferentes sistemas ou arranjos produtivos locais e do tecido empresarial existente (ZAPATA, 2001).

No que se refere a desenvolvimento local, argumenta Silveira (2006, p. 230), que uma nova visão política está surgindo: os atores e instituições governamentais são, obviamente, relevantes em todo o processo de promoção do desenvolvimento local [...] na forma de metodologias e programas de apoio – estão claramente presentes na cena pública, com o papel ativo de diversos núcleos irradiadores [...].

Mas, o fulcro dessas dinâmicas, e do que hoje emerge como um movimento social associado à perspectiva do desenvolvimento local, não é o protagonismo do Estado ou das grandes instituições: é, seguramente, o protagonismo local, é a percepção dos atores envolvidos em dinâmicas locais como sujeitos de seu próprio projeto de mudança, como sujeitos de seu desenvolvimento, através da valorização dos ativos locais, especialmente das potencialidades de cooperação ocultas em cada território.

A privatização, a abertura de mercados e a desregulamentação das economias contribuem, segundo Zapata (2001), principalmente na esfera privada, para a crescente concentração de capital, diante do qual é necessário reforçar a habilidade dos diferentes sistemas. Isto, para minimizar as disparidades nas condições de competitividade regional e empresarial, para atender aos desígnios de coesão social e a junção de forças dos atores inseridos no “local”, pode se concretizar na forma mais dinâmica e eficaz de se alcançar o desenvolvimento.

Prévost (2005) ressalta que o desenvolvimento local somente se torna possível na medida em que os agentes locais sejam o centro do desenvolvimento, ou seja, todas as forças indutoras do desenvolvimento deverão ser focadas no intuito de valorizar os potenciais locais, dinamizando e estimulando as iniciativas econômicas já existentes através da coerência dos atores envolvidos e da capacidade desses em associar de modo harmônico a um conjunto variado de processos e elementos que seja comum a todos.

Torna-se importante ressaltar que o desenvolvimento tem raízes locais, uma vez que o conhecimento se transforma num atributo cada vez mais essencial para o processo de produção, competição e crescimento econômico.

Neste sentido, a tomada de decisão de uma empresa no que tange a sua localização vem a ser uma questão imperativa e central para a sua capacidade competitiva, que depende em última instância, da reunião de dois elementos-chave: competência individual e os ativos locais.

Na realidade, a atual concepção de desenvolvimento acaba por endossar a importância do ambiente local. Entretanto, o desenvolvimento somente será viabilizado naquelas localidades que forem capazes de mobilizar as suas vantagens comparativas num intenso processo que requer efetivamente diálogo, sendo que este diálogo tem de ser, por necessidade, gerador de novos conhecimentos e indutor de aprendizado, que assume importância capital.

De fato, o aprendizado depende não só do conhecimento, condições de suporte e infraestrutura, mas principalmente da cooperação, que vem a ser um elemento crucial no potencial local de competição na medida em que está assentada na capacidade dos diversos atores em gerar consenso (SERRA; PAULA, 2007).

Um dos desafios que permeiam o desenvolvimento local é expandir as formas organizativas da sociedade, sobretudo através de parcerias entre os agentes da comunidade. A organização é o fruto do exercício da solidariedade, compartilhamento de objetivos, do avanço do capital social (ARNS *et al.*, 2000).

Sobre ações associativas, Jara (1998) enfatiza que, nestas circunstâncias, nasce um ajuntamento coesivo de pessoas que se articulam pela cooperação e que se comprometem para atingir determinados objetivos coletivos. Franco (2000) refere que para atingir o fenômeno do desenvolvimento local, o capital humano (conhecimento) deve gerar o capital social (confiança) que gera capital empresarial (riqueza) que passe a gerar mais renda e que volte a geral capital humano.

Para chegar ao desenvolvimento local é necessário analisar as potencialidades existentes no local, juntamente com a comunidade e com a sustentabilidade. O espaço, as pessoas e a sustentabilidade devem ser analisados de forma sistêmica e



interdependente, necessitando avaliar a inter-relação entre estes aspectos e põe uma estratégia denominada DELIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (que será estudado adiante).

## **CAPITAL SOCIAL**

O potencial das pessoas pode se tornar uma força produtiva e promover a geração de satisfação de necessidades. Esse potencial se baseia na quantidade e na qualidade das conexões que os indivíduos são capazes de estabelecer entre si e com outros grupos de indivíduos e/ou com outros grupos organizados em associações, cooperativas, sindicatos, partidos políticos.

Esta “força” baseada em valores sociais ou recursos cooperativos, formando relações sociais estáveis e duráveis, pode ser grande impulsionadora de progresso e prosperidade, uma vez que, quando ampliada e reproduzida, forma novos atores sociais e fortalece a sociedade civil. Isto é importante especialmente em pequenas localidades, onde em geral, há poucas oportunidades de desenvolvimento.

A análise da literatura disponível nos permite elencar características deste potencial ou força, denominado Capital Social, que, por ser uma variável do desenvolvimento, ser algo reproduzível, acumulável e ampliável constitui uma forma de capital e, porque acontece através de relações sociais, é de origem social.

A relação do capital social com o desenvolvimento está, segundo Augusto Franco (2001), na afirmativa que, na presença deste fator, há maior eficiência nas organizações, as instituições apresentam melhor funcionamento e os atores sociais aumentam em número e capacidade, tornando a sociedade civil mais apta para explorar melhor as oportunidades de progresso e desenvolvimento que estão ao seu alcance.

Átria *et al.* (2003) afirma que esta relação favorece boa governança e aprofunda a democracia, pois a quantidade deste fator, disponível em um grupo ou comunidade, interfere na possibilidade de acesso dos agentes sociais, membros deste, em acessar as informações, os serviços, os recursos materiais e os bens culturais que circulam na sociedade. Pode afirmar que, em geral, a maior quantidade deste fator contribui para melhorar a qualidade de vida social de um grupo ou dos indivíduos que o compõem.

Para que o Capital Social exista numa sociedade é necessário que as pessoas, subordinem seus interesses individuais aos interesses coletivos; trabalhem em conjunto, buscando objetivos compartilhados e benefícios estendidos a toda comunidade, e sejam capazes de constituir associações, cooperativas, grupos e redes, partilhando valores, normas e gestão comunitária (FRANCO, 2001).

Nos últimos anos iniciou-se uma ampla discussão acerca do conceito de capital social. O debate em curso abarca fundamentos teóricos do conceito nas distintas disciplinas sociais e, também, questões práticas relacionadas com a sua operacionalização e medição. O conceito ainda se encontra em construção, o que justifica abordarmos, neste trabalho, várias afirmações dos diferentes autores que se debruçam sobre o tema, de modo que, ao final, seja possível elaborar um entendimento próprio sobre o mesmo.

Durante o século XX, muitos autores discorreram sobre o capital social, permitindo-nos afirmar que o conceito, antes de ser uma novidade, traz à tona, de forma mais elaborada, antigas noções de civismo.

Quanto aos precursores da ideia, não existe bem um consenso, mas apoiados na leitura de Augusto de Franco (2001), podemos atribuir a Lyda Judson Hanifan, em 1916, à primeira referência ao conceito de capital social ao descrever que os ativos existentes entre indivíduos e seus familiares (como benevolência, companheirismo, simpatia, cooperação) foram importantes no processo de envolvimento da comunidade para o sucesso das escolas nos Estados Unidos.

A expressão Capital Social, segundo Putnam (1996, p. 19) é creditada à urbanista Jane Jacobs (1961), que no livro, “Morte e vida das grandes cidades americanas”, explora a forma sociológica da ideia, ao procurar explicar o caráter associativo das vizinhanças nas grandes cidades americanas. Coleman (1988) destaca, nos anos 1970, o economista Loury (1977; 1987) que, ao analisar questões concretas de desenvolvimento, introduziu o conceito de capital social como relação de confiança que melhora o uso dos recursos individuais.

De maneira mais concreta, para Franco (2001), o conceito de Capital Social foi elaborado, primeiramente, pelo sociólogo Frances, Pierre Bourdieu (em 1983) e por James Coleman (em 1988). Para Bourdieu (1985, p. 248 apud Portes, 1998, p. 3) este conceito pode ser definido como “o agregado de recursos atuais ou potenciais que estão ligados por posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de aquiescência ou reconhecimento mútuo”.

Este autor se concentra nos benefícios que os indivíduos auferem pela sua participação em grupos e complementa que o capital social pode decompor-se nos seguintes elementos: primeiro, na relação social mesmo, a qual permite aos indivíduos reclamar acesso aos recursos possuídos por seus associados e, segundo, no montante e qualidade desses recursos.

Em 1988, James Coleman, professor de sociologia na Universidade de Chicago afirmou que o capital social constitui um tipo específico de fonte disponível para um ator, o qual está sob seu controle. Quando este ator tem interesse em eventos que estão, completamente ou parcialmente, sob o controle de outros atores, acontecem vários tipos

de trocas e transferências unilaterais de controle, contribuindo para que os atores se engajem para alcançar seus interesses, formando assim, as relações sociais (COLEMAN, 2000).

Para explicar melhor, Coleman (2000, p. 303) afirma que o capital físico é gerado a partir de mudanças em materiais, para criar ferramentas facilitadoras da produção. Dessa forma, o capital humano é criado para mudar as pessoas e para lhes dar habilidades e capacidades, as quais os tornem capazes de agir de novos modos. Sendo assim, o capital social é gestado através das mudanças nas relações entre as pessoas que facilitam a ação. Por exemplo, um grupo, cujos sócios manifestam lealdade e integridade de caráter e mostram extensiva confiança um no outro, com certeza, através destas relações, poderá realizar muitas ações benéficas a todos.

Assim, Coleman (2000) define o Capital Social como recurso de valor, presente na estrutura social, ou seja, maneira como as pessoas se relacionam para satisfazer suas necessidades dentre os aspectos desta estrutura social estão:

a) Expectativa entre as pessoas de que, algo que foi realizado para outro, será retribuído.

b) O potencial de informação inerente nas relações sociais, servindo como base para ação. Um meio através do qual a informação pode ser adquirida é pelo uso de relações sociais que são mantidas para outros propósitos.

c) A existência de normas e cumprimento das mesmas. Para Coleman (2000), uma norma prescritiva dentro de uma coletividade, que constitui uma forma especialmente importante de Capital Social é a norma que as pessoas devem renunciar ao egoísmo e agir conforme os interesses da coletividade.

Este autor também apontou para certos tipos de estruturas sociais que são especialmente importantes para a manifestação do capital social. As chamadas estruturas sociais com fechamento estão relacionadas às ligações adicionais nas comunidades que tem efeito de reforço mútuo e estabelecem expectativas em relação uns aos outros. Outro tipo de estrutura é a organização social aplicável, isto é a organização criada para satisfazer um conjunto de propósitos que pode também ajudar os outros.

De acordo com Coleman (2000), as relações do tipo “multiplex”, onde as pessoas estão interligadas por mais de um contexto (vizinhos, colegas de trabalho, dentre outras), permitem que os recursos de uma relação sejam adequados para serem usados em outras.

Atualmente, destacam-se no debate em torno do conceito Capital Social: Robert Putnan, Peter Evans e Francis Fukuyama. Putnan (1996, 2002) define Capital Social como normas ou valores (confiança), que tem origem cultural, ou seja, decorrem da religião, tradição ou hábito e que, quando compartilhados, promovem a cooperação.

Putnam realizou um estudo por 20 anos buscando compreender as razões históricas que marcaram o desempenho das instituições em diferentes áreas da Itália. Comparando os resultados obtidos nas diferentes regiões, Putnam (2002) percebeu que as cidades no centro-norte da Itália eram mais desenvolvidas que as do sul e atribuiu este desenvolvimento à duas origens: a) aos padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, e b) aos diferentes regimes políticos estabelecidos.

Com relação aos regimes políticos, há quase um milênio, estabeleceu-se uma poderosa monarquia no sul da Itália, contrastando com um conjunto de repúblicas comunais no centro e no norte as quais evidenciavam o engajamento cívico e a solidariedade social. Sobre o engajamento cívico, na região norte, Putnam (2002) constatou que os cidadãos eram atuantes e providos de espírito público e nas suas relações eram igualitárias firmadas na confiança. Enquanto na região sul as estruturas sociais eram verticalizadas, dominadas por uma cultura de desconfiança.

O estoque de participação cívica é, pois, representado por organizações baseadas em regras de cooperação e confiança que promovem o aumento no desempenho das instituições e eficiência da sociedade denominado Capital Social. A diferença de desempenho econômico e institucional dos governos locais na Itália foi comprovada pela existência do capital social no norte e a ausência no sul.

Foi Evans (1996) que liderou a chamada reação neo-institucional a Putnam, fazendo severos reparos às suas afirmações sobre o determinismo cultural, pois em um de seus artigos sobre capital social, destaca o valor das estratégias de sinergia entre o Estado e a sociedade civil, afirmando ações criativas elaboradas e implementadas pelo Governo, que podem alimentar o capital social, estimular a mobilização das comunidades e promover a eficácia da gestão pública. Ou seja, a combinação de instituições públicas fortes e comunidades organizadas é uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento e deveria ser um componente das futuras teorias para este fim.

O conhecimento desses diferentes enfoques mostra que esses cientistas deram uma importante contribuição ao estudo das relações sociais existentes em sistemas de redes, estruturas, organizações e normas que sustentam a importância do capital social na construção de uma nova cultura de desenvolvimento.

Alguns autores, como vimos, concluem que o capital social está intimamente ligado à sociedade civil e ao setor das organizações não governamentais; para outros é uma questão de redes. Há também alguns observadores que consideram as famílias e o estado como fontes de capital social; outros porém não pensam assim. Sendo essas colocações suficientemente similares, permitem diálogo acerca do paradigma Capital Social, pois o núcleo central das definições, como cita David e Malavassi (2003), apontam

sempre para a conformação de “formas coletivas” com relações simétricas, entre as quais predominam relações de confiança e comportamentos de reciprocidade e cooperação.

## **CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Nos dias atuais, a discussão sobre desenvolvimento não pode ser debatida sem a presença de Amartya Sen, uma das fundadoras do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia e Desenvolvimento – Universidade da ONU – pois suas ideias, baseadas na qualidade de vida, medida por nossa liberdade e não por nossas riquezas, têm revolucionado a teoria e a prática do desenvolvimento.

Amartya Sen (2000) amplia o significado de desenvolvimento, conhecido como crescimento de Produto Interno Bruto (PIB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Em seu livro, “*Desenvolvimento como Liberdade*”, o desenvolvimento é percebido como eliminação de privações de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente, isto é, agentes ativos de mudanças, e não recebedores passivos de benefícios (SEN, 2000, p. 10). Para a autora, as principais fontes de privação de liberdade são:

1. A pobreza – necessidade de saciar a fome ou de obter uma nutrição satisfatória, de comprar remédios para doenças tratáveis, de vestir-se ou morar de modo apropriado;
2. A carência de oportunidades econômicas – de trabalho digno;
3. A negligência de serviços públicos – educação básica, assistência médica e acesso à água tratada ou saneamento básico, e;
4. A intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, ou seja, restrições à liberdade dos indivíduos de ter uma vida longa e viver bem.

Em outras palavras, como ressalta Sen (2000, p. 18) a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições a liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Esta autora apresenta uma situação vivida em sua infância que retrata a realidade de privação da liberdade: quando tinha dez anos, Sen (2000, p. 22) presenciou um homem pedindo socorro desesperadamente, pois havia sido esfaqueado nas costas.

Era uma época em que os hindus e mulçumanos matavam-se nos conflitos grupais que precederam a independência e a divisão da Índia e Paquistão. Kader Mía, o

homem esfaqueado, era um trabalhador mulçumano que viera fazer um serviço em uma casa vizinha – por um pagamento ínfimo – e fora esfaqueado na rua por alguns desordeiros da comunidade hindu majoritária naquela região. (...) Kader Mia não parava de nos contar que sua esposa lhe dissera para não entrar em uma área hostil naquela época tão conturbada. Mas Kader Mia precisava sair em busca de trabalho e um pouco de dinheiro porque sua família não tinha o que comer. A penalidade por essa privação de liberdade econômica acabou acarretando sua morte, que ocorreu mais tarde no hospital.

O desenvolvimento, segundo a teoria de Sen (2000), exige uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, que envolvem uma multiplicidade de instituições (organizações do mercado, governo, autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas) e o relacionamento interativo de muitos agentes, contendo cinco aspectos significativos de liberdade:

1. Liberdade Política – liberdade de expressão e eleições livres;
2. Facilidades econômicas – oportunidades de participação no comércio e produção;
3. Oportunidades sociais – serviço de educação e saúde;
4. Garantia de transparências – confiança na sinceridade de opiniões e propósitos das pessoas, e;
5. Segurança protetora – criação de redes de segurança social, que impedem a população afetada seja reduzida à miséria e, em alguns casos, até mesmo à morte.

O desenvolvimento, na concepção de Sen (2000) decorre da interação de diferentes atores ou agentes num ambiente de respeito e estímulo às liberdades individuais, grupais e institucionais, ambiente este que favorece a utilização e ampliação da confiança, cooperação e reciprocidade.

Outra consideração relevante na busca do desenvolvimento é o aspecto referente à sustentabilidade. Para Franco (2000), o desenvolvimento é o processo de mudança pelo qual uma organização – empresa, Estado ou até mesmo a comunidade – tende a ser uma entidade sustentável. Assim a ideia de desenvolvimento deve estar intimamente ligada à ideia de movimento (de formação, crescimento e mudança) em direção a sustentabilidade. Ser sustentável, para o autor, é criar um padrão, crescer mantendo esse padrão, renovar-se, reinventar-se, ou seja, mudar esse padrão para adaptar a organização às mudanças internas e externas. Na medida em que aumentarem o número e os tipos de relações entre o ambiente interno e externo, será intensa a interação, e, portanto, mais condições de troca de energia, matéria e informação aumentarão a capacidade de mudança e de desenvolvimento.

Apoiado nestas considerações, este autor ressalta que o desenvolvimento só é mesmo desenvolvimento se for humano e sustentável, ou seja, que melhore a vida das pessoas (desenvolvimento humano); de todas as pessoas (Desenvolvimento social); das que estão vivas hoje e das que viverão amanhã (desenvolvimento sustentável). Para conseguir este desenvolvimento Franco (2000) propõe a estratégia denominada “desenvolvimento local Integrado e Sustentável” - DLIS, baseada em sua obra: “Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?” Destaca a importância das seguintes palavras:

O desenvolvimento pode ser percebido pela melhoria na vida das pessoas, através da melhoria do acesso à renda, à riqueza, ao conhecimento, ao poder e a possibilidade de influir nas decisões públicas. Portanto, para Franco (2000, p. 30), o desenvolvimento não pode ter vínculo somente com a dimensão econômica; devem ser incluídas as dimensões: social, cultural, ambiental e físico-territorial, político institucional e científico-tecnológico.

O local faz referência a um determinado município ou a uma microrregião, isto é, um conjunto de várias pequenas cidades, como no caso do Paraná: a microrregião de Campo Mourão que descobre suas potencialidades e reconhece uma ou mais vantagens em relação às demais localidades.

A integração significa formação de redes sociais com a participação do governo, de empresários e da sociedade, que, através da cooperação, buscam planejamento, execução e monitoramento de ações, à construção de um processo de desenvolvimento para a localidade.

A sustentabilidade diz a respeito, na maioria das vezes, ao não esgotamento dos recursos naturais que são necessários para as gerações atuais e futuras. Segundo Franco, os recursos não se limitam aos naturais, mas todos os recursos que se foram gastos sem previsão de seu esgotamento, farão falta para a posteridade. Portanto, a sustentabilidade está ligada à capacidade de auto-organização, de auto-reprodução, de auto-criação das condições para sua continuidade.

Augusto Franco (2000) apresenta cinco razões para a adoção da metodologia do DLIS, são:

- Em primeiro lugar, o DLIS pode ser visto como uma forma de superar a pobreza, pois afeta as pessoas que vivem em locais marginalizados, melhorando os índices de habitação e saneamento, educação, mortalidade, estado nutricional, emprego e renda, enfim, buscando melhorar as condições de vida desta população.

- Segundo motivo é ver o DLIS como uma estratégia complementar de desenvolvimento sustentável do país, que estimula o crescimento econômico dos municípios e também o desenvolvimento humano e social.
- Em terceiro lugar, o DLIS estimula a participação das pessoas na condução do seu próprio processo de desenvolvimento através das iniciativas associativas ou cooperativas, por exemplo, para busca de inserção social e competitividade em diversos mercados.
- A quarta razão enfoca a sustentabilidade dos programas, ou seja, a preocupação na continuidade dos programas voltados para a questão do desenvolvimento, sem estar vinculado exclusivamente a um tipo de governo.
- A quinta razão é que o desenvolvimento local integrado e sustentável pode ser entendido como uma estratégia de transformação da sociedade, almejando cada vez mais a democracia, cidadania e a participação popular.

Mas qual a fórmula para este desenvolvimento? Para Franco (2000), é necessário investir no aumento da renda (capital tradicional) e em outros quatro tipos de capitais: humano, social, empresarial e natural, descritos a seguir:

O capital humano refere-se ao conhecimento, as habilidades e competências da população local que dependem das condições de educação, de saúde, de alimentação e de nutrição adequadas, e de acesso às informações e conhecimentos gerais. Todos estes aspectos influenciarão na expectativa e na qualidade de vida dos moradores do Município.

O capital social diz respeito aos recursos, tais como confiança, cooperação e reciprocidade, associados à existência de conexão ou cooperação entre pessoas e ao empoderamento (ou seja, à democratização do poder que se efetiva com aumento da possibilidade e da capacidade das pessoas influírem nas decisões públicas).

O capital empresarial é a capacidade de geração de riqueza através da descoberta das potencialidades e das oportunidades locais de forma comercial, ou seja, criando ou expandindo a propriedade produtiva.

O capital natural está relacionado às condições ambientais e físico-territoriais de uma cidade, que devem ser aproveitadas sem inviabilizar a vida das gerações futuras.

Franco (2000) conclui que, o DLIS é uma estratégia de incentivo ao desenvolvimento, fundamentado na geração de capital humano para gerar mais capital social, que impulsionará mais capital empresarial. A partir daí, cria-se um círculo virtuoso, pois o capital empresarial propiciará mais capital humano e este mais capital social, que levará ao desenvolvimento humano, social e sustentável.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou através de um arcabouço teórico verificar as relações existentes entre o capital social e desenvolvimento local. E com base nessas pesquisas, verificou-se que realmente existem ligações teóricas entre esses conceitos, pois se um determinado grupo social irá agir de forma coletiva com anseios comuns, além de estabelecer melhores condições para promover o desenvolvimento local, poderá fazê-lo de forma sustentável.

Com isso, através da organização econômica e social de determinado local, propiciará a formação e o fortalecimento do capital social, que é um fator de suma importância para o desenvolvimento de dado local.

Em relação às dimensões do desenvolvimento local integrado sustentável, ficou claro que, o capital social promove o desenvolvimento local integrado e sustentável. Esse reconhecimento está relacionado aos fatores econômicos que indicam a geração de emprego e renda; à dimensão social, pois resgata a dignidade humana, combate a exclusão social e promove o acesso ao conhecimento; à questão ambiental, incentiva a sustentabilidade forma coletiva.

## REFERÊNCIAS

ARNS, P. C; ZAPATA, T; PARENTE, S; OSÓRIO, C; BRITO, M. S.  
**Desenvolvimento institucional e articulações de parcerias para o desenvolvimento local.** Recife: BNDES, 2000.

ÁTRIA, R.; SILES, M.; ARRIAGADA, I.; ROBINSON, L. J.; WHITERFORD, S.  
(comps.). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe:** en busca de un nuevo paradigma. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-University of Michigan Press, 2003.

BOURDIEU, P. The forms of capital. *In:* RICHARDSON, J. G. (ed)  
**Handbook of theory and research for sociology of education.** New York: Greenwood, 1985.

BROSE, M. **Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local.** 103 experiências no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul: EDUNIC, 2002.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** metodologia de planejamento. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CAMPOS, M. M. C. **Processo de desenvolvimento local**: uma análise da implementação do projeto aliança com o adolescente. 2003. 173 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador.

CUNHA, L. A. G. Por um projeto sócio espacial de desenvolvimento. **Revista de História Regional**. v. 3, n. 2, 1998.

COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, v. 94 Supplement, 1988.

COLEMAN, J. S. **Foundations of social theory**. 3. ed. Cambridge: The Belknap of Harvard University Press, 2000.

DAVID, M. B. A.; MALAVASSI, L. M. O. El capital social y las políticas de desarrollo rural. Punto de partida o punto de llegada? *In*: ÁTRIA, R. (org). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe**: en busca de un nuevo paradigma. Santiago do Chile: CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Universidad Del Estado de Michigan, 2003.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, New York, v. 24, n. 6, maio 1996.

FRANCO, A. de. **Capital social**: leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília: Instituto de Política, 2001.

FRANCO, A. de. Porque precisamos de desenvolvimento local, integrado e sustentável. **Revista Século XXI**, n 3. Brasília: Instituto de Política, 2000.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, Curitiba, p. 165-185, 2003.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

JARA C. J. **Repensando o desenvolvimento comunitário**: o essencial nem sempre é visível. Prorural: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1998.

LOURY, G. Why should we care about group inequality?. **Social Philosophy and Policy**, v. 49, 1987.

LOURY, G. A dynamic theory of racial income differences. *In*: WALLACE, P.; LE MUND, A. (orgs). **Women, minorities and employment discrimination**. Lexington Books: Mass, 1977.

PRÉVOST, P. As dimensões e processos do desenvolvimento das coletividades locais. **Seminário “Cooperativismo e Desenvolvimento Local”**, 9 e 10 de Novembro de 2005. Curitiba.

PORTES, A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern **Sociology Annual Review of Sociology**. v. 24, n. 1, 1998.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, M. A.; PAULA, N. M. de. **Desenvolvimento local**: a experiência paranaense com os arranjos produtivos locais. *In*: MELO, R. L. de; HANSEN, D. L. (orgs). **Desenvolvimento Regional: novas e velhas questões**. Aracaju: Editora da UFS, 2007.

SILVEIRA, C. M. Desenvolvimento local: uma hipótese política. *In*: SILVA, G.; COCCO, G. (orgs). **Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A; Brasília: Sebrae, 2006.

ZAPATA, T.; PARENTE, S.; ARNS, P. C.; JORDAN, A.; OSÓRIO, C. **Desenvolvimento local: estratégias e fundamentos metodológicos**. Rio de Janeiro: Ritz, 2001.

## Capítulo 9

# AÇÕES COLETIVAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: INCENTIVOS E DESAFIOS

---

*Keila Raquel Wenningkamp*

O desenvolvimento econômico está atrelado a fatores exógenos e endógenos (BARQUERO, 2001; MARTINELLI; JOYAL, 2004; FERRERA DE LIMA, 2017). Enquanto os primeiros envolvem forças externas, de cima para baixo, a exemplo das intervenções do Estado ou de iniciativas privadas, os fatores endógenos se referem àqueles provenientes da base (de baixo para cima), ou seja, do próprio local. Nesse sentido, com base em Barquero (2001), Buarque (2002) e Martinelli e Joyal (2014), o desenvolvimento local pode ser compreendido como um processo de mudança provocado especialmente por forças internas e locais, as quais identificam e valorizam especialidades e potencialidades originais do local com vistas a dinamizar a economia e melhorar a qualidade de vida da população. Assim, o desenvolvimento local possui uma perspectiva abrangente e que vai além do crescimento econômico, isto é, tem um foco integrador entre as dimensões econômica, social, humana, ambiental, moral, cultural e política, cujo objetivo é o progresso da sociedade como um todo, transformando positivamente uma realidade local.

Mas que aspectos contribuem para desencadear o desenvolvimento local? Entre os mais variados fatores, Albuquerque e Zapata (2010) mencionam iniciativas como: criação de uma institucionalidade para o desenvolvimento econômico local; fomento de empresas locais e capacitação de recursos humanos; cooperação público-privada; atitude proativa do governo local; mobilização e participação dos atores locais; existência de equipes de liderança local; elaboração de uma estratégia territorial de desenvolvimento; e, coordenação de programas de instrumento de desenvolvimento.

Especificamente no âmbito da mobilização dos atores locais, é imprescindível criar uma cultura que incentive a participação de toda a população e não de apenas alguns membros. Dessa forma, devem ser mobilizados o setor financeiro, o setor associativo, os estabelecimentos de ensino, as mídias escritas ou eletrônicas, as administrações locais, os centros de pesquisa, as organizações sindicais e todos os que desejam e que podem impactar na melhoria do local. É necessário que sejam incentivados tanto o empreendedorismo individual dos cidadãos, quanto as organizações da sociedade civil e

os mais diversos tipos de redes interorganizacionais. Isso porque são os empreendedores que visualizam oportunidades de negócios e mobilizam recursos, enquanto que as associações, as cooperativas, as redes e demais movimentos dessa natureza são formas de superar dificuldades e antagonismos locais e contribuir com estímulos e oportunidades de emprego e renda (FERRERA DE LIMA, 2017; JOYAL, 2021).

Conforme Barqueiro (2001), essas redes e formas coletivas de atuação tem sido destaque por serem adotadas por diversas empresas, organizações e instituições, cujas relações econômicas estão pautadas no conhecimento mútuo e na confiança existente entre os membros participantes. Essa confiança, somada a própria cooperação, a reciprocidade e também a fatores como normas e sistemas locais é que caracterizam o capital social, aspecto tão importante para o desenvolvimento local (PUTMAN, 1993). Dessa maneira, observa-se que a construção do capital social está pautada na cooperação, aspecto esse presente nos mais diversos tipos de organizações caracterizadas pela coletividade, a exemplo das cooperativas, associações e arranjos produtivos locais – APLs, *cluster*, sindicatos, parcerias e alianças. Logo, essas ações coletivas tornam-se fatores preponderantes para o desenvolvimento local (ALVES *et al.*, 2013; WENNINGKAMP, 2019).

Diante do exposto, este capítulo concentra-se na compreensão dessas ações coletivas. Para tanto, primeiramente, são abordadas algumas de suas principais características apresentando-as como formas complexas de governança. Também, são abordados incentivos e benefícios que as ações coletivas proporcionam aos atores locais direta e indiretamente envolvidos, bem como seus desafios. Posteriormente, são apresentados alguns aspectos inerentes à organização interna das ações coletivas, especialmente aqueles voltados para a sua gestão e liderança, que devem pensados pelos atores coletivos e locais, a fim de favorecer à continuidade e desenvolvimento dessas organizações ao longo do tempo e, conseqüentemente, impactar positivamente no desenvolvimento local.

## **CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS**

As ações coletivas possuem pelo menos duas grandes origens, quais sejam: a dos movimentos sociais (sob uma ótica mais sociológica) e a dos grupos de interesse (sob uma ótica mais econômica), de maneira que existem as chamadas teorias clássicas e as contemporâneas das ações coletivas (GOHN, 2011).

Em relação às teorias clássicas, essas predominaram mais ou menos até a década de 1960 e não foram homogêneas, pois apresentavam diversos enfoques. Porém, possuíam aspectos comuns, tais como: o objeto de análise era a teoria da ação social e o

foco era o entendimento dos comportamentos coletivos, sendo que esses comportamentos eram analisados conforme o ponto de vista sociopsicológico. Ou seja, os autores clássicos analisavam as ações coletivas como movimentos cuja adesão de membros se dava em função de descontentamentos, insatisfações e frustrações.

As correntes teóricas substituintes às clássicas (dos movimentos sociais) passaram a surgir pois essas não eram mais suficientes para explicar novos e diferentes movimentos que emergiam no âmbito organizacional-institucional, especialmente a partir dos anos 1960. Esses movimentos eram caracterizados muito mais por escolhas e comportamentos racionais do que por descontentamentos e comportamentos irracionais.

Nesse contexto, Mancur Olson, em 1965, contribuiu significativamente, pois apresenta pela primeira vez uma explicação econômica para a formação dos grupos (NASSAR, 2001; GOHN, 2011). Com base nesse olhar, as ações coletivas se originam por objetivos comuns entre indivíduos ou organizações, mas não apenas por isso. Atores também se unem pela dificuldade de obter determinado benefício de maneira individual, ou seja, por possuírem racionalidade individual e autointeresse. Dessa forma, exceto em grupos pequenos, os atores não contribuirão ou dificilmente contribuirão em um nível ótimo para uma ação coletiva se não tiverem incentivos ou coerção para isso (OLSON, 1999). Logo, segundo Sandler (2004), as ações coletivas derivam da união de forças de dois ou mais atores, sejam eles indivíduos, organizações, nações ou outros, imprescindível para o alcance de um interesse comum, mas também dos objetivos individuais. Assim, uma ação coletiva é composta por interações estratégicas, significando que as escolhas de um dos participantes (e suas consequências) são dependentes de sua própria atuação, bem como a dos outros atores.

Exemplos dessas ações coletivas (e que podem estar presentes nos espaços geográficos locais) são: associações, cooperativas, alianças, *clusters*, arranjos produtivos locais, franquias, sindicatos, redes, marcas coletivas, parcerias, sistemas de cadeia de suprimento, entre outros (MÉNARD, 2004; SCHMIDT; SAES, 2008; ZYLBERSZTAJN, 2010; WENNINGKAMP, 2015). Esses modelos organizacionais são considerados como formas complexas ou híbridas de governança por serem baseadas na interação, na coletividade, na cooperação, mas também na competição.

As formas de governança complexa têm emergido em resposta a um conjunto de distintas transações que tem ocorrido de maneira coletiva e simultânea, sendo que outras estruturas de governança, como a hierarquia e o mercado, não têm dado conta de responder (AUSTIN, 2001; MÉNARD, 2004; SANDLER, 2004). Segundo Ménard (2004) e Zylbersztajn (2005), as estruturas de governança denominadas de mercado e hierarquia e seu arcabouço teórico, que explicava as transações e arranjos institucionais presentes no mercado como um todo até meados de 1980, passaram a não ser suficientes para justificar a existência de outras formas de organização, caracterizadas pela

complementaridade e simultaneidade de transações, como as organizações sem fins lucrativos, entidades de representação e tantas organizações estratégicas que se formavam por arranjos institucionais complexos. Ademais, foi observado que transações realizadas via mercado passaram a se misturar com transações integradas verticalmente e com contratos de desenhos e formatos diversos, de maneira que surgem então as formas organizacionais complexas. Essas estruturas de governança passam então a ser uma outra opção (além de mercado e hierarquia) para a coordenação dos parceiros, controle da dependência mútua e do oportunismo dos atores envolvidos na transação.

Apesar do amplo vocabulário para indicar as estruturas complexas de governança, essas possuem uma série de características singulares. Entre as principais, está a presença de acordos entre os atores, sendo que, a partir dessa característica, há o compartilhamento de recursos, os contratos e a competição (MÉNARD, 2004).

Em relação ao compartilhamento de recursos, isso é orientado para a organização de ações por meio da coordenação e da cooperação, de forma que as decisões fundamentais sejam realizadas de maneira conjunta e colaborativa. Decorrente dessa característica, outros aspectos assumem importância e devem ser analisados. Primeiro, em função de compartilharem recursos, os atores podem ter a presença de comportamentos oportunistas, os chamados *free riders* (caronas), de forma que a eficiente escolha dos participantes se torna fator imprescindível, ou seja, deve-se conhecer a identidade dos parceiros. Depois disso, fato é que as ações coletivas envolvem planejamento conjunto, por isso a subdivisão e coordenação de tarefas entre os atores são aspectos importantes para a escolha de modo específico de governança e na projeção de mecanismos de formalização e monitoração da organização coletiva. Outro fator a se observar é que a informação entre os participantes é fundamental e por isso a criação de um sistema de informações dentro da estrutura é importante para minimizar as assimetrias e permitir a continuidade do relacionamento. Essa continuidade do relacionamento “exige cooperação e coordenação: os parceiros devem aceitar perder parte da autonomia que teriam sob uma relação de mercado sem os benefícios do controle que a hierarquia poderia fornecer” (MÉNARD, 2004, p. 352, tradução nossa).

Partindo agora para a característica dos contratos, esses podem ser com mais ou menos formalidade e representam formas de regular as transações entre os atores de arranjos híbridos, criando assim uma reciprocidade transacional. Os contratos, por um lado, são vantajosos nos casos de transferência de competências e compartilhamento de recursos escassos, mas, por outro, apresentam riscos por serem incompletos e sujeitos a revisões imprevisíveis.

Em relação à próxima característica, a competição e as pressões competitivas fazem parte da modelagem dessas formas de governança. Isso quer dizer que, por um

lado, os atores cooperam, mas, por outro, também competem, seja em uma atividade específica, por investimentos específicos ou com outra estrutura híbrida.

A partir do exposto, é possível entender que entre as características recorrentes das formas complexas de governança estão: o compartilhamento de recursos; a possibilidade de ações oportunistas e assimetria de informações; o planejamento conjunto; a continuidade da relação/reputação; cooperação; competição; coordenação; contratos formais e informais; e, reciprocidade transacional. Ademais, que essas estruturas complexas de governança podem abarcar os mais variados tipos de organizações coletivas, pois tem como base a atuação colaborativa e conjunta de atores ou organizações locais com interesses comuns e individuais. Nesse sentido, quais são os incentivos e benefícios proporcionados por ações coletivas para os atores locais? E quais são seus desafios?

## **BENEFÍCIOS E DESAFIOS DAS AÇÕES COLETIVAS LOCAIS**

Os mais diversos formatos de ações coletivas frequentemente proporcionam benefícios aos atores locais diretamente envolvidos e também ao seu entorno, sendo que esses podem ser de cunho econômico, social, político, cultural, psicológico, ambiental, entre outros (BRITO, 2001; OLSON, 1999). Dessa maneira, enquanto algumas ações coletivas podem propiciar, por exemplo, acesso competitivo aos mercados, a financiamentos e o compartilhamento de recursos, outras podem trazer força e representatividade para o espaço geográfico local, bem como prestígio, respeito e amizade.

Assim, entre os mais diversos resultados proporcionados por ações coletivas e que, portanto, contribuem para o desenvolvimento local, estão: a) o crescimento de receita e o melhoramento do bem-estar material dos participantes da ação coletiva e também da população em geral, uma vez que podem obter recursos, gerar empregos e rendas em níveis superiores por meio da atuação coletiva; b) a alteração das relações sociais inclusas em uma determinada população local, fortalecendo laços de confiança e de reciprocidade, por exemplo; c) a influência sobre as políticas públicas locais e externas, a fim de aumentar as possibilidades de desenvolvimento e/ou atenuar ou suplantar sistemas de discriminação e exclusão (RAMIREZ; BERDEGUÉ, 2003).

Outros ganhos proporcionados por ações coletivas, citados por autores como Nassimbeni (1998), Austin (2001), Lazzarini *et al.* (2001), Maeda e Saes (2009), podem ser: ganhos de escala e de aglomeração; aumento do poder de barganha dos atores locais; diluição de riscos entre os mais diversos atores coletivos; redução de conflitos, pois por mais que exista competição, os participantes também cooperam; maior poder de



negociação local; marketing e pesquisas realizados de maneira conjunta; construção de habilidades complementares; aumento da produção e produtividade; otimização das operações; redução dos custos de transação; melhoria da estrutura social, que entusiasma o comportamento e a performance coletivas; o aprendizado individual e/ou coletivo; e, as externalidades positivas de rede, que são aquelas geradas para o entorno, isto é, para a sociedade como um todo.

Além desses, atores locais e coletivos ainda podem se beneficiar de ações coletivas por essas proporcionarem: diversificação da produção, compartilhamento de tecnologia, de conhecimento e de informação, aumento/diversificação da fonte de renda primária ou secundária, possibilidade de permanência no campo; emprego e renda para integrantes de outras comunidades; recolhimento de impostos para o local; fomento às atividades econômicas já existentes no local; melhoramento da infraestrutura física, das instalações e dos serviços designados à sociedade e, com tudo isso, acréscimo do capital social e desenvolvimento local (WENNINGKAMP, 2015).

No entanto, apesar da capacidade de proporcionar os mais diversos benefícios e contribuir para o desenvolvimento local, as ações coletivas também possuem uma série de desafios, falhas e riscos, fatores esses que são muitas vezes intrínsecos às suas próprias características. Por exemplo: o fato de os indivíduos serem autointeressados, o que gera contribuições subótimas para a coletividade; a presença de *free riders*, que não contribuem, mas usufruem no benefício coletivo; o desafio de coordenar especialmente grupos grandes, o que aumenta consideravelmente o custo de organização; os conflitos muitas vezes decorrentes das diferenças/heterogeneidade dos grupos; e, a falta de confiança e de reputação (GRANOVETTER, 1973; OSTROM, 1998; OLSON, 1999).

Em relação ao autointeresse e as contribuições subótimas, cabe mencionar que, segundo Olson (1999), principalmente nos casos das ações coletivas com um número maior de atores participantes, os esforços individuais para o cumprimento do objetivo comum não são facilmente vistos, isso porque a contribuição tende a ser maior em comparação ao que o indivíduo percebe do bem comum compartilhado individualmente. Ou seja, há um efeito imperceptível que, por sua vez, provoca conflitos e tende a fazer com que os envolvidos colaborem menos do que seria possível.

Já em relação à presença de *free riders*, isso ocorre porque os atores das ações coletivas frequentemente possuem interesses com tamanhos distintos. Isso faz com que nem todos contribuam com a mesma intensidade para o atingimento do interesse comum, por isso são chamados de caronas. Logo, *free rider* significa o oposto da cooperação, sendo, portanto, atores que não arcam com o ônus da consecução de um bem comum, por saberem que, mesmo não contribuindo, poderão usufruir dos benefícios tanto quanto os outros participantes (OLSON, 1999; BRITO, 2001).

No que tange ao tamanho do grupo, há pelo menos duas reflexões distintas, mas igualmente importantes, em relação às ações coletivas com menor e maior número de participantes. A primeira delas é sobre a menor eficiência dos grupos grandes, decorrente de uma série de motivos (OLSON, 1999), conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Diferença entre ações coletivas com menor e maior número de participantes

	<b>Grupos pequenos</b>	<b>Grupos grandes</b>
<b>Percepção do benefício alcançado</b>	É maior	É menor
<b>Constatação de <i>free riders</i></b>	Facilmente	Difícilmente
<b>Custos de organização e coordenação</b>	Baixos	Altos
<b>Ação voluntária</b>	Facilmente ocorre	Difícilmente ocorre
<b>Nível de benefício alcançado</b>	Próximo ao nível ótimo	Distante do nível ótimo

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Olson (1999).

Observando o Quadro 1, entende-se que os grupos grandes são menos eficientes do que os menores, porque: a) nesses é mais difícil inspirar e obter a contribuição individual do participante para a ação coletiva; b) possibilita e deixa mais invisível a presença de caronas; c) os custos de organização e coordenação são maiores; d) dificilmente acontece uma ação voluntária em prol do objetivo comum; e) o nível do bem coletivo é mais distante do ótimo desejado.

Contudo, ao considerar o objetivo da ação coletiva e não apenas os aspectos inerentes aos custos organizacionais, outra análise pode ser feita. Ou seja, se o interesse da ação coletiva é chamar a atenção, ter força e impactar amplamente o local e seu entorno, isso dificilmente ocorrerá a partir de um grupo pequeno. Grupos pequenos podem ter desafios para obter recursos, financiamentos e representatividade social. Dessa forma, grupos maiores se tornam vantajosos (OSTROM, 2007). Logo, se o olhar for para o aspecto da organização da ação coletiva, o grupo grande até pode ser menos eficiente, mas se o olhar for para o atingimento do objetivo comum, muitas vezes os grupos grandes são mais favoráveis.

O próximo fator desafiador das ações coletivas trata-se dos conflitos decorrentes das diferenças existentes entre os atores participantes, bem como pela falta de confiança e reciprocidade. Nesse sentido, torna-se importante discutir sobre a homogeneidade (laços fortes) e heterogeneidade (laços fracos) das ações coletivas.

Os grupos homogêneos (laços fortes) referem-se àqueles formados por indivíduos ou organizações que possuem geralmente as mesmas experiências, habilidades e competências. Muitas vezes podem envolver laços de amizade, parentesco e vizinhança,

ou seja, fazem parte de um mesmo círculo social. Esses grupos tendem a favorecer a confiança e a reciprocidade entre atores, pois frequentemente se conhecem ou conhecem suas reputações. Já os grupos heterogêneos (laços fracos) são aqueles caracterizados por indivíduos/empresas com diferentes experiências, competências, formações e informações dentro das ações coletivas. Nesses casos, a confiança torna-se um desafio maior e os conflitos são mais frequentes. Contudo, grupos heterogêneos, justamente devido às diferentes visões e experiências dos participantes, favorecem mais a inovação do que os grupos homogêneos (GRANOVETTER, 1973).

Ainda considerando questões de homogeneidade e heterogeneidade, a partir de Nassar (2001), pode-se ter outras considerações sobre esse desafio. A heterogeneidade pode ser negativa para a provisão do benefício comum, pois essa característica tende a gerar objetivos difusos e generalistas nos grupos. Em contrapartida, em grupos homogêneos, o alinhamento de interesses é maior e pode possibilitar a consecução do objetivo grupal em um nível mais perto do ótimo.

Considerando essas visões, percebe-se que a homogeneidade e heterogeneidade podem ser analisadas sob pontos de vistas diferentes. No primeiro caso, são analisadas as ideias dos membros locais participantes (GRANOVETTER, 1973); no segundo, são observados os interesses dos membros (NASSAR, 2001). Contudo, de modo geral, podem-se visualizar aí os fatores conflitos e confiança como sendo dilemas das ações coletivas.

Observando esses desafios, é imprescindível que os atores coletivos locais ajam de maneira planejada e proativa buscando maneiras de superar ou eliminar esses obstáculos, uma vez que esses podem impactar negativamente para a continuidade e desenvolvimento das ações coletivas ao longo do tempo e também para o desenvolvimento local.

Entre as mais diversas estratégias que podem ser pensadas, a subdivisão de grupos grandes em grupos menores pode ser uma delas, conforme Olson (1999). Com isso, atores locais e coletivos podem facilitar a coordenação interna e até diminuir ou compartilhar os custos de organização das ações coletivas, obtendo vantagens inerentes tanto aos grupos pequenos, como também aos grupos maiores. Ademais, isso contribui para inibir *free riders* e pode ser fator decisivo para motivar as contribuições individuais e minimizar conflitos decorrentes das diferenças e heterogeneidades, pois em grupos menores, os atores podem se conhecer melhor, gerar maior confiança e alinhar melhor seus objetivos individuais com os coletivos. Além dessa, outras ações podem reduzir os impactos negativos gerados pela complexidade das ações coletivas, conforme é explorado no tópico a seguir.

## **MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES COLETIVAS: ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS PELOS ATORES COLETIVOS E LOCAIS**

Ao considerar os incentivos e benefícios das ações coletivas para o desenvolvimento local, bem como seus desafios, pergunta-se: o que deve ser observado e pensado pelos atores coletivos e locais para que essas se mantenham e se desenvolvam ao longo do tempo? O intuito aqui é refletir sobre alguns desses aspectos (sem, no entanto, exauri-los ou limitá-los), especialmente os ligados à organização interna das ações coletivas, isto é, a sua gestão e liderança.

### **A Gestão das Ações Coletivas**

Formas organizacionais coletivas representam alterações na forma de competição de indivíduos para grupos *versus* grupos, tornando-se uma alternativa para pessoas e empresas obterem vantagens competitivas. No entanto, apenas a vontade de cooperar pouco contribui para o alcance de um melhor desempenho econômico, financeiro, social ou psicológico dos membros envolvidos, bem como para o desenvolvimento dessas estruturas complexas de governança. Assim, independente do formato da ação coletiva (cooperativa, associação, rede, APL, *cluster*...), ter uma gestão eficiente é fundamental para a sua manutenção competitiva (OLSON, 1999; VERSCHOORE, 2006; ROTH *et al.*, 2012; TONIN, 2014).

Contudo, conforme Nassimbeni (1998), essas organizações requerem muito esforço para uma efetiva gestão, pois é desafiador coordenar atores que são interdependentes, mas que mantêm sua autonomia. Assim, a gestão de ações coletivas deve envolver o equilíbrio entre duas necessidades contrastantes, quais sejam: por um lado, a coordenação deve ser mais flexível e, portanto, não tão rígida a ponto de permitir que essa traga as habilidades e competências específicas dos atores envolvidos; por outro, os mecanismos de coordenação entre os membros autônomos precisam ser capazes de tornar as ações e os comportamentos dos envolvidos coerentes e sincronizados com o objetivo maior e comum à ação coletiva.

Além disso, a coordenação e a habilidade gerencial são essenciais para direcionar a cooperação ao considerar outras duas dificuldades das ações coletivas: a) os atores envolvidos possuem objetivos individuais distintos e muitas vezes conflitantes, bem como interesses de tamanhos diferentes e variadas percepções no que tange aos fins e aos meios das atuações dentro do modelo coletivo; b) os atores de certa forma abrem mão de sua liberdade para permitir que todos gerenciem aspectos específicos do seu negócio a partir de regras e regulamentos formados de maneira conjunta (ROTH *et al.*,

2012; TONIN, 2014). Dessa forma, a gestão “é a forma de resolver o dilema da maximização individual, orientando as ações para que ambas as partes ganhem” (TONIN, 2014, p. 63).

Nesse sentido, para Verschore (2006), Provan e Kenis (2008) e Tonin (2014), as estruturas organizacionais colaborativas tem se demonstrado uma forma inovadora de organização, isso por romper com a gestão hierárquica tradicional, assumindo formas mais flexíveis e harmonizadas com as exigências e obstáculos do século XXI. Verschore (2006, p. 76) ressalta que:

[...] as redes interorganizacionais, por suas características peculiares, não podem ser administradas sob a égide de modelos clássicos de gestão, desenvolvidos para grandes empresas hierarquizadas e dirigidas burocraticamente, sob pena de não alcançarem todos os benefícios da cooperação e, em alguns casos, incorrerem em erros que as conduzirão ao fracasso.

A partir desses apontamentos sobre a gestão de ações coletivas e a gestão de organizações tradicionais e hierárquicas, pode-se entender que há uma série de diferenças. Nos modelos tradicionais hierárquicos, a gestão e a tomada de decisão são mais centralizadas e baseadas em comandos, pois os participantes, de certa maneira, estão ali para trabalharem em prol dos objetivos organizacionais e receberem por isso. Por outro lado, especialmente em função das ações coletivas serem compostas por membros autônomos e que, portanto, também são proprietário, sua gestão está mais voltada para conseguir o consenso, a integração e a colaboração, buscando atingir os objetivos coletivos (que também envolvem os individuais). Logo, a nova organização sob o formato de redes de cooperação precisa, de certa forma, “de um modelo de gestão específico, sem o qual não será possível obter os benefícios proporcionados pela cooperação. Através de uma gestão focada em redes de cooperação, pode-se obter os avanços” (VERSCHOORE, 2006, p. 85).

Em que se baseia esse modelo de gestão específico às ações coletivas? Para Marcon e Moinet (2000), existem nove principais papéis ou direcionamentos para a gestão dessas organizações:

- a) distanciar-se do cartesianismo, pois as redes são estruturas complexas e com incompletude de conhecimento, de forma que o pragmatismo cartesiano deve ser substituído por mais flexibilidade e estudo dos vínculos entre os atores;
- b) pensar na rede como uma inteligência coletiva, ou seja, distribuída entre todos os membros. É como se dissesse que ninguém sabe tudo e todos sabem um pouco. Dessa maneira, ao contrário da hierarquia tradicional, que é rígida, complicada e com inteligência segmentada, a rede tem uma configuração de membros mais flexível e auto adaptável;

- c) reunir as condições favoráveis para a formação de uma rede. Isso significa a necessidade de algo além da existência de relações entre os membros, isto é, a consistência de uma rede é baseada não apenas na ocorrência de relacionamentos, mas sim na existência de um projeto unificador, seja um ou mais interesses comuns, o surgimento de uma crise, o esgotamento de recursos para resolver dificuldades, entre outros;
- d) dar uma realidade operacional para a rede, ou seja, além de ter um projeto unificador, é preciso atividades práticas que conduzem esses membros para esse interesse comum, podendo ser: i) recursos para troca, como informações, tempo e know-how; ii) infraestrutura, podendo envolver equipamentos e instalações; iii) infoestrutura, que são regras de ética e funcionamento;
- e) enriquecer a rede, isto é, sua capacidade de manter, desenvolver e estimular os fluxos existentes na rede, pois os fluxos é que geram atendimento de expectativas e cumprimento de objetivos dos membros;
- f) preferir envolver os membros em vez de aplicar medidas. Isso quer dizer na rede a autoridade não deve ser decretada, mas sim adquirida pela adesão de outros, por meio do carisma, habilidades, voluntarismo, habilidades interpessoais, antiguidade na rede, entre outros. Assim, é baseada na confiança, na transparência das relações, e no contrato moral;
- g) procurar soluções para conflitos na forma do ganha-ganha. A existência de conflitos em rede é um fato, é natural em processos humanos, mas na atuação coletiva em rede é importante uma resolução que propicie benefícios para as partes envolvidas;
- h) ter ferramentas de comunicação à disposição, de maneira que a comunicação e a interação sejam facilitadas em vez de lenta e rígida. Isso não significa apenas ferramentas tecnológicas, pois se deve cuidar com o risco de enfatizar demasiadamente a rede eletrônica em relação à rede humana;
- i) deixar o orgulho e autoritarismo de lado. A gestão de rede deve ser feita não com o olhar de alguém que ordena, mas como alguém que acompanha o grupo.

Complementarmente, existem alguns atributos essenciais para uma eficiente gestão das ações coletivas, sendo: os mecanismos sociais, os aspectos contratuais, a motivação e o comprometimento, a integração com flexibilidade e a organização estratégica (VERSCHOORE, 2006; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008), cujo detalhamento é apresentado no Quadro 2.

Visualizando o Quadro 2, especialmente sobre os mecanismos sociais e os aspectos contratuais, esses fatores são complementares, de maneira que os pontos fracos de um são amenizados pelos pontos fracos do outro, e vice e versa. É possível perceber que os diferentes mecanismos mencionados não se referem unicamente a aspectos estruturais, mas também comportamentais envolvendo inclusive quem gerencia a rede.

Quadro 2 – Atributos para a gestão de ações coletivas

Atributo	Definição
<b>Mecanismos sociais</b>	São fatores do comportamento individual dos atores envolvidos e dos relacionamentos sociais que impactam no ato de cooperar e de decidir coletivamente. Assim, são substitutos para as formas hierárquicas de controle, bem como são estímulo para os relacionamentos e para as atitudes de colaboração, de maneira que envolvem a construção de procedimentos e normas gerais de conduta e comportamentos. Entre os aspectos que caracterizam os mecanismos sociais, a confiança é um alicerce estrutural, pois as decisões, as atitudes de cooperar ou não e os relacionamentos mútuos decorrem e são fortalecidos por esse item. Ainda, o capital social, que envolve a habilidade de associação, normas de comportamento, obrigações mútuas e credibilidade recíproca, é outro elemento dos mecanismos sociais. Em grupos pequenos, apenas mecanismos sociais algumas vezes bastam para a condução da coletividade, principalmente pela comunicação face a face.
<b>Aspectos contratuais</b>	São procedimentos e normas gerais (minuciosas e formais) de conduta que auxiliam a realização das tarefas coletivas. Definem os direitos, deveres, regulam os relacionamentos, controlam os conflitos e ações oportunistas e regulam a distribuição dos resultados. Em ações coletivas de grandes grupos, as normas precisam ser detalhadas e formalizadas, a fim de servir como guia para as atividades colaborativas.
<b>Motivação e comprometimento</b>	Refere-se à capacidade de motivar e de comprometer os membros do grupo. A independência dos participantes em rede e o fato de existirem interesses individuais permitem a cada participante a vantagem de definirem sua dedicação e energia empreendedoras. Logo, a gestão da rede precisa possuir ações que consigam a motivação e comprometimento dos membros em prol dos objetivos comuns, sendo que isso é possível, por exemplo, pela sua participação em encontros, assembleias, encontros, entre outros.
<b>Integração com flexibilidade</b>	Significa conseguir internalizar as atividades elaboradas pelos diferentes atores, de forma a obter os benefícios, tais como a escala, mas sem perder a flexibilidade e o atendimento personalizado característico de pequena organização, não gerando custos ou problemas de integração. Logo, a integração com flexibilidade permite que os envolvidos não se distanciem do seu foco produtivo para atender determinadas demandas, deixando isso a cargo da ação coletiva.
<b>Organização estratégica</b>	Significa a autoridade dada pelos cooperados para a rede, a fim de que a mesma direcione objetivos comuns e trace competências e atividades para alcançá-los de maneira eficiente e coletiva. Isso inclui a realização de planejamento estratégico participativo e democrático e com base em resultados, formação de equipes de trabalho (principalmente em grupos grandes) e a utilização de tecnologias de informação para realizar seu acompanhamento.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Verschoore (2006) e Balestrin e Verschoore (2008).

Nesse sentido, por quem a gestão das ações coletivas pode ser realizada? Conforme Hibbert, Huxham e Smith Ring (2008), a gestão de estruturas colaborativas pode ser realizada, por exemplo, por alguém que já é gestor e que também é um membro participante da ação coletiva. Ainda, por um outro membro (não necessariamente um gestor) que faz parte da organização colaborativa ou por um ator externo.

Diante disso, entende-se que a gestão das ações coletivas pode ser realizada de três formas: pelas pessoas ou empresas que fazem parte da organização, de maneira compartilhada; por um indivíduo ou empresa reconhecidos como líder; ou, por meio de uma organização administrativa da rede (HIBBERT; HUXHAM; SMITH RING, 2008; PROVAN; KENIS, 2008). No primeiro caso, a organização coletiva geralmente não possui uma estrutura administrativa separada e única, sendo a coordenação totalmente descentralizada. Essa forma de gestão pode ser formal, a partir de reuniões regulares, por exemplo, ou pode ser informal, a partir daqueles atores que tem interesse no bom desempenho da ação coletiva. Dessa forma, mais membros possuem bases relativamente iguais para gerir a atividade colaborativa, e por isso é chamada de gestão compartilhada. Isso significa que as decisões e o gerenciamento das ações são feitos pela coletividade, de maneira que há simetria de poder.

A gestão compartilhada, porém, é difícil de ser mantida no longo prazo por uma série de motivos, como, por exemplo, o fato de os objetivos e as necessidades individuais serem conflitantes entre si e também com os da ação coletiva, bem como a falta de recursos e tempo. Ademais, é agravada quando praticada por grupos grandes, com menor controle social, contato face a face ou possibilidade de cobrança mútua, ou seja, onde *free riders* ser tornam mais presentes.

No caso da existência do membro reconhecido como líder, a coordenação é altamente centralizada nesse ator, que também faz parte da rede e que assume maior responsabilidade na condução da tomada de decisão e gerenciamento das atividades. Isso ocorre geralmente em relacionamentos incluindo cliente-fornecedor, por exemplo, tendo uma organização mais forte e outras mais fracas, em maior número. Logo, por um lado, se todas as principais decisões nesse tipo de gestão são coordenadas por esse ator líder, que assume tal responsabilidade fornecendo administração e até mesmo facilidades para que a ação coletiva atinja os objetivos comuns, por outro, cria certa assimetria de poder dentro da ação coletiva, podendo inclusive alinhar os objetivos comuns estritamente com os seus individuais.

Já no caso de a gestão ser feita por uma organização administrativa, essa unidade administrativa é externa e configurada especificamente para governar a ação coletiva e suas atividades, de maneira que possui papel fundamental na sua manutenção. Essa unidade pode ser, por exemplo, uma entidade governamental ou uma organização sem fins lucrativos. Ademais, pode ser constituída ainda de um único indivíduo, que pode ser



um facilitador, ou por uma organização formal, com diretor e equipe. Nesses casos, essa gestão pode ser utilizada para melhorar a legitimidade da rede, lidar com problemas diversos e tratar questões estratégicas, diminuindo a complexidade da gestão compartilhada. Muitas vezes, a gestão realizada por uma organização externa é utilizada na fase de formação de uma ação coletiva, quando precisa de financiamento, treinamento ou facilitação para que seus objetivos sejam bem definidos e atingidos. Porém, ocorre que muitas vezes se confia nesse tipo de gestão ao ponto de as decisões não mais retratarem da melhor forma os participantes da ação coletiva.

Ao considerar de que maneira a gestão de ações coletivas pode ser feita e por quais tipos de atores elas são frequentemente geridas, existem ainda dois aspectos diretamente ligados com isso e que podem ser discutidos: os estilos de gestão e sua relação com o tamanho do grupo.

Segundo Provan e Kenis (2008), nas ações coletivas com um pequeno número de participantes, a gestão compartilhada é a mais adotada, pois favorece para o controle total dos membros e das ações colaborativas. Porém, se ocorrer o aumento do número de participantes, a coordenação compartilhada se torna ineficiente muitas vezes em função da complexidade de conjugar os diferentes interesses de todos os atores. Sendo assim, a gestão mais eficaz seria aquela centralizada em uma organização/membro intermediário, líder, pois nesse caso os integrantes não precisariam mais interagir tanto uns com os outros, mas sim com o líder.

Nessa discussão, ainda podem ser acrescentados outros fatores, como a confiança e a natureza da tarefa (especificamente, a necessidade de competências de nível de rede) (PROVAN; KENIS, 2008). Sobre a confiança, essa reflete a vontade de aceitar as intenções e comportamentos de outros atores, o que é demonstrado a partir de características, normas, entre outros. Assim, a confiança é importante que esteja presente em toda a ação coletiva, sendo que, quando isso ocorre, a gestão compartilhada geralmente é adotada como forma de coordenação. Por outro lado, quando a confiança não é alta, adota-se a gestão em torno de uma organização líder.

No que tange a necessidade de competências de nível de rede, deve-se pensar quais as competências que os atores precisam ter ou desenvolver para atingir os objetivos comuns. Para definir isso, é preciso saber qual a natureza da tarefa que está sendo realizada na ação coletiva ou quais as exigências e necessidades externas que estão sendo enfrentadas. Com base nisso, nos casos em que tarefas precisam de competências interdependentes e específicas, a gestão precisa motivar isso, sendo então a coordenação por meio de um membro reconhecido como líder mais favorável do que a gestão compartilhada. Da mesma forma, dependendo do que está sendo exigido externamente, pode-se adotar a gestão compartilhada.

Levando em consideração esses fatores, observa-se que a gestão compartilhada será mais eficaz quando: há confiança entre os participantes, o número de membros é menor, o consenso entre os membros é alto e a necessidade de competências em nível de rede é baixa. Por outro lado, a gestão por um ator intermediário/líder de dentro da ação coletiva é indicada quando a confiança é estreitamente compartilhada entre os membros, o número de participantes e a necessidade de competências em nível de rede são moderados, bem como o consenso para a meta é moderadamente baixo. Por sua vez, a gestão realizada por uma unidade administrativa externa é mais eficaz quando a confiança for moderada e amplamente compartilhada entre os membros, o número de atores é moderado ou alto, o consenso para a meta for moderadamente alto e a necessidade de competências em nível de rede for alta.

Ainda sobre os estilos de gestão, é possível complementar que esses podem ser atrelados e definidos com base em três aspectos, denominados de tensões básicas, quais sejam: eficiência X inclusão; legitimidade interna X externa; flexibilidade X estabilidade (PROVAN; KENIS, 2008).

Em relação ao primeiro, cabe mencionar a dificuldade de equilibrar a eficiência administrativa, ou seja, de gerar resultados positivos para a ação coletiva com a necessidade de envolvimento dos membros, por meio de tomadas de decisões inclusivas. Nesse sentido, é necessário construir confiança através da colaboração, porém quanto mais envolvidos no processo de decisão estiverem, mais tende a ser demorado o processo e a obtenção do recurso, propriamente dito. Assim, por mais que nos primeiros passos da ação coletiva, a participação é de forma entusiasmada, com o passar do tempo, pode haver esgotamento do tempo e da energia de participação desses processos decisórios. Como resultado possível, um processo de centralização pode iniciar, sendo que um subconjunto de atores passa a trabalhar mais do que outros. Nesse ponto, a gestão compartilhada pode ser trocada pela gestão realizada por um ator específico, mas que, ao passar do tempo, pode também reduzir a participação dos membros e aumentar o foco nas necessidades e interesses desse membro. Logo, a gestão por alguma organização administrativa e externa passa a ser a mais eficiente, pois permite a participação e representação dos membros, mas com foco na eficiência. Como base nisso, na gestão compartilhada a tensão favorecerá a inclusão; enquanto isso, na gestão por um membro líder a tensão favorecerá a eficiência; e, na gestão por organização externa, a tensão será mais equilibrada, mas favorecerá a eficiência.

Sobre a tensão provocada pela legitimidade interna *versus* a externa, é possível dizer que, em função dos arranjos colaborativos muitas vezes competirem entre si (apesar de cooperarem), a legitimidade é um ponto crítico. Isso porque, caso os atores participantes não conseguirem extrair e observarem de fato os esforços e as interações coletivas como uma maneira legítima de condução do negócio, com vantagens para

todos, possivelmente não se comprometerão e a ação coletiva existirá apenas como nome. Por outro lado, se não há legitimidade externa, isto é, ser reconhecida como uma organização coletiva, conseguir financiamento, apoio, entre outros, os atores participantes também serão vistos como individuais e não coletivos. Nesse sentido, na gestão compartilhada, a tensão favorecerá a legitimidade interna; na gestão por um membro específico, a tensão favorecerá a legitimidade externa; e, na gestão por unidade administrativa externa, os dois lados da tensão serão abordados, mas de forma sequencial.

Por último, no que tange a tensão flexibilidade *versus* estabilidade, cabe apontar que, por um lado, a flexibilidade é necessária para garantir respostas rápidas às mudanças, às demandas e aos interesses dos envolvidos, mas, por outro, a importância da estabilidade é no sentido disso tudo poder ser confiável e consistente ao longo do tempo. Assim, poderia se pensar que uma gestão hierárquica e formal manteria a estabilidade, mas gerir ações coletivas como entidades burocráticas significa destruir a intenção e o propósito desse tipo de organização. Criar uma gestão que seja estável e flexível não é impossível, porém exige reavaliações constantes de mecanismos e de procedimentos a serem seguidos. Logo, nenhuma forma única de gerir vai sanar esse ponto crítico entre estabilidade e flexibilidade, pois no caso da governança compartilhada, a tensão favorecerá a flexibilidade, enquanto que na gestão por um membro específico ou uma organização administrativa externa, a tensão favorecerá a estabilidade.

Considerando isso, ao buscar a sobrevivência ao longo do tempo, é provável que a ação coletiva altere sua gestão de compartilhada para uma forma intermediária (por um membro específico) e/ou para uma unidade administrativa externa, demonstrando certa evolução da estrutura organizacional (PROVAN; KENIS, 2008). Contudo, é importante frisar que esses tipos gestão não se excluem mutuamente, ou seja, podem ser utilizados de maneira simultânea unindo características de um ou de outro, uma vez que não são estáticos, mas sim dinâmicos e com capacidade de serem adequados às situações da ação coletiva (TONIN, 2014).

Expostos esses diversos aspectos atrelados à gestão das ações coletivas, ressalta-se que essa gestão pode se tornar ainda mais desafiadora caso não conte com lideranças capacitadas e que consigam de fato envolver os atores locais e coletivos com os objetivos comuns. Portanto, o papel da liderança na gestão de ações coletivas torna-se foco no próximo tópico.

## **LIDERANÇA EM AÇÕES COLETIVAS**

Para falar sobre liderança em ações coletivas locais, primeiramente define-se liderança diferenciando-a de gestão. Ao longo do tempo, o conceito de liderança assumiu

variadas inferências de modo que inexistem uma única definição, sendo isso um desafio tanto para estudiosos quanto para praticantes (ROST; SMITH, 1992; BERGAMINI, 1994; YUKL, 2009; NORTHOUSE, 2015). Todavia, mesmo existindo diferenças, os conceitos de liderança também possuem semelhanças. Nesse sentido, dois aspectos são comuns. Segundo Bergamini (1994, p. 3), o primeiro é que eles “conservam o denominador comum de que a liderança esteja ligada a um fenômeno grupal, isto é, envolve duas ou mais pessoas” e, depois disso, que a liderança se trata de um processo de influência intencional.

Essa influência, conforme Rost e Smith (1992), ocorre tanto do líder para os liderados, como vice e versa. Assim, líderes e liderados são os atores do relacionamento, ou seja, ambos podem estar liderando (formal ou informalmente). Ademais, liderança significa que líderes e liderados pretendem mudanças reais, isto é, é proposital; eles pretendem algo e depois atuam para alcançá-lo. Essas mudanças decorrem de propósitos mútuos, o que denota que não se forja o que os líderes querem ou o que os seguidores querem, mas sim o que ambos querem.

Observando esses conceitos, é possível entender que a liderança é comumente entendida como um processo voltado aos relacionamentos humanos, especialmente a relação entre líder e liderado, com o intuito de atingir objetivos comuns e organizacionais, caracterizando-se dessa forma pela influência, por grupos e pelas metas. Contudo, ressalta-se um aspecto imprescindível da liderança: líderes mudam e transformam o pensamento dos indivíduos em relação ao desejável, possível e necessário (BRYMAN, 2012, p. 258).

A gestão, por sua vez, é um termo ora utilizado como sinônimo de administração, ora não (SCHULTZ, 2016). Administrar significa coordenar recursos e pessoas a fim de realizar tarefas, de forma a operacionalizar as atividades para atingir uma meta específica. Gestão envolve mais a prática de como isso ocorre. Isto é, enquanto administrar é mais descritivo e responde perguntas sobre *o que é e como será*, a gestão é mais prescritiva e responde *o que fazer* e *o como fazer*.

Assim, ainda segundo Schultz (2016), cabe à administração quatro principais funções, originalmente cunhadas por Fayol, que são: a) planejar: definir objetivos, atividades e recursos; b) organizar: definir as atividades e responsabilidades de cada um; c) dirigir: acionar os recursos pessoais para que realizem as atividades e cumpram os objetivos; d) controlar: assegurar que as atividades estão sendo realizadas e os objetivos estão sendo cumpridos, caso contrário identificar como modificar a situação. Contudo, são os chamados gerentes que fazem todo o processo da administração funcionar. Diante disso, entende-se que, por mais que haja diferenças entre os termos administração e gestão, esses estão intrinsecamente ligados e fazem parte do processo de coordenar uma organização com o intuito de atingir metas.

Considerando o exposto sobre gestão e liderança, entre os principais aspectos que os diferem está o fato de que se gerenciam coisas e se lideram pessoas, de forma que líderes não conseguem desenvolver indivíduos se estiverem focados exclusivamente em procedimentos formais de gestão (BENNIS, 1996). Logo, enquanto o papel da liderança é criar mudanças, o papel da gestão é criar estabilidade (BARKER, 1997). A estabilidade é no sentido de manter a constância da orientação da organização e os padrões; a mudança significa o estímulo e desenvolvimento de novos padrões de ação e novos sistemas de crenças, fomentando mudanças estratégicas.

Nesse sentido, para Bergamini (2000), o administrador/gestor é aquele que possui um cargo de direção em uma empresa e decide sobre os processos e o funcionamento estruturais de uma organização, enquanto o líder se preocupa com o que isso tudo significa para as pessoas envolvidas, orientando-os para a inovação, inspirando confiança e influenciando-as para que os objetivos sejam realizados. Portanto, pode-se entender que a liderança é um dos aspectos que compõem a gestão das ações coletivas (TURCHETTI, 2015; WENNINGKAMP, 2019), aspecto esse que permeia diversas atividades e funções dessa gestão, de maneira que é fator preponderante para o seu bom desempenho e conseqüentemente para o êxito da ação coletiva e para o desenvolvimento local.

Considerando essa contextualização, é possível dizer que a liderança possui as mesmas aplicações independente do formato organizacional? Ou seja, a liderança exercida em organizações hierárquicas tradicionais é a mesma aplicada em ações coletivas?

Não. Por mais que a base conceitual da liderança não muda, isto é, está voltada à influência e aos relacionamentos humanos, a sua aplicação difere dependendo do formato organizacional (WENNINGKAMP, 2019). Assim, conforme Tonin (2014), as organizações no formato colaborativo têm apresentado novos desafios aos líderes, uma vez que os estilos de liderança tradicionais não são suficientes diante das características peculiares dos modelos organizacionais cooperativos.

Essa complexidade decorre justamente do fato de que a liderança esteja acoplada às relações interpessoais, e estabelecer essas relações em um cenário caracterizado pela diferença de valores e atores interligados de modo colaborativo exige dos líderes a compreensão dessas diferenças, bem como maneiras de melhor lidar com elas (PALMER, 2012). Dessa maneira, a liderança eficiente nas organizações hierárquicas segue geralmente os mesmos princípios, mas estes podem não ter o mesmo sucesso nas redes, sendo então um desafio entender quais competências e habilidades são mais indicadas para liderar modelos colaborativos.

Considerando isso, para Turchetti (2015), a liderança é um dos pilares essenciais para a eficiência das ações coletivas, pois serve encorajar e articular os participantes para o atingimento dos objetivos comuns, para motivar, estimular e harmonizar os distintos membros, evitando conflitos, bem como para organizar e distribuir o poder e as informações internas e externas às ações coletivas. Além disso, cabe à liderança incluir os associados nas tomadas de decisões, influenciar os membros para maximização dos resultados e se ocupar das mais diversas atividades voltadas ao relacionamento humano.

Uma ação coletiva bem sucedida é resultado de uma liderança efetiva. O líder é aquele que consegue uma influência diferencial dentro de um grupo no que tange ao estabelecimento de metas, na logística da coordenação, bem como na monitoração dos esforços dos participantes, nas recompensas e punições. Somado a isso, a liderança em uma ação coletiva é benéfica e necessária, pois: reduz o tempo que leva para um consenso; aumenta a velocidade e a flexibilidade da ação em grupo; pode melhorar o desempenho do grupo, facilitando o desenvolvimento de metas e do plano de ação; pode reduzir o número de caronas, oferecendo uma análise quantitativa mais clara dos níveis de contribuição, melhorando a eficiência da alocação de recompensas ou punições e limitando as ações de retaliação entre os membros do grupo. Ademais, é possível que os líderes aumentem as contribuições individuais pura e simplesmente por serem exemplo. Logo, líderes de ações coletivas são empreendedores políticos imprescindíveis para a formação e manutenção dessas organizações (MOE, 1980; OLSON, 1999; MÉRNAD, 2004; GLOWACKI; VON RUEDEN, 2015).

Diante do exposto, o papel da liderança na gestão de ações coletivas é aquele:

voltado especificamente ao fator humano, isto é, aos relacionamentos e aos indivíduos que compõem a organização. Assim, o foco principal da liderança é influenciar e envolver os membros da ação coletiva para que colaborem e cooperam (e que continuem sempre cooperando) para a consecução dos objetivos coletivos, atrelados aos propósitos individuais. É dessa maneira que a liderança contribui para uma gestão eficiente, o que significa a manutenção e desenvolvimento da ação coletiva no longo prazo (WENNINGKAMP, 2019, p. 162).

Para tanto, esse papel da liderança é composto por 14 atribuições, sendo elas: Comunicação, Motivação, Mediação, Confiança, Inovação, Apoio, Influência e Empoderamento, Monitoração/avaliação, Incentivos e sanções, Regulação e organização, Alinhamento dos objetivos individuais e coletivos, Identidade Coletiva e Visão/direcionamento (WENNINGKAMP, 2019).

Em relação à **comunicação**, esta função é voltada para a distribuição das informações relativas à ação coletiva, especialmente aos objetivos e às metas, com clareza e precisão, e também ao fornecimento de canais de comunicação, bem como a coleta de

opiniões e *feedback*. Sobre isso, Ostrom (2007) ressalta-se a importância da comunicação face a face, uma vez que isso aumenta a confiança entre os participantes, inclusive reforçando que os mesmos de fato cumpram seu papel no cumprimento dos objetivos comuns. Porém, Ménard (2004) ressalta que não se deve esquecer do papel potencial das novas tecnologias, uma vez que essas podem ser mais criativas e agilizar a comunicação no processo de troca de informações.

Prosseguindo, a **motivação** é expressa quando a liderança entusiasma os liderados com energia, iniciativa, coragem e também quando demonstra que acredita nos indivíduos, além de desafiar e encorajá-los a colaborar sempre mais. Dessa maneira, é papel do líder demonstrar atitude positiva e otimista aos liderados, mesmo diante de obstáculos e desafios, direcionando todos a um pensamento voltado para as soluções.

A **mediação** refere-se à função de harmonizar os relacionamentos das ações coletivas locais, minimizando conflitos e tensões. Somado a isso, quer dizer também o respeito às diferenças individuais, evitando favoritismos, bem como a colaboração para que os membros se conheçam e interajam. Assim, cabe à liderança promover encontros, reuniões e eventos, por exemplo, a fim de oportunizar interações que favoreçam à construção de laços fortes e conexões, uma vez que isso pode minimizar heterogeneidades que propulsionam conflitos.

Seguindo para uma próxima função da liderança, a **confiança** é estabelecida por líderes ao compartilhar e ouvir os liderados, ao manter promessas e compromissos, ao assumir a responsabilidade por falhas e ao demonstrar capacidade para realizar atividades. Conforme Ostrom (2007), a confiança pode ser aumentada a partir do momento que se conhece sobre o passado dos atores envolvidos, ou seja, sua reputação. Isso, inclusive, pode aumentar a cooperação. Somado a isso, permitir que os atores entendam a maneira estão ligados dentro de uma ação coletiva é fator imprescindível para o aumento da confiança, uma vez que quando um membro sabe exatamente para quem está contribuindo com o seu esforço, a sua dedicação e confiança tendem a ser maiores do que quando não conhece os outros atores e não sabe para onde vai de fato a sua contribuição.

Ser **agente de mudança/ inovação** é a atribuição da liderança que significa não apenas apresentar novas perspectivas, conhecimentos, tendências e estar aberta à novas ideias, como também incentivar e solicitar novas ideias frequentemente aos atores locais. Com isso, líderes conseguem minimizar o dilema das ações coletivas voltado à homogeneidade dos grupos (laços fortes), isto é, mesmo que os atores possuem experiências e competências similares, o que prevê desafios para a inovação, esses poderão inovar por serem permanentemente incentivados a isso.

O **apoio**, enquanto função dos líderes em ações coletivas, corresponde às atividades de acompanhar as ações e atividades dos membros, facilitar o desenvolvimento de metas, dar ênfase no bem-estar de todos, ouvir e entender as percepções favorecendo um clima de apoio entre todos. Tal atribuição também tende a minimizar a presença de *free riders*, uma vez que esses poderão se sentir coagidos por estarem em contato mais direto com as lideranças ou então podem cooperar mais por se sentirem realmente apoiados.

Dando sequência, a **influência** é outro fator importante para as lideranças nas organizações coletivas locais, muitas vezes sendo considerada até como seu sinônimo. Essa é obtida especialmente a partir do exemplo. Assim, é importante que os líderes contribuam primeiro para solicitar depois, que inspirem utilizando argumentos coerentes, que se disponham a assumir riscos muitas vezes individuais e que tenham atitude e comportamento éticos.

O **empoderamento** é outra função da liderança e quer dizer envolver os membros de maneira que esses tenham um sentimento de propriedade. Isso se torna possível por meio da inclusão dos mesmos nas tomadas de decisões e do encorajamento para que expressem suas opiniões, as quais devem ser ouvidas e consideradas. Dessa maneira, compartilha-se a liderança fazendo com que os atores coletivos e locais percebam mais a importância da sua cooperação e, com isso, diminui-se o efeito imperceptível de suas contribuições, sendo possível, inclusive, que colaborem mais para a consecução dos objetivos comuns.

A **monitoração/avaliação** refere-se à atribuição de observar desvios de procedimentos e regras, tomar ações corretivas e fornecer dados e informações sobre os níveis de contribuição dos membros, bem como dos resultados da ação coletiva. Essa função também impacta diretamente na presença e conseqüente eliminação de *free riders*, pois a monitoração de suas colaborações inibe que esses apenas usufruam e não colaborem com a ação coletiva local.

Os **incentivos/sanções** são outra responsabilidade da liderança e envolvem tanto o reconhecimento e recompensas pelas contribuições, quanto punições para ações e comportamentos insatisfatórios. Assim, dependendo do formato e objetivo da ação coletiva, os incentivos e sanções podem envolver questões financeiras, prestígio e *status*, entre outros.

Prosseguindo, a **regulação/organização** são atribuições que sugerem que os líderes: desenvolvam regras e acordos formais ou informais para comportamentos e contribuições dos membros; definam regras para entrada de novos participantes; regulem o poder dentro da organização; e, distribuam trabalhos e resultados em níveis coerentes. Especificamente sobre a possibilidade de os atores entrarem e saírem de uma ação



coletiva local, Ostrom (2007) salienta que, nos casos em que os membros têm a escolha sobre participar ou não da ação coletiva e também sobre quem serão seus parceiros, os participantes vão escolher membros com os quais aumentem a frequência de cumprimento de objetivos comuns.

O **alinhamento dos objetivos individuais e coletivos** denota que a liderança esteja ciente das necessidades e objetivos dos membros. Isso deve ser envolvido e harmonizado com os objetivos grupais, orientando as atividades e direcionando todos para o alcance dos interesses coletivos e individuais. Dessa forma, pode-se visualizar que esse aspecto está diretamente ligado com o empoderamento, por fazer com que os atores locais realmente se sintam engajados e importantes para a ação coletiva, e também com a identidade coletiva, exposta a seguir.

O desenvolvimento da **identidade coletiva** refere-se ao estabelecimento, de maneira conjunta, do que a ação coletiva local é e o que ela faz, desenvolvendo valores com os quais os membros se identifiquem. Assim, busca-se construir comunidade e isso favorece a maior cooperação e envolvimento dos atores coletivos e locais com a organização coletiva.

O último aspecto refere-se ao estabelecimento de **visão e direcionamento**. É de responsabilidade da liderança a definição de metas de curto, médio e longo prazos, bem como planos de ação, a fim de desenvolver uma visão positiva e encorajada de futuro. Sem objetivos claros, ações coletivas locais estão fadadas a estagnação ou, até mesmo, a sua destruição ao longo do tempo.

Considerando essa diversidade de atribuições que compõe o papel da liderança na gestão de ações coletivas, bem como sua complexidade por envolver os relacionamentos interpessoais de quem é, ao mesmo tempo, autônomo e interdependente, indaga-se: por quem essa liderança é exercida?

Líderes de ações coletivas locais podem ser formais ou informais (CAMARGO, 2010). A liderança formal se refere àquela dada por meio de eleição a alguns membros da ação coletiva, os quais formam uma diretoria, por exemplo. Ocorre que nem sempre esses atores têm condições ou habilidades comportamentais para darem conta de todas as atribuições da liderança. Dessa maneira, esses membros frequentemente se concentram mais na gestão das ações coletivas, focando em aspectos processuais e estruturais, do que no papel da liderança. Nesse sentido, além das lideranças formais, as informais tornam-se imprescindíveis. Esse tipo de liderança é aquele exercido por membros bem conectados na estrutura relacional, ou seja, aqueles com melhores condições de administrar as relações sociais da ação coletiva, mantendo e ampliando a coesão da rede, facilitando a troca de informações e ampliando a confiança entre os membros, principalmente por colaborar para que se conheçam e se comuniquem.

Portanto, independentemente do quanto o papel da liderança é efetivado pelos líderes formais, esses são essenciais para a manutenção das organizações. São eles que respondem formal e burocraticamente pelas decisões tomadas e, conseqüentemente, pelos resultados da organização. Ocorre que, muitas vezes, há um número reduzido de interessados em atuar em cargos formais tornando o desenvolvimento das ações coletivas uma preocupação constante. De maneira similar, a atuação de líderes informais torna-se primordial para o maior envolvimento dos membros nas atividades das ações coletivas, mas esses nem sempre são fomentados dentro dessas organizações coletivas. Logo, torna-se relevante que atores locais e coletivos busquem formar e incentivar lideranças informais para atuarem nas ações coletivas locais, dado o impacto que essas têm na continuidade e desenvolvimento dessas organizações ao longo do tempo.

Este capítulo, ao se concentrar na compreensão das ações coletivas, buscou caracterizá-las e exemplificá-las em contextos geográficos locais, abordando incentivos e benefícios que essas proporcionam aos atores locais direta e indiretamente envolvidos. Ademais, foram expostos alguns desafios e também aspectos inerentes à sua organização interna, refletindo sobre a necessidade de gestão e do cumprimento do papel da liderança para que essas organizações se mantenham e se desenvolvam impactando positivamente no desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, F.; ZAPATA, T. A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial. *In*: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2010, p. 215-229. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2012/06/10PochmannLivroLocalPolíticas-1.pdf>. Acesso em: 26 jul 2021.
- ALVES, L. R.; CRUZ, L. B.; LIMA, J. F.; PIFFER, M. O Capital social na microrregião de Toledo-PR. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, p. 139-172, 2013.
- AUSTIN, J. E. **Parcerias**. São Paulo: Futura, 2001.
- BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R. **Redes de cooperação empresarial: estratégias de gestão na nova economia**. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- BARKER, R. A. How can we train leaders if we do not know what leadership is? **Human Relations**, v. 50, n. 4, pp. 342-362, 1997.
- BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre, RS: FEE/UFRGS, 2001.

BENNIS, W. **A formação do líder**. São Paulo: Atlas, 1996.

BERGAMINI, C. W. Liderança: a administração do sentido. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 34, n. 3, p.102-114, 1994.

BERGAMINI, C. W. **Diferenças básicas entre líderes e gerentes**. Núcleo de Pesquisas e Publicações, Série Relatórios de Pesquisa. São Paulo, 2000.

BRITO, C. M. Towards an institutional theory of the dynamics of industrial networks. **Journal of Business & Industrial Marketing**. v. 16, n. 3, p. 150-166, 2001.

BRYMAN, A. Liderança nas organizações. *In*: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 3, n. 1. ed. 3. reimp. p. 257-281, 2012.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: ed. Garamond, 2002.

CAMARGO, F. F. de A. **Liderança nas redes de cooperação associativas de PMEs: um estudo de caso na rede Centersul de Mato Grosso**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2010.

FERRERA DE LIMA, J. O crescimento econômico territorial. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. **Economia e desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017, p. 28-34. Disponível em: <https://www5.unioeste.br/portaunioeste/arq/files/PGDRA/EconomiaDesenvolvimentoTerritorial.pdf>. Acesso em: 27 jul 2021.

GLOWACKI, L.; VON RUEDEN, C. Leadership solves collective action problems in small-scale societies. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 360, n. 1683, p. 1-13, 2015.

GOHN, A. da G. **Teorias dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 9. ed., 2011.

GRANOVETTER, M. The strength of the weak ties. **American Journal of Sociology**. v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

HIBBERT, P.; HUXHAM, C.; SMITH RING, P. Managing collaborative inter-organizational relations. *In*: CHOPPER, S; EBERS, M.; HUXHAM, C. SMITH RING, P. **The Oxford Handbook of Inter-organizational relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

JOYAL, A. **Desenvolvimento Local: Teoria e prática**. Université du Québec à Trois-Rivières. 2021. Disponível em: [https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa\\_no\\_site=68&owa\\_no\\_fiche=13](https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa_no_site=68&owa_no_fiche=13). Acesso em: 01 ago 2021.

LAZZARINI, S. G.; CHADDAD, F. R.; COOK, MICHAEL L. Integrating supply chain and network analysis: the study of networks. **Journal on Chain and Network Science**. v. 1, n. 1, p. 7-21, 2001.

MAEDA, M. Y.; SAES, M. S. M. A lógica da ação coletiva: a experiência do Condomínio Agrícola Leopólis. *In: XII SEMEAD-Seminários em Administração*, 2009, São Paulo. **Anais... XII SEMEAD - Empreendedorismo e Inovação**, 2009.

MARCON, C.; MOINET, N. **La stratégie-réseau**. Essai de stratégie, ZéroHeure, 2000.

MARTINELLI, D.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. São Paulo: Manole, 2004.

MÉNARD, C. The economics of hybrid Organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. v. 160, n. 3, p. 345-376, 2004.

MOE, T. A calculus of group membership. **American Journal of Political Science**, v. 24, n. 4, p. 593-632, 1980.

NASSAR, A. M. **Eficiência das associações de interesse privado nos agronegócios brasileiros**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2001.

NASSIMBENI, G. Network structures and co-ordination mechanisms: a taxonomy. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 18, n. 6, p. 538-554, 1998.

NORTHOUSE, P.G. **Leadership: theory and practice**. Western Michigan University. Sage Publications, 7 ed. 494 p, 2015.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OSTROM, E. **Collective Action and Local Development Processes**. Sociologica. Bologna, 2007.

OSTROM, E. A Behavioral approach to the rational choice theory of collective action. **American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1998.

PALMER, R. E. Liderança intercultural em empresas globais em rede. *In*: KLEINDORFER, P. R; WIND, YORAM; GUNTHER, R. E. **O desafio das redes: estratégia, lucro e risco em um mundo interligado**. São Paulo: Bookman, p. 49-63, 2012.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theoty**, v.18, n. 2, p. 229- 252, 2008.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1993. Disponível em: <http://humana.social/wp-content/uploads/2017/01/PUTNAM-Robert-1993-Comunidade-e-Democracia-A-Experi%C3%Aancia-da-It%C3%A1lia-Moderna.pdf> . Acesso em 3 ago 2021.

RAMÍREZ, E.; BERDEGUÉ, J. **Acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de poblaciones rurales**. Fundo Mink'a de Chorlaví. 2003. Disponível em: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/135912947850.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/135912947850.pdf). Acesso em: 03 ago. 2021.

ROST, J.; SMITH, A. Leadership: A Postindustrial approach. **European Management Journal**, v. 10, n. 2, 1992.

ROTH, A. L.; WEGNER, D.; ANTUNES JÚNIOR, J. A. V.; PADULA, A. D.; **Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos**. R. Adm., São Paulo, v. 47, n.1, p.112-123, 2012.

SANDLER, T. **Global collective action**. University of Southern California: Cambridge, 2004.

SCHMIDT, C. M.; SAES, M. S. M. Ações coletivas: desenvolvimento para arranjos produtivos inseridos no contexto do agronegócio e turismo rural. *In*: 46º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2008, Rio Branco, **Anais...** Rio Branco, 2008.

SCHULTZ, G. **Introdução à gestão de organizações**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

TONIN, G. A. **Redes de empresas e impacto regional: o caso de Santa Maria (RS)**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, USP. São Paulo, 2014.

TURCHETTI, M. **Práticas de gestão em redes de pequenas e médias empresas:** estudo de múltiplos casos no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado) – Administração, Programa de Pós- Graduação em Administração, UNISINO, Porto Alegre, 2015.

VERSCHOORE, J. R. **Redes de cooperação interorganizacionais:** a identificação de atributos e benefícios para um modelo de gestão. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Programa de Pós- Graduação em Administração, URS. Porto Alegre, 2006.

WENNINGKAMP, K. R. **Ações coletivas no agronegócio:** uma análise da produção científica no Brasil a partir de teses e dissertações (1998-2012). Dissertação (Mestrado) - Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2015.

WENNINGKAMP, K. R. **O papel da liderança na gestão de ações coletivas:** um estudo teórico e empírico em organizações agroindustriais da Microrregião de Toledo/PR. Tese (Doutorado) - Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2019.

YUKL, G. A. **Leadership in organizations.** Pearson Higher Education, 7. ed., 648 p, 2009.

ZYLBERSZTAJN, D. From contracts to networks: new directions in the study of governance of agro-food-energy networks. *In: 4TH European Forum on Systems Dynamics and Innovation in Food Networks*, 2010, Innsbruck-Igls, **Anais...** Innsbruck-Igls, 2010.

ZYLBERSZTAJN, D. Papel dos contratos na coordenação agro-industrial: um olhar além dos mercados. **RER**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 03, p. 385-420, jul/set 2005.

## Capítulo 10

# A CONTRIBUIÇÃO DO TURISMO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

---

*Aline Patrícia Henz*

No contexto da Nova Geografia Econômica a partir de 1980, a escala local foi introduzida nos estudos de desenvolvimento regional, baseada na teoria de aporte endógeno, que defende as iniciativas da própria comunidade como uma estratégia de concentrar elementos capazes de conduzir a mudanças estruturais na região, por meio da valorização econômica de empreendimentos locais (ROMER, 1994; AMARAL FILHO, 2001, 2002; BARQUEIRO, 2001; LIBERATO, 2008; HADDAD, 2009; EBERHARDT; FERRERA DE LIMA, 2012; ALVES, 2016).

Essa teoria se fortaleceu no Brasil principalmente após a Constituição Federal de 1988, com a descentralização do poder federativo, que permitiu maior autonomia de planejamento e gestão às unidades federativas e municípios. Nesta perspectiva, a década de 1990 no Brasil é marcada pelos primeiros planos e programas descentralizados, momento em que ocorre uma mudança de gestão fundamental para potencializar o desenvolvimento endógeno do país. Até esse período, o modelo de gestão se caracterizava pelo planejamento macrorregional, com instrumentos estabelecidos pelo governo central, de “cima de para baixo” (GUIMARÃES NETO, 2010).

Já na década de 2000, esse modelo se inverteu com a inserção da escala local, sendo utilizadas metodologias instituídas “de baixo para cima”, o que possibilitou maximizar as potencialidades de cada região, ainda que com interlocução à escala nacional. Este modelo de gestão territorial possibilitou o protagonismo das regiões e municípios no país, principalmente em virtude da autonomia em relação ao processo produtivo, obtidos pelo aproveitamento de capitais intangíveis (social e institucional) e na reciprocidade entre as instituições e a sociedade (FERRERA DE LIMA *et al.*, 2012; HADDAD, 2009).

Dentre os setores que corroboram com o desenvolvimento econômico nacional, o turismo se apresenta como uma alternativa econômica vantajosa, principalmente em regiões pouco dinâmicas, já que reúne características que podem ser eficazes tanto como indutor de base econômica quanto como minimizador de desequilíbrios sociais

(LICKORISH; JENKINS, 2000; COOPER *et al.*, 2001; TOMAZZONI, 2007; 2009; ROMÃO, 2018; RABAHY, 2019).

Nos países subdesenvolvidos, que apresentam dificuldades para competir no mercado internacional, o turismo pode representar uma vantagem competitiva, em especial na maximização de recursos, pela necessidade de baixos investimentos em comparação aos demais setores (LICKORISH; JENKINS, 2000; CASIMIRO FILHO, 2002; COOPER *et al.*, 2001; SCHLÜTER; 2005; UNWTO, 2013). As riquezas geradas pelo turismo ocorrem pela demanda internacional, que potencializa as exportações, no entanto, o turismo doméstico se caracteriza como um importante distribuidor de renda, na direção de regiões mais ricas para as menos desenvolvidas no país (CASIMIRO FILHO, 2002; COOPER *et al.*, 2001; CARVALHO, 2005; RABAHY, 2019).

Em 2019, a contribuição do turismo foi de US\$ 8,9 trilhões para o PIB mundial (participação em 10,3% do PIB global); 330 milhões de empregos (o setor representa 1 em cada 10 empregos no mundo); 6,8% das exportações totais, sendo 28,3% das exportações em serviços; US\$ 948 milhões de investimentos de capital e 4,3% do investimento total. globalmente, o turismo internacional foi responsável por 28,7% dos gastos em viagens e turismo, enquanto os gastos do turismo doméstico foram de 71,3% (WTTC, 2020).

O turismo internacional é a terceira maior categoria exportadora do mundo, o que representou, em 2018, US\$ 1,7 trilhões com receita total de exportações<sup>1</sup>. A participação do turismo internacional no total das exportações foi de 7%, contudo, esse percentual varia de acordo com a região/continente (UNWTO, 2020). Além dos dados anuais, é consensual na literatura que o turismo, de fato, potencializa a economia tanto de países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos, como também contribui (quando bem planejado) para a endogeneização do processo de desenvolvimento econômico (SOLÀ; MORALEDA; MAZÓN, 2012).

Neste contexto, este capítulo tem por objetivo reiterar a importância do turismo como uma base econômica produtiva, especialmente pelo planejamento em escala local e, em reciprocidade, as principais contribuições do turismo para o desenvolvimento das localidades.

---

<sup>1</sup> *Ranking* das categorias exportadoras com maior arrecadação em 2018: combustíveis (US\$ 2,5 trilhões); produtos químicos (US\$ 2,2 trilhões); turismo internacional (US\$ 1,7 trilhão); indústria automotriz; e produtos alimentícios (US\$ 1,5 trilhão) (UNWTO, 2020).



## **PREMISSAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Com a inserção do fenômeno da globalização no contexto das relações econômicas e a estruturação de políticas públicas, Alves (2016, p. 16) afirma que “as regiões tiveram suas estruturas produtivas reestruturadas, fazendo emergir um conjunto de regiões com formas de organização próprias, para produzir para mercados amplos, como o regional, o nacional e o internacional”. Isso não altera somente os fatores locais ou a estrutura produtiva, demonstra que, ao analisar os aspectos que impulsionam o desenvolvimento das regiões, é preciso incluir novas variáveis.

Ao dissertar sobre a psicologia do desenvolvimento regional, Sorensen (2010) afirma que uma dessas variáveis é a inclusão de lideranças locais no processo decisório, pois essas possuem melhores condições de dirigir ações para a comunidade do que o governo em escala nacional, visto que reconhecem suas potencialidades e as estratégias de crescimento. Brandão (2012, p. 195) explica que, “é consensual no debate urbano-regional brasileiro que a tradicional escala macrorregional, das cinco grandes regiões, foi perdendo sentido analítico, nas últimas décadas. É preciso trabalhar com novos recortes escalares”.

Liberato (2008) defende que é necessário repensar as teorias de desenvolvimento a partir da interação com os agentes sociais, assim como de fatores históricos e físicos que contemplam a estrutura econômica. Para o autor, as referências teóricas que utilizam os efeitos de aglomeração e fragmentação para explicar a localização das atividades econômicas, tendem a reduzir o espaço às regras de mercado, sem mencionar as relações humanas como uma dimensão espacial.

Com o intuito de conceber propostas econômicas condensadas na realidade e nas potencialidades existentes, a teoria de desenvolvimento com aporte endógeno surgiu por volta dos anos 1980, na justificativa de que as regiões se desenvolviam em virtude das suas dinâmicas internas<sup>2</sup>. Com a Nova Geografia Econômica, o discurso da abordagem endógena foi reiterado por meio da relação entre forças centrípetas, que geograficamente concentram atividades econômicas, e forças centrífugas, que agem de modo contrário, dispersando as atividades (LIBERATO, 2008)<sup>3</sup>.

O crescimento econômico é um resultado endógeno do sistema econômico e não de forças externas, como previam as teorias econômicas neoclássicas. Romer (1994)

---

<sup>2</sup> A endogeneização foi inserida no cenário das teorias alternativas ao neoliberalismo, a partir da década de 1980, em virtude da ineficiência do modelo neoliberal em minimizar as disparidades socioeconômicas.

<sup>3</sup> Apesar da teorização do desenvolvimento local assumir representatividade apenas a partir da década de 1980, Hirschman (1961), ao explicar sobre os desequilíbrios econômicos, já defendia que os países subdesenvolvidos não deveriam utilizar as mesmas regras dos países desenvolvidos, uma vez que a capacidade de gerar investimentos de cada nação está vinculada ao empreendedorismo local.

explica que o crescimento endógeno ocorre a partir das tentativas dos indivíduos de encontrar soluções, uma vez que, quanto mais indivíduos estiverem empenhados na realização de uma tarefa, maiores são as chances tanto de descobertas assertivas quanto de novas descobertas aleatórias. Esse processo é naturalmente inovativo e concentrado nas necessidades locais, diferente das tentativas “de cima para baixo”, por meio de políticas públicas que impõem “regras” à construção de estratégias inovadoras.

Por isso, a concentração de forças produtivas na localidade é um processo firmado na própria organização social, que pode transformar crescimento em desenvolvimento (ROMER, 1994; HADDAD, 2009).

O desenvolvimento ocorre quando, na sociedade, se manifesta uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas. Uma verdadeira política de desenvolvimento terá que ser a expressão das preocupações e das aspirações dos grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e se empenham em resolvê-los (HADDAD, 2009, p. 128).

O autor justifica que a gestão local é uma forma inclusiva de desenvolvimento, que firma os aspectos da sustentabilidade, com fundamentos holísticos no processo de construção da sociedade brasileira, sendo os aspectos endógenos construídos a partir das seguintes etapas: inconformismo dos habitantes em relação à situação atual; diagnóstico participativo; agenda de mudanças; plano de ação; e implementação de processos e resultados.

A característica do desenvolvimento endógeno é justamente a iniciativa da população local, seja para uma agenda de transformações ou simplesmente para a tarefa de empreender. Nestes termos, o desenvolvimento de uma região se sustenta a partir de aspectos específicos, tais como (HADDAD, 2009, p. 122): crescente processo de autonomia decisória; crescente capacidade de captação e reinversão do excedente econômico; crescente processo de inclusão social (inclusive digital); crescente consciência e ação ambientalista; crescente sincronia intersetorial e territorial do crescimento; e crescente percepção coletiva de pertencer à região.

O sentimento de pertencimento à localidade faz com que o cidadão se sinta motivado a investir e obter retornos na sua própria comunidade, o que culmina na dinâmica de geração de empregos, distribuição de renda e aumento do consumo, que, como esperado, conduzem a novos investimentos que retroalimentam um processo cíclico e próspero de crescimento e desenvolvimento. Esses elementos, somados ao capital intangível, seja social; institucional; humano; cívico ou sinérgico, caracterizam-se como forças que impulsionam as regiões (BOISIER, 2000; HADDAD, 2009).

A região que aproveitar melhor os capitais intangíveis e tangíveis terá condições para promover as melhorias econômicas e sociais necessárias para sua população usufruir de boa qualidade de vida. O uso racional e

eficiente de todos os tipos de capitais disponíveis na região a colocação no caminho rumo ao desenvolvimento (EBERHARDT; FERRERA DE LIMA, 2012, p. 193).

No capital social, naturalmente, estão inseridas as demais variações do capital (institucional, humano e cívico) que interferem na confiança mútua entre os membros de um grupo, seja no âmbito da própria comunidade, seja na organização política (BOISIER, 2000). Isso, somado ao capital institucional, fortalece uma rede de cooperação que subsidia o desenvolvimento endógeno, que será mais eficiente quanto maior for o grau de confiança nas ações dos conselhos municipais, que estabelece uma cultura participativa da população e um acúmulo de capital social na localidade (HADDAD, 2009).

Bolaño (2002) explica que existem duas perspectivas para a questão regional, sendo a primeira referente à fragmentação econômica do território, com a perda do poder do Estado Nacional a favor das localidades; e a segunda com incorporação do desenvolvimento local enquanto instrumento capaz de gerar conhecimento, tecnologia, educação e inovação. Nesse caso, isso significa que a comunidade local tem o poder de concentrar elementos capazes de conduzir a mudanças estruturais, por meio de iniciativas próprias ou então pela valorização da economia e de empreendimentos locais.

Amaral Filho (2001, 2002) defende que o desenvolvimento endógeno é a soma do crescimento econômico com a capacidade de agregar valor sobre a produção, que se consolida pela retenção do excedente gerado na economia local ou pela atração de excedentes de outras regiões. Barqueiro (2001) corrobora, e afirma que a teoria de desenvolvimento endógeno, em contraponto aos modelos clássicos de crescimento econômico, que abordavam sobre o estado estacionário da economia, utiliza recursos locais para maximizar a produtividade e o conseqüente processo de desenvolvimento.

Para o autor, a neutralização do estado estacionário se faz por meio da endogeneização de variáveis como inovação e capital humano, que podem diversificar a economia e fortalecer as instituições. O processo inovativo em âmbito local é considerado um fator chave para o uso consciente dos recursos disponíveis, que, além do impulso econômico, promovem também a sustentabilidade em todos os seus aspectos (BARQUEIRO, 2001).

Um aspecto fundamental sobre a estruturação do modelo endógeno é o desenho institucional ‘de baixo para cima’, com prioridade para os anseios da localidade, antes de aderir a políticas e programas globais. Antes da década de 1990, o planejamento no Brasil admitia um modelo de políticas públicas “de cima para baixo”, quando o Governo Federal concentrava o poder decisório (AMARAL FILHO, 2001).

Becker (1998; 2001) explica que existe uma tendência complementar e contraditória sobre o desenvolvimento econômico, a transnacionalização dos espaços

econômicos e a regionalização de espaços sociais. As comunidades regionais normalmente reagem de duas maneiras perante esse cenário: passiva ou negativamente. A reação passiva aceita a lógica do desenvolvimento contemporâneo, com submissão à dinâmica do sistema, que resulta na concentração de investimento e renda e conseqüentemente na desigualdade social. Na reação negativa, estão aquelas regiões que resistem aos interesses estrangeiros, o que culmina em atraso produtivo e inovativo, além da ausência de desenvolvimento humano equitativo.

Contudo, ainda de acordo com Becker (1998, 2001), a nova racionalidade do sistema capitalista indica a quebra dessas utopias, a qual disponibiliza condições para diversos modelos de desenvolvimento, na perspectiva dos interesses locais e ao mesmo tempo com articulação aos interesses globais.

São estes instrumentos ‘pós modernos’ que, ao mesmo tempo que viabilizam a dominação em escala mundial, abrem a possibilidade, embora dentro de limites muito objetivos e concretos e muito mais por necessidade do próprio sistema capitalista, para as histórias locais, as tradições do lugar, enfim, para os desejos, necessidades e fantasias fragmentadas [...]. Para uma finalidade muito objetiva e concreta: concorrer entre si gerando espaços atrativos ao capital produtivo e alternativo à valorização financeira do capital (BECKER, 1998, p. 75-76).

É importante salientar que um modelo de desenvolvimento regional, ao permitir estratégias locais, deve considerar a participação social e a flexibilidade, “já não basta o pensar global e agir local. É preciso ir além, pensar local e agir globalmente [...]” (BECKER, 1998, p. 83). O que se percebe é que o modelo de desenvolvimento econômico não está cristalizado, ao contrário, a própria dinâmica capitalista contemporânea permite a cada localidade/região se estruturar de acordo com seus próprios valores e características.

Não obstante, esse modelo deve arcar também com os custos sociais decorrentes das suas escolhas. “Municipalizar, localizar, territorializar as dificuldades, os problemas, é funcional ao sistema capitalista. Devolve-se, desta forma, os desafios às comunidades regionais” (BECKER, 1998, p. 76).

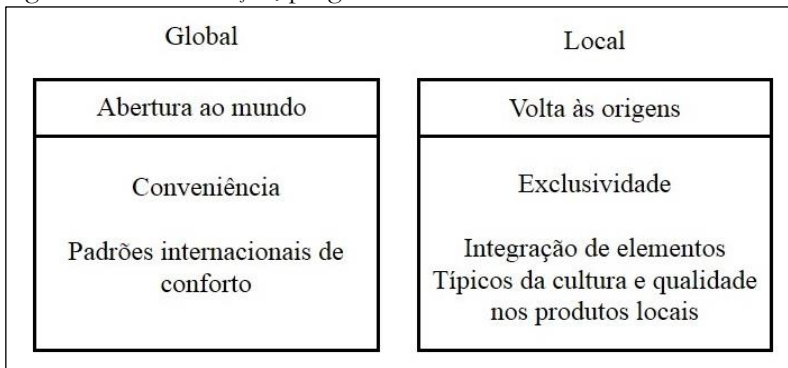
O processo de democratização, consolidado no Brasil com a Constituição Federal de 1988, desmembrou as responsabilidades entre as esferas de poder, por meio da descentralização das políticas públicas, sinalizando um ambiente favorável para novos arranjos organizacionais como estratégia para conduzir o desenvolvimento territorial.

## **TURISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Na atividade turística, o surgimento de uma cultura global de lazer, decorrente da abertura do mercado internacional, aumentou a expectativa dos visitantes em relação ao padrão de qualidade de serviços. Os Destinos Turísticos precisam oferecer experiências exclusivas e típicas, o que torna essencial a estrutura de pequenos negócios para personalização dos serviços, desencadeados normalmente pela iniciativa local (Figura 1).

Apesar do avanço industrial e tecnológico global, a inovação de um destino turístico em âmbito local se caracteriza como uma nova organização social que, além da exclusividade na oferta, contribui diretamente para o efeito cíclico e virtuoso da economia, com alocação de mão de obra, aumento da renda, consumo e atração de novos investimentos.

Figura 1 – Liberalização, progresso técnico e turismo



Fonte: Keller (2005, p. 5).

O descolamento dos fluxos turísticos de grandes centros urbanos para o interior do Brasil é um exemplo de desenvolvimento endógeno, no sentido de valorizar o patrimônio histórico e cultural, além de maximizar a experiência de autenticidade dos turistas, sem tanto apelo comercial e das tensões dos aglomerados urbano-industriais (BENI, 2006). Ao processo endógeno, soma-se também a projeção do turismo sustentável, o que evidencia o contraponto ao denominado turismo de massa, que foi amplamente difundido até o final dos anos 1990.

Além dos aspectos da sustentabilidade, que representam um Marco Regulatório no planejamento e comercialização do turismo, nos anos 2000 emergiu o conceito de Turismo de Experiência, também em oposição à massificação dos destinos turísticos.

Este conceito indica a valorização das especificidades locais, com a oferta de diferenciais para atrair a demanda, transformando a viagem em uma experiência peculiar aos turistas, que além dos atrativos tradicionais, têm ainda a oportunidade de conhecer “os bastidores” das localidades que visitam.

Ao propiciar sensações que os turistas não conseguem vivenciar em nenhum outro lugar, a localidade cria um novo valor econômico aos seus atrativos, que resulta em diferencial competitivo e, portanto, crescimento dos negócios e empresas relacionadas às atividades turísticas (PINE; GILMORE, 1999). Sendo assim, o turismo de experiência pode contribuir para fomentar a concentração de forças produtivas locais, que promovem a autonomia na tomada de decisão, inclusão social, consciência regional (sentimento de pertencimento) e também inovação (ROMER, 1994; AMARAL FILHO, 2001; BARQUEIRO, 2001; LIBERATO, 2008; HADDAD, 2009).

Atualmente, existem muitos fatores que interferem no desenvolvimento do turismo, como novos modelos de infraestrutura, produtos e serviços; aumento da conectividade e dos fluxos internacionais de turismo (globalização); além de maior oscilação da taxa de câmbio e preços finais. Essas características têm relação direta com as novas exigências dos turistas (consumidores), que procuram por atrativos especializados e diferenciados (MIRA *et al.*, 2019).

Neste âmbito, a organização de produtos locais é uma estratégia de mercado, que exige maior qualificação profissional para oferecer serviços de qualidade e explorar características únicas do atrativo. Assim, os novos investidores, as iniciativas locais e a necessidade de mão de obra qualificada criam um espiral de valorização do território, que se desenvolve pelo modelo endógeno. Além disso, essa dinâmica proporciona vantagens comparativas que se destacam no cenário de competitividade de destinos turísticos (MIRA *et al.*, 2019).

As iniciativas da população local são imprescindíveis nesse processo, tanto no reconhecimento das potencialidades quanto no processo de comercialização, pois o turismo de experiência contempla também a qualidade na prestação dos serviços. Neste contexto, destacam-se os segmentos de Turismo de Base Comunitária; Turismo Cultural (especialmente o Turismo Gastronômico e Religioso); Ecoturismo; Cicloturismo; Enoturismo e Turismo Rural.

O incentivo a estes segmentos turísticos pode ressignificar a relação entre turismo, Estado e economia, tendo em vista menor dependência de investimentos estatais e maior protagonismo dos agentes de turismo. Isto resultaria na existência de um Círculo Virtuoso da Riqueza (MYRDAL, 1968), em que os atrativos turísticos incentivariam novos negócios e investimentos, que contribuem para geração de novos empregos, que incidem sobre o aumento da renda e do consumo e que, cumulativamente,

sustentam a economia local. Sendo assim, tem-se um cenário sustentável, em um sistema econômico retroalimentado pela própria comunidade, com limites à exploração ambiental e social, como representa a Figura 2.

Figura 2 – O Turismo de Experiência como potencializador do desenvolvimento local



Fonte: Elaboração própria.

Além da participação ativa da população, o desenvolvimento local do turismo depende ainda de políticas públicas integradas, no sentido de mobilizar o *trade* turístico a agregar valor aos produtos regionais, que também podem ser sofisticados de acordo com o perfil da demanda. Isso se justifica em face ao padrão de consumo da demanda, tendo em vista que os visitantes preferem consumir produtos com um nível de diferenciação muito grande, que normalmente exige bens importados e dificilmente impulsionam a produção local (FARIA, 2012).

O maior diferencial do desenvolvimento local para o turismo, comparativamente aos modelos de polo de crescimento, por exemplo, incide sobre o uso dos recursos turísticos de base local. Enquanto o polo em crescimento precisa de investimentos externos para estruturar grandes empreendimentos, o desenvolvimento baseado no potencial local tende a endogenizar tanto os recursos quanto os resultados, o que fortalece o dinamismo econômico regional e se torna mais apropriado ao desenvolvimento turístico (SILVA, 2006).

No entanto, Solà, Moraleda e Mazón (2012) afirmam que, tradicionalmente, ainda existe uma lacuna profunda sobre os aspectos que diferenciam o crescimento do desenvolvimento do turismo. Muitos países inserem o setor na pauta das políticas setoriais, assim como muitas agências de cooperação; todavia, essas políticas e projetos revelam uma disparidade de abordagens sobre as ferramentas teóricas. Há diversas questões a serem respondidas para o pleno desenvolvimento sustentável do turismo, tais como: Quais deveriam ser as contribuições específicas do turismo para as políticas públicas? Como criar e implementar políticas de turismo transversais às políticas de desenvolvimento?

De acordo com os autores, a resposta está na seleção de estratégias pautadas nas comunidades locais, que dependem da gestão do conhecimento para promover inovações tecnológicas. O conhecimento é naturalmente obtido de acordo com o nível educacional da população e da natureza das instituições. Esse pressuposto indica o desenvolvimento local como premissa para maximizar processos inovativos e desempenho socioeconômico do setor.

A incorporação de conhecimento, educação e tecnologia aos empreendimentos locais é essencial para a criação de novos atrativos, a partir dos recursos já existentes, que resulta na diversificação da oferta turística. Quanto maior a diversificação produtiva de uma região, maior será o seu dinamismo para a economia (PIFFER, 2009). No caso do turismo, os atrativos são a força motriz do seu desenvolvimento, que condicionam os gastos na localidade. Neste cenário, “não é o turismo em si que incentiva o desenvolvimento de uma região atrasada, mas sim a dinâmica do desenvolvimento local que pode converter o turismo em uma atividade favorável ou não a este processo” (FARIA, 2012, p. 24).

No Brasil, desde o Marco Regulatório do Turismo, ocorrido em 1966 com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)<sup>4</sup>, o modelo de gestão pública centralizado do Estado nacional não permitia a representatividade das unidades federativas e dos municípios nos processos decisórios do setor (ARAÚJO, 2007). Essa realidade mudou a partir de 1990, quando o então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo instituiu a responsabilidade de desenvolvimento do setor diretamente aos municípios (a exemplo de outras políticas sociais).

Isso ocorreu por meio do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que acompanhou um documento referencial emitido pela Organização Mundial do Turismo (OMT) em 1993, que proclamou o município como a principal unidade

---

<sup>4</sup> A EMBRATUR foi criada em 1966, caracterizada como Empresa Brasileira de Turismo. Contudo, desde 1991 foi designada como Instituto Brasileiro de Turismo. Em 2019, após um período de avaliação das suas atribuições, a EMBRATUR foi transformada na Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.



territorial administrativa do setor. O PNMT esteve vigente de 1995 a 2002, sendo substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), em 2004.

Tal programa prevê a organização territorial no formato de regiões turísticas, na lógica de que a cooperação entre os municípios pode gerar resultados mais efetivos em relação a ações isoladas em cada localidade. No entanto, apesar da proposta regional, os municípios não perderam a representatividade, pois é onde o turismo de fato acontece, portanto, deve ser a escala prioritária do planejamento (HENZ, 2021).

Apesar de tantos aspectos favoráveis ao desenvolvimento local, é preciso reconhecer que as políticas locais devem permanecer alinhadas às políticas macroeconômicas, com respeito ao papel do Estado, aos fluxos globalizados e aos conflitos e desequilíbrios naturais do capitalismo (BRANDÃO, 2012). Conforme defende Fratucci (2009, p. 404), “é essencial e urgente fugir da dicotomia global ↔ local que predomina nas discussões atuais relativas às formas e escalas de gestão dos processos políticos e de desenvolvimento turístico”.

Também se faz necessário esclarecer que as políticas públicas de turismo propostas pelo governo federal atuam como um estímulo exógeno, ou seja, direcionam um modelo de ordenamento do setor e alocação de recursos primários, entretanto, a força coletiva formada pela sociedade representa um estímulo endógeno, com capacidade para atrair investimentos e firmar parcerias para captação de recursos e comercialização dos atrativos.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, R. L. **Reestruturação produtiva e desenvolvimento local – o caso no município de Toledo, Estado do Paraná, Brasil.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2016, 533 p.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, IPEA, jun., 2001.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 26, n. 3, 2002.

ARAÚJO, C. R. M. **A participação societal na concepção das políticas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006.** Tese (Doutorado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 426 f., 2007.

BARQUEIRO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Tradução: Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BECKER, D. F. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. **Revista do Desenvolvimento Regional – REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 2, p. 71-85, dez., 1998.

BECKER, D. F. A economia política na regionalização do desenvolvimento contemporâneo. **Revista do Desenvolvimento Regional – REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 6, n. 3, p. 7-46, set./dez., 2001.

BENI, M. C. Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo. **Turismo em Análise**, v. 17, n. 1, p. 5-22, maio 2006.

BOISIER, S. **Conversaciones sociales y desarrollo regional**. Universidade de Talca/Chile, 2000.

BOLAÑO, C. Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, n. 11, dez. 2002.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2012.

CARVALHO, C. L. Breves Histórias do Turismo no Brasil. IN: TRIGO, L. G. G. (editor). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005.

CASIMIRO FILHO, F. **Contribuições do Turismo à economia brasileira**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba, 2002, 240 p.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; FYALL, A.; GILBERT, D.; WANHILL, S. **Turismo, princípios e prática**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

EBERHARDT, P. H. de C.; FERRERA DE LIMA, J. Evolução e estágio do desenvolvimento econômico regional: o caso das regiões do Paraná. **Desenvolvimento Regional em Debate**, n. 1, ano 2, p. 189-203, jul. 2012.

FARIA, D. M. C. **Desenvolvimento e Turismo**: uma abordagem conceitual. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2012. (Texto para discussão 462.)

FERRERA DE LIMA, J.; PIFFER, M.; KLEIN, C. F.; EBERHARDT, P. H. A percepção do desenvolvimento regional na grande fronteira do Mercosul. **Revista Estudos do CEPE**, n. 35, p. 133-150, Santa Cruz do Sul, jan./jun. 2012.

FRATUCCI, A. C. Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. **Turismo em Análise**, v. 20, n. 3, p. 391-408, dez., 2009.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: II CA, 2010.

HADDAD, P. R. Capitais Intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3, p. 119-156, set./dez. 2009.

HENZ, A. P. **Turismo e Desenvolvimento Econômico Regional**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Toledo, 2021, 500 p.

HIRSCHMAN A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo Cultura, 1961.

KELLER, P. Uma nova maneira de ver o turismo global. In: TRIGO, L. G. G. (Ed.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005.

LIBERATO, R. de C. Revisando os modelos e as teorias da análise regional. **Caderno de Geografia**, n. 29, v. 18, p. 127-136. Belo Horizonte, 2º sem., 2008.

LICKORISH, L. J.; JENKINS, C. L. **Introdução ao Turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MIRA, M. R.; MOURA, A.; MÓNICO L.; BREDA, Z. The economic dimension of quality in tourism: perceptions of portuguese public decisions makers at the local level. **Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism**, v. 20, n. 3, 2019.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

PIFFER, M. **A teoria de base econômica e o desenvolvimento regional do estado do Paraná no final do século XX**. Tese (Doutorado Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2009, 182 p.

PINE, B. J.; GILMORE, J. H. **The experience economy: work is theatre & every business a stage**. Boston: Harvard Business School, 1999.

RABAHY, W. A. Análise e perspectivas de turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 14, n. 1, jan./abr., 2019.

ROMÃO, J. **Tourism, territory and sustainable development: theoretical foundations and empirical applications in Japan and Europe**. Singapore: Springer, 2018.

ROMER, P. M. The origins of Endogenous Growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 8, n. 1, 1994.

SCHLÜTER, R. G. Tourism Development: a Latin American perspective. *In*: THEOBALD, W. F. (Org.). **Global Tourism**. 3 ed. USA: Elsevier, 2005.

SILVA, J. A. S. A dimensão territorial no planejamento do desenvolvimento turístico no Brasil: modelo de pólo de crescimento *versus* modelo territorialista e endógeno. **Turismo em Análise**, v. 17, n. especial, p. 5-23, jan., 2006.

SOLÀ, E. F.; MORALEDA, L. F.; MAZÓN, A. I. M. Tourism for development. *In*: SOLÀ, E. F.; DA SILVA, J. A.; JAFARI, J (eds.). **Knowledge management tourism: policy and governance applications**. UK: Emerald, 2012.

SORENSEN, T. The psychology of regional development. **Australian Journal of Regional Studies**, v. 16, n. 1, 2010.

TOMAZZONI, E. L. **Turismo e Desenvolvimento Regional**: modelo APL TUR aplicado à região das Hortênsias (Rio Grande do Sul – Brasil). Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação, Relações Públicas, Propaganda e Turismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, 385 p.

TOMAZZONI, E. L. **Turismo e desenvolvimento regional**: dimensões, elementos e indicadores. Caxias do Sul/RS: Educs, 2009.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION - UNWTO. **Ais for trade and value chains in tourism**. Madri, 2013.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION - UNWTO. **World Tourism Barometer**, v. 18, n. 1, jan. 2020.

WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL – WTTC. **Economic Impact**, 2020. Disponível em: <https://wttcweb.on.uat.co/Research/Economic-Impact>. Acesso em: maio de 2020.

## Capítulo 11

# DESENVOLVIMENTO LOCAL, POLÍTICAS E ORGANIZAÇÕES

---

*Vanessa Stafusa Sala Denuzi*

O estudo do desenvolvimento mostra que as regiões não se desenvolvem de maneira homogênea, isto é, o desenvolvimento não ocorre em todos os locais e nem ao mesmo tempo. Explicar as disparidades entre as regiões não é, contudo, tarefa fácil. As teorias clássicas do desenvolvimento regional fazem referência à existência de uma força motriz de origem externa à região que seria capaz de influenciar, por meio de efeitos derivados, as demais atividades econômicas. Oliveira e Souza Lima (2003) citam como exemplos a Teoria de Base de Exportação (Douglass North), que considera a exportação de produtos básicos a responsável pela geração do desenvolvimento, pois a partir dela são dinamizadas atividades complementares; a Teoria da Difusão, na qual a industrialização de determinados locais pode disseminar o desenvolvimento para outros locais e a Teoria dos Polos de Crescimento (François Perroux), em que a criação de uma atividade motriz, em especial uma indústria, trará efeitos positivos e negativos para o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, há uma discussão recorrente entre os economistas que diferencia crescimento econômico e desenvolvimento econômico. Souza (2005) aponta a existência de duas correntes de pensamento econômico sobre o tema. A primeira corrente encara o crescimento como sinônimo de desenvolvimento econômico, já para a segunda o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Sem perder o foco nessa relação, fica claro que o desenvolvimento, em qualquer uma das concepções, deve resultar no crescimento econômico acompanhado da melhoria na qualidade de vida da população e na preservação e conservação dos recursos naturais.

O desenvolvimento econômico é um processo de canalização de forças sociais, de melhoria da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da criatividade. Trata-se de um processo social e cultural, e apenas posteriormente econômico. O desenvolvimento ocorre quando, na sociedade, se manifesta uma “energia” capaz de canalizar, de forma convergente, as forças que estavam latentes ou dispersas. Uma verdadeira política de desenvolvimento econômico terá que ser a expressão das

preocupações e das aspirações dos grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e se empenham em resolvê-los (FURTADO, 1982).

Nessa concepção de desenvolvimento econômico, o espaço deixa de ser contemplado simplesmente como suporte físico das atividades e processos econômicos, passando a ser mais valorizados os territórios e as relações entre os atores sociais, suas organizações concretas, as técnicas produtivas, o meio ambiente e a mobilização social e cultural (MARTINELLI; JOYAL, 2004).

Entender o conceito de território é fundamental para compreender a relação entre a sociedade, o desenvolvimento econômico e seu espaço. Assim, quando se estuda o enfraquecimento dessa relação, mais importante se torna rediscutir o território e suas transformações. A geografia, por exemplo, tende a enfatizar a materialidade do território em suas múltiplas dimensões; a ciência política enfatiza suas definições a partir das relações de poder; a economia prefere a noção de espaço à de território, percebendo-o, muitas vezes, como um fator locacional ou como uma das bases de produção; a antropologia destaca a sua dimensão simbólica, principalmente no estudo da sociedade ditas tradicionais; a sociologia destaca sua intervenção nas relações sociais; já a psicologia incorpora o conceito no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal (HAESBAERT, 2004, p. 89).

Para Haesbaert (2005, p. 3), território está relacionado com o poder, mas não apenas ao tradicional poder político, está relacionado tanto ao poder no sentido de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação. Desse modo, a territorialidade, além de incorporar uma dimensão estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está “[...] intimamente ligado ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar”.

## **A CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL**

O termo desenvolvimento é bastante amplo e, ao mesmo tempo, se caracteriza por aspectos subjetivos. Para tanto, é comum atrelar a palavra desenvolvimento a outras conotações ou junções para caracterizar que tipo de desenvolvimento se quer focar, como, por exemplo, desenvolvimento tecnológico, humano, cultural, econômico, local, etc. Tende a prevalecer a concepção do aspecto econômico e, por fim, os indicadores utilizados para caracterizar uma região desenvolvida acabam sendo o número de habitantes, Produto Interno Bruto (PIB), número de carros, etc. Mesmo assim, no entanto, na concepção de Martinelli e Joyal (2004, p. 13), “[...] cidade desenvolvida deveria ser sinônimo de cidade boa para se habitar”. Assim, o desenvolvimento só pode

ser considerado efetivo quando há uma significativa melhoria na vida das pessoas, sem se esgotar os recursos para aqueles que virão, buscando produzir mais e melhor, sem inviabilizar ainda o bem-estar das gerações futuras. Deve haver uma preocupação de distribuir os benefícios do crescimento econômico de maneira mais igualitária, para que a população tenha acesso à riqueza gerada e que possa participar no processo de decisão das esferas públicas.

De maneira geral, o desenvolvimento econômico é visto sob dois aspectos: o primeiro o caracteriza como exógeno – em que o processo de desenvolvimento depende da efetiva intervenção do Estado ou de agentes econômicos de fora das regiões; e, no segundo, o desenvolvimento é endógeno, também chamado de local. Nesse caso a efetivação do desenvolvimento ocorre pela base, e os diferentes atores se integram ao Estado, que acaba cedendo seu papel de protagonista. O modelo de desenvolvimento passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais, reforçando a ideia do desenvolvimento de “baixo para cima”, que parte das potencialidades socioeconômicas do próprio local, ao invés de utilizar-se de um modelo imposto pelo Estado, de “cima para baixo” (MARTINELLI; JOYAL, 2004; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Para Amaral Filho (2001, p. 262), o conceito de:

[...] desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões.

O fato de as localidades se desenvolverem de maneira desigual encontra resposta nas ações dos protagonistas locais. Esse processo tem como característica a ampliação da base de decisões individuais dos atores locais; ampliação que coloca nas mãos deles o destino da economia local ou regional (AMARAL FILHO, 2001).

Devido às transformações na economia mundial, do aprofundamento dos processos de democratização, a instância local de poder surgiu nesse contexto, caracterizando um conhecimento que resulta da análise de relações concretas, construídas socialmente e com territórios localizados (VIITE, 2006). Nessa concepção, o desenvolvimento econômico ocorre levando em consideração as potencialidades existentes na própria região na qual o desenvolvimento endógeno se caracteriza por atender as necessidades e as demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

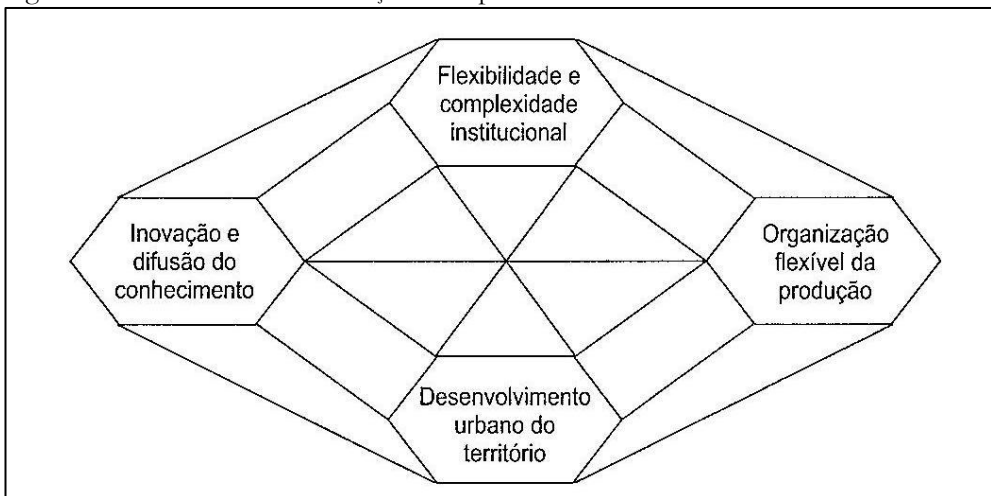
A importância atribuída ao desenvolvimento local diverge entre alguns pensadores. Franco (2000) destaca o fato de que, embora haja uma tendência a diminuir a relevância do aspecto local, a palavra “local” não é sinônimo de pequeno e não se refere

necessariamente a diminuição ou redução. Todo desenvolvimento de certa forma é localizado, seja ele um distrito, uma localidade, um município ou uma parte do mundo, embora no Brasil se faça referência aos níveis municipal ou regional.

O desenvolvimento econômico local provoca e resulta de impactos na região, pois se utiliza de estratégias e de ações para dinamizar a base produtiva local a fim de desencadear os processos de desenvolvimento endógeno. Essas estratégias, segundo Vitte (2006), são as ações dos atores locais em resposta aos desafios impostos pelo aumento da competitividade de maneira a instigar o surgimento e a expansão das empresas locais no sentido de estimular a capacidade de atração de empresas externas para determinada região. Com o desenvolvimento local é possível estimular a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

Na teoria do desenvolvimento endógeno destacam-se a acumulação de capital e o progresso tecnológico como fatores-chave para o crescimento econômico, bem como dá “[...] ênfase ao papel dos atores econômicos, privados e públicos, nas decisões de investimento e localização”. Assim, para neutralizar as tendências ao estado estacionário, é preciso ativar os fatores determinantes para esse processo, conforme se observa na Figura 1 (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 19).

Figura 1 – Processos de acumulação de capital



Fonte: Vázquez Barquero (2001, p. 19).

Para Vázquez Barquero (2001), são quatro os determinantes principais para a acumulação de capital, a saber:



- a) Inovação e difusão do conhecimento – quando se fala em acumulação do capital, significa também o acúmulo de tecnologia e de conhecimentos. As decisões dos agentes no sentido de investir nas mudanças estruturais ocorrem em consequência da introdução de inovações do sistema produtivo, com vistas a melhorarem os resultados de suas atividades, levando ao aumento da produtividade e da competitividade das economias locais.
- b) Organização flexível da produção – a organização dos sistemas produtivos é um dos fatores centrais que condicionam o processo de acumulação de capital. Os sistemas de empresas locais e as relações entre as mesmas formam um dos mecanismos através dos quais se dão os processos de crescimento e de mudança estrutural nas economias locais e regionais.
- c) Desenvolvimento urbano – as decisões de investimento no sistema produtivo e na cidade tendem a favorecer a convergência entre desenvolvimento produtivo e desenvolvimento urbano quando os atores econômicos e sociais interagem e criam novos espaços para os seus relacionamentos, para a produção de bens e para as trocas. As cidades constituem o território onde se criam e desenvolvem os novos espaços industriais e de serviços, devido às potencialidades de desenvolvimento e à capacidade de gerar externalidades.
- d) Flexibilidade e complexidade institucional – o desenvolvimento de uma economia é promovido por atores de uma sociedade que tem uma cultura, formas e mecanismos próprios de organização e, portanto, cada sociedade encoraja o surgimento de formas específicas de organizações e de instituições que lhe são próprias. Assim, terão maiores condições de competir as cidades e as regiões que contam com um sistema de instituições que lhes permitem produzir os bens públicos e gerar as relações de cooperação entre os atores que contribuem para a aprendizagem e para a inovação.

Observa-se que algumas constantes são sempre encontradas, ou melhor, os mecanismos que podem estimular o desenvolvimento econômico local se integram, pois as comunidades locais têm uma identidade própria, e isso faz com que se voltem para as iniciativas que garantam o seu desenvolvimento. São diversos os mecanismos e as estratégias que podem estimular o desenvolvimento endógeno. Para tanto, Vázquez Barquero (2001) aponta algumas das principais: rede, competitividade e inovação.

Uma rede pode ser definida como o sistema de relações e/ou contatos que vinculam as empresas e/ou atores entre si e cujo conteúdo está relacionado a bens materiais, informação ou tecnologia. Dentro da rede há uma transação de reciprocidade, com interdependência entre as empresas. A inovação é uma das forças em torno das quais se articulam todos os processos de desenvolvimento econômico, sendo um dos fatores

determinantes da mudança econômica e do bem-estar social (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

## **As Aglomerações Como Espaço de Desenvolvimento Local**

O município é o espaço que permite a análise da maneira como se dá a convivência e a cooperação entre os indivíduos aglomerados, local em que se explicitam as formas de exercício do poder socialmente construídas. E essa análise pode ser compreendida através dos atores locais caracterizados pelos grupos, instituições, cooperativas, agências de desenvolvimento, associações industriais e comerciais, entidades empresariais, sindicatos, governos e os próprios indivíduos. A execução de estratégias sobre esse espaço possibilitaria a construção de um espaço transformado, tornando o ambiente atrativo, de forma a facilitar a implantação de novas atividades econômicas em um contexto de economia globalizada, utilizando-se de recursos endógenos e/ou exógenos (VITTE, 2006).

Uma vez que é nas cidades que são tomadas as decisões de investimento e de localização da indústria e dos serviços, elas se converteram no espaço preferencial para o desenvolvimento. A cidade é mais que um espaço, ela constitui-se numa organização na qual os atores se aglomeram, interagem e trocam bens, serviços e conhecimentos. É possível dizer, portanto, que as cidades desempenham um papel estratégico na evolução das sociedades e no desenvolvimento econômico (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

O espaço de competitividade criado pelo processo de globalização induz as aglomerações a responderem estrategicamente através de iniciativas locais, capazes de estimular os processos de desenvolvimento endógeno. Um dos princípios que explicam a razão de ser e o funcionamento da cidade está em sua capacidade de criar economias de aglomeração, que garantem a eficiência das empresas e dos sistemas produtivos através da redução dos custos de produção, dos custos de coordenação e dos custos de transação. Outra característica que atrai as empresas e os trabalhadores é a diversidade produtiva, comercial e cultural da cidade. Existe ali uma ampla variedade de atores, atividades e mercados que colaboram para a interação e a formação de economias de escala, propiciando condições para o desenvolvimento endógeno. A cidade é, além disso, o local da interação, onde ocorre o encontro daqueles que detêm o poder de decisão (sejam elas decisões políticas, econômicas e institucionais), assim como dos técnicos e trabalhadores. As relações estabelecidas desse espaço contribuem para a difusão de informações e ideias, auxiliam nas trocas e transações econômicas, facilitam o estabelecimento de acordos entre os atores e reforçam os mecanismos de colaboração e cooperação entre as empresas (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

O tema desenvolvimento econômico local pode ser inserido no debate sobre gestão local, de práticas políticas específicas. Esse tema tem ganhado destaque à medida que se discute o papel dos municípios como agentes de promoção e de ativação do desenvolvimento econômico. As práticas de desenvolvimento local assumem variadas dimensões e significados, com a implementação de diversas políticas como as de economia solidária, dos arranjos produtivos locais, dos sistemas locais de inovação, do desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), dentre outras, ora sendo visto como uma nova política social, ora como um novo paradigma econômico. O ponto fundamental desse debate se refere às possibilidades e aos limites dessas estratégias de indução do desenvolvimento em reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das classes trabalhadoras, bem como sua capacidade em fazer avançar a democracia e permitir o direito à cidade para todos (VIITE, 2006).

## **Características do Desenvolvimento Local**

Para Endlich (2007), o desenvolvimento local se caracteriza por diversos aspectos: o empreendedorismo dos atores locais; as habilidades e a formação dos atores; as práticas inovadoras; a sinergia; a conectividade; a competitividade e a participação dos membros da comunidade.

A economia local se organiza conforme a necessidade que as empresas têm de produzir bens e serviços para um mercado cada vez mais exigente. Devido à flexibilidade e à capacidade empresarial e organizacional das pequenas e médias empresas, são elas que ocupam o papel de protagonistas no processo de desenvolvimento local (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001).

Os empreendedores surgem, nesse contexto, com capacidade de criar atrativos para os investimentos econômicos e as localidades serão mais ou menos desenvolvidas dependendo da capacidade de empreendedorismo local. O não desenvolvimento pode ser compreendido como a escassez de atitudes empreendedoras. O desenvolvimento passa a ser consequência da capacidade de iniciativas privadas e cabe ao Estado apoiar e estimular ações como o desenvolvimento de estudos; assessoria técnica, jurídica e econômica; promover a industrialização providenciando solo industrial e formação adequada da mão de obra; gerir entidades financeiras e estimular a criação ou instalação local de empresas; organização de sistema de informação; promover e estimular a participação em feiras, mercados e exposições; bem como captar iniciativas e fomentar a cooperação interempresarial e institucional. Assim, se recriam justificativas para a diferenciação entre os espaços, e a sociedade local passa a ser responsável pela sua

condição. Nesse caso, se uma região não se desenvolve é porque não foi capaz de se ajustar às novas dinâmicas e oportunidades (ENDLICH, 2007).

As características próprias da comunidade local e a formação da população, referente à sua ocupação profissional, são determinantes para o surgimento do processo de industrialização local. Por isso, regiões com um histórico industrial detêm um saber que pode ser aproveitado, visto que nessas regiões há uma grande concentração de pessoas dedicadas a atividades especializadas e parecidas, contribuindo para o repasse desse saber.

Outra variável que caracteriza o desenvolvimento local é a inovação, já que dela depende a geração de novas necessidades, estímulos extras para o consumo ou, ainda, descobertas de outras vantagens a serem inseridas na produção, procurando o aperfeiçoamento e a diminuição de custos. Assim, mais do que saber fazer, mais do que contar com a experiência, é preciso que a sociedade local seja receptiva e catalisadora de inovações. Nas pequenas cidades, lugares privilegiados para a localização de indústrias de baixo valor agregado, se destacam as agroindústrias que empregam mão de obra pouco qualificada e os ramos industriais que predominam nessas áreas são os tradicionais: têxtil, confecções, calçados, móveis, cerâmicas, transformação metálica e produtos alimentícios (ENDLICH, 2007). Para Schumpeter (1982) inovação significa "fazer as coisas diferentemente no reino da vida econômica". Para ele as inovações podem ocorrer de diferentes maneiras: introdução de um novo produto ou de uma nova qualidade de produto; introdução de um novo método de produção; abertura de um novo mercado, independente deste mercado ter ou não existido anteriormente; descoberta de uma novidade na organização industrial; e através da reorganização de uma indústria. Nesses termos, Schumpeter apresenta o conceito de destruição criadora, que se fundamenta no princípio de que o papel do inovador é justamente o de propiciar a ruptura das tradicionais economias de mercado, estabelecendo novos patamares econômicos e tecnológicos nas suas estruturas produtivas.

Ao se tratar do empreendedorismo, outro fato marcante, é a necessidade de sinergias para o desenvolvimento local. Os esforços podem ser unificados e os conflitos e as diferenças precisam ser coordenados por parte da sociedade local, estabelecendo condutas comuns de cooperação para que haja um ganho da região. As relações sociais precisam ser consensuais ou o menos conflituosas possível. Por isso, é fundamental que todos saiam ganhando com o desenvolvimento local. A acessibilidade e a conectividade criaram novas possibilidades de articulação, pois, em um período de tão grande difusão de redes pelo território, recriam-se as desigualdades entre sociedades que possuem os territórios equipados e aquelas que não receberam esses investimentos (ENDLICH, 2007).

O desenvolvimento local consiste em valorizar os espaços de acordo com a sua capacidade de produzir competitivamente, ou seja, de destacar-se no mundo da produção em razão da qualidade, da inovação ou do baixo custo, garantindo melhores condições de vida para a sociedade, para que todos possam superar situações que limitam a capacidade de competir. A necessidade de produzir competitivamente gera, contudo, conflitos e é isso que o planejamento estratégico procura diferenciar.

Procurar tornar um espaço competitivo, de acordo com os novos referenciais de desenvolvimento, consiste em colocar a serviço da produção e da economia qualquer recurso ou atributo local. Então, do ponto de vista local, isso pode levar à descoberta de recursos ou qualidades despercebidas, aumentando as possibilidades de inserção econômica. As áreas que não são consideradas competitivas são abandonadas, já que das assimetrias surge a competitividade espacial e, dessas, a criação de vantagens para os agentes do capital. O cenário de um mundo competitivo não pode produzir outra coisa senão uma geografia ainda mais instável (ENDLICH, 2007).

Dentro desse espaço competitivo destaca-se o fator participação, que se difunde na prática em ações simples que demonstram a transparência do processo de gestão, como o repasse de informação à comunidade, com direito de sugerir e de reclamar; audiências públicas anuais promovidas pela prefeitura; permissão e estímulo a iniciativas cidadãs em atividades de interesse municipal, bem como gestão cívica de infraestrutura e equipamentos; realização de campanhas como resposta a problemas sociais graves (drogas, segurança, marginalidade), qualidade de vida (trânsito, meio ambiente, patrimônio arquitetônico, higiene, limpeza) e promoção social e cultural da cidadania; defesa de usuários e consumidores, etc. São demasiados os obstáculos à verdadeira participação, ainda que tão recomendada e divulgada. Na realidade, o conteúdo ideológico e resultado pragmático das formas de participação restritas compõem parte das dificuldades para alcançar uma participação autêntica. Embora as soluções não sejam fáceis de serem negociadas, é preciso compreender que a essência da participação deve estar na possibilidade de intervenção nas decisões, implicando a relação entre cidadãos e políticos. As formas de participação não podem ficar restritas a atividades que envolvam a coerção da população, ou seja, através de manipulação de dados sem a real preocupação em estabelecer um diálogo produtivo. Enfim, o processo de participação é um requisito fundamental para que o espaço possa se produzir com atributos mais humanos, atenuando a tão acentuada desigualdade social (ENDLICH, 2007).

## **Estratégias e Políticas de Desenvolvimento Local**

Muitos textos acerca do desenvolvimento econômico trazem os acontecimentos como fatos exógenos, como se os atores não fossem responsáveis pelos conjuntos de regras, pelas determinações e pelas construções das políticas implementadas na sociedade. Fica oculto o fato de que as ações fazem parte de um processo de construção dos atores locais, sendo que eles podem ser influenciados por diferentes características, como a cultura, a coragem, enfim, pela visão de mundo desses agentes (MARKUSEN, 2005).

Assim, o desenvolvimento econômico de uma região ou localidade, no longo prazo, depende profundamente da sua capacidade de organização social e política para modelar o seu próprio futuro, o que se relaciona, em última instância, com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região ou localidade.

Os capitais intangíveis, apresentados no Quadro 1, embora façam relação com o desenvolvimento regional, aplicam-se também ao desenvolvimento local, visto que valorizam as vantagens competitivas e a capacidade das localidades de gerar soluções cooperativas entre elas e seu entorno. O desenvolvimento econômico local depende da interação, isto é, da conectividade entre vários fatores intangíveis, como a cultura, as relações de confiança, o papel das instituições, da justiça, dos elementos simbólicos que constituem as formas de poder, etc. (BOISIER, 2007).

Quadro 1 – Capitais intangíveis determinantes do processo de Desenvolvimento Regional

<b>Algumas Formas de Capitais Intangíveis</b>	<b>Especificação</b>
1. Capital Institucional	As instituições ou organizações públicas e privadas existentes na região: o seu número, o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade), o seu grau de modernidade.
2. Capital Humano	O estoque de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos que residem na região e sua capacidade para exercitá-los.
3. Capital Cívico	A tradução de práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas, etc.
4. Capital Social	O que permite aos membros de uma comunidade confiar um no outro e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações em comum.
5. Capital Sinérgico	Consiste na capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular de forma democrática as diversas formas de capital intangível disponíveis nessa comunidade.

Fonte: Boisier (2000 apud HADDAD, 2009, p. 128).

Os projetos bem-sucedidos de reformas ou de mudanças nas cidades e nas regiões mais prósperas ocorrem, em geral, em contextos que envolvem a presença de atores sociais (líderes políticos, empresariais, comunitários) na concepção e na condução das experiências de promoção do desenvolvimento. Assim, as mudanças econômicas e

sociais em uma área ficam na dependência da qualidade de suas lideranças políticas e comunitárias: o seu nível de consciência social, de conhecimento sistêmico, de capacidade de gestão administrativa, de negociação em situações de conflitos e de tensões; a sua capacidade de atrair recursos de instituições e agências localizadas em seu entorno externo de decisão; entre outros (HADDAD, 2009).

Diante das dificuldades e dos desafios econômicos surgem as mais diversas estratégias e políticas de desenvolvimento local. São estratégias que, segundo Endlich (2007), valorizam os recursos e as características próprias da localidade, como, por exemplo, a instalação ou melhoria de infraestrutura ou suporte físico (telecomunicações, transportes, disponibilização de solos industriais), a promoção econômica do território e dos produtos naturais da região com estratégias de *marketing*, inclusive com certificações de origem, participação em feiras e exposições, formação profissional e acesso a informações necessárias por meio de assessorias, em especial para pequenas empresas; outras atitudes de apoio ao empreendedorismo, como o estímulo à criação de cooperativas e incubadoras de empresas, além da viabilização de financiamentos e instituição de fundos de apoio à geração de emprego.

A abordagem das políticas chamadas de “cima para baixo” vem perdendo forças e vem ganhando ímpeto a abordagem conhecida como de “baixo para cima”. E essa resposta local aos desafios globais está representada por um conjunto de ações explicitadas por Albuquerque (2001) e Vázquez Barquero (2001):

- a) Expansão e melhoria da infraestrutura para o desenvolvimento urbano – representam instrumentos indispensáveis para o funcionamento do sistema produtivo, pois são essenciais nos processos de mudanças estruturais, como o fortalecimento das redes de transportes e de comunicação e que prepararão o território para receber empresas e obras direcionadas para a criação de capital social, com acessibilidade e espaços atrativos.
- b) criação de empresas (empreendedorismo) – iniciativas que incentivem o surgimento e a expansão de empresas, que contribui para o surgimento de novos empresários através de informações e assessoramento especializado, com diferentes formas de crédito.
- c) difusão das inovações e do conhecimento – seriam iniciativas que incentivam a implantação de empresas vistas como inovadoras, apoio a atividades de alta tecnologia, institutos tecnológicos, assim como a formação de recursos humanos especializados.
- d) organização do próprio sistema – fortalece a capacidade de organização já existente na cidade ou região, possibilitando dar uma resposta eficaz aos problemas e desafios a superar. Essa organização contribui com a

administração eficiente das estratégias e podem aparecer através da formação de associações, de redes, etc.

O processo de desenvolvimento econômico local, segundo Albuquerque (2001), pressupõe:

- a) a criação de novas organizações, advindas de negociações entre gestores públicos e privados;
- b) o impulso ao empreendedorismo local, criando empresas inovadoras;
- c) a melhoria da capacitação da força de trabalho local.

Para que seja possível essa relação com conseqüente dinamização das potencialidades de uma comunidade local é preciso que ocorra a união de diversos fatores. O grau de educação, por exemplo, é de suma importância para que existam pessoas com condições de tomar iniciativas, assumir responsabilidades e empreender novos negócios. Outra variável importante é a decisão do poder local e dos diferentes níveis de governo, no sentido de conduzir as suas comunidades de maneira equilibrada, com a participação ativa da sociedade. Assim também se faz importante a capacidade de atração de novos investimentos externos para complementar o desenvolvimento das potencialidades locais. Para que uma potencialidade se torne dinâmica é importante identificar as vantagens que uma localidade apresenta em relação à outra. O foco no desenvolvimento econômico não é o bastante. É fundamental conseguir estimular os demais fatores que afetam o desenvolvimento, como os sociais, culturais, políticos, morais e éticos. No processo de desenvolvimento local as dinâmicas da competição e da cooperação caminham lado a lado e, para tanto, é importante saber equilibrá-las e administrá-las, pois a cooperação é fundamental para que prevaleça a solidariedade (MARTINELLI; JOYAL, 2004).

Um conhecimento mais aprofundado dos diferentes processos de desenvolvimento econômico local tem realçado a importância dos aspectos qualitativos, territoriais e ambientais do desenvolvimento. Tudo isso tem induzido a uma mudança de atitude em favor de um enfoque que também procura mostrar as possibilidades e iniciativas de desenvolvimento econômico endógeno.

A proximidade e incorporação dos problemas, das necessidades, dos recursos e dos próprios atores locais permitem que sejam formuladas políticas mais realistas com a comunidade local. De maneira geral, as estratégias de desenvolvimento local procuram reduzir a dependência do exterior e aproveitar potencialidades locais. Argumenta-se que o território tornou-se elemento relevante do desenvolvimento. O ‘enraizamento’ local das empresas é outro elemento importante. Isso se deve ao maior protagonismo da



sociedade local, com vistas a potencializar seus recursos e estar de maneira competitiva no contexto econômico atual (ENDLICH, 2007).

Em resposta aos desafios impostos pelo aumento da competitividade, as aglomerações passaram a se organizar para estimular o desenvolvimento local. Nesse contexto surge uma gama de organizações que reforçam os laços de colaboração e cooperação entre os atores locais.

## **ORGANIZAÇÕES**

Os motivos pelos quais as organizações se constituem são muito diversos: minimizar custos de transação, prover bens públicos ou coletivos, propiciar ganhos de escala, solucionar conflitos, entre outros. Independentemente de suas motivações, fica, no entanto, clara a ideia de que, se a organização compartilhar objetivos comuns aos membros, a probabilidade de ser bem-sucedida passa a ser maior do que atuar isoladamente.

Uma organização pode ser entendida como uma união de pessoas que atuam juntas para alcançar um propósito comum. Nela as pessoas cooperam entre si de maneira racional e intencional, funcionando não como meros instrumentos para a produção de bens e serviços, mas com grande influência sobre o comportamento humano, pois não são estáticas e nem inertes, elas têm vida própria, nascem, crescem, vivem e morrem (CHIAVENATO, 2005). Dentro desse ponto de vista, o autor afirma que a organização pode ser visualizada sob dois aspectos distintos: a organização formal e a organização informal. A organização formal é aquela baseada em uma divisão de trabalho racional que especializa órgãos e pessoas em determinadas atividades, é a organização planejada e formalmente oficializada. A organização informal é a organização que emerge espontânea e naturalmente entre as pessoas que ocupam posições na organização formal e a partir dos relacionamentos humanos como ocupantes de cargos.

Para Saes (2000, p. 168), as organizações poderiam ser assim definidas:

[...] organizações são grupos de indivíduos que têm interesses comuns, julgam que as ações individuais desorganizadas são menos eficientes que a ação coletiva destinada a contemplar seus interesses e atuar, sob certas circunstâncias, de maneira coordenada.

A organização então é o resultado da combinação de todos esses elementos orientados a um objetivo comum. As organizações são compostas por grupos de pessoas dedicados a alguma atividade executada com determinado fim e conforme as necessidades e as oportunidades é que são criados os diferentes tipos de organizações. Elas podem ser firmas, partidos políticos, órgãos governamentais, universidades, entre

outras organizações que buscam possibilidades para sobreviver em um ambiente competitivo. As organizações investem na aquisição de habilidades e conhecimentos, e, dessa forma, buscam também investimentos públicos que podem aumentar as perspectivas de sobrevivência (NORTH, 1994).

Os diferentes tipos de organizações se apresentam de formas distintas quanto à finalidade, ao tamanho e às características, mas há singularidades entre elas e, quando uma atividade exige mais do que uma pessoa para poder executá-la, é preciso que esse grupo se organize. Independentemente de sua nomenclatura, essas organizações são responsáveis por formular regras que irão nortear as relações entre os membros da organização. Esse equilíbrio necessário pode ser observado na Figura 2.

As relações presentes nas organizações precisam contemplar, além dos objetivos da própria organização, os objetivos particulares de seus membros e os da própria sociedade na qual está inserida. Por isso, para Maximiano (2004), uma organização é uma combinação de esforços individuais, mas que tem por finalidade realizar os propósitos coletivos. Por meio de uma organização (pessoas, maquinários, recursos) torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa.

Figura 2 – Compatibilização de objetivos



Fonte: Foguel e Souza (1985)

De acordo com Saes (2000), existem vários tipos de organizações categorizadas em função de suas formas de vinculação e monitoramento, seu tamanho e incentivo adotado. Como se pode observar:

- a) organizações de adesão voluntária e compulsória – As organizações voluntárias são tipicamente representadas pelas associações, cujos indivíduos participam espontaneamente, mesmo que, em alguns casos, sejam exigidos alguns requisitos para se pertencer ao grupo. Nas organizações compulsórias, as pessoas fazem parte do grupo por questões contingenciais; em vez de

trocarem direitos, troca-se reciprocidade. A família e o exército são dois exemplos de organizações a que as pessoas se associam compulsoriamente, e a retribuição ao grupo se dará nas gerações futuras;

- b) grupos grandes e pequenos – A diferença entre os dois grupos se dá em função do comportamento dos indivíduos segundo o tamanho do grupo. Grupos com menor número de pessoas têm maior possibilidade de fracasso caso algum membro não coopere. No caso de grupos grandes, a avaliação da contribuição de cada membro na produção do bem coletivo torna-se mais difícil, o que pode gerar o comportamento oportunista. Ocorre o benefício coletivo, sem que seja destacada a contribuição individual;
- c) cooperação espontânea e induzida – A cooperação pode ser feita espontaneamente, sem que haja uma coordenação consciente, nem objetivo comum, como a divisão do trabalho em uma economia de mercado, em que o sistema de preços induz à coordenação dos agentes econômicos.

As organizações somente conseguem atingir os resultados esperados se houver a coordenação das ações de seus membros. O mercado por si é um poderoso mecanismo de coordenação das ações individuais. Nessa situação, cada indivíduo age de forma independente e autônoma, decidindo quais serão seus planos de ação. A força do mercado está no fato de que, por meio dele, os mais distintos objetivos podem ser perseguidos, mas ninguém tem a capacidade de impor os seus próprios objetivos sobre os demais (SAES, 2000).

A união de pessoas para formar as organizações não se dá ao acaso, elas se unem justamente para garantir que poderão atuar de forma coordenada e conjunta, com melhores resultados. Para Maximiano (2007), as organizações são representadas por três grupos, a saber.

- a) Organizações Governamentais ou Políticas – administradas pelo governo e têm como objetivo prestar serviços à comunidade em geral, e mantidas por arrecadação de impostos, taxas e contribuições;
- b) Organizações Empresariais ou Econômicas – organizações com finalidade lucrativa através da produção e/ou comercialização de bens e serviços, classificadas de acordo com o seu tamanho, natureza jurídica e área de atuação;
- c) Organizações do Terceiro Setor ou Sociais – organizações de utilidade pública, sem fins lucrativos, criadas por pessoas sem vínculo com o governo, entre elas estão as ONGs (organizações não governamentais) e outras entidades com fins filantrópicos.

Não se pode, no entanto, criar organizações eficazes sem se entender a natureza dos problemas que fizeram com que elas fossem instituídas. Sabe-se muito pouco sobre as maneiras de como reverter a direção das economias em busca de eficiência adaptativa, embora seja muito fácil enunciar os problemas: “É preciso mudar tanto as instituições como as percepções ideológicas de seus membros” (Idem, *ibidem*, p. 32). A mudança exige alteração das organizações existentes ou a criação de novas organizações, cujos empresários vejam vantagens em desempenhar atividades produtivas e, assim, modifiquem direta ou indiretamente a estrutura institucional para criar regras produtivas e limites informais. As organizações são os principais atores da inovação institucional. Se as limitações ao desenvolvimento das nações menos desenvolvidas forem superadas, será graças à criação de organizações “adequadas” e à implementação das políticas necessárias por parte de seus empresários (NORTH, 1994, p. 23).

## **REFERÊNCIAS**

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma agenda políticas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

BOISIER, S. **Territorio, estado y sociedad en chile**. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tese (Doutorado) Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España, 2007.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ENDLICH, A. M. Novos referenciais de desenvolvimento e planejamento territorial: possibilidades para as pequenas cidades? **Revista REDES**. Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 02, p. 05-35, 2007.

FOGUEL, S.; SOUZA, C. C. **Desenvolvimento organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

FRANCO, A. de. **Porque precisamos do desenvolvimento local integrado e sustentável**. 2. ed. Brasília, DF: Millennium, 2000

FURTADO, C. **A nova dependência**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

HADDAD, P. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 119-146, set./dez. 2009.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. *In*: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão, PR: Unioeste, 2004.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *In*: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – Universidade de São Paulo, 2005.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. *In*: DINIZ, C.; LEMOS, M. B. **Economia e território**. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2005. p. 57-76.

MARTINELLI, D.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. São Paulo: Manole, 2004.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA LIMA, J. E. de. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. Curitiba: **Revista FAE**, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003.

SAES, M. S. M. Organizações e instituições. *In*: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre-RS: FEE/UFRGS, 2001.

VITTE, C. de C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 8, n. 13, p. 77-87, set. 2006.

## Capítulo 12

# TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO: A IMPORTÂNCIA DOS FATORES ENDÓGENOS E EXÓGENOS

---

*Cíntia Santos Silva*

O fato de algumas regiões se desenvolverem mais rápidas que outras, não se limita em uma expansão de sua capacidade produtiva, o que leva a ser um processo meramente econômico. O desenvolvimento se trata de um processo primeiramente social e cultural e só depois econômico. O termo desenvolvimento perpassa o conceito de crescimento econômico, reforçando a capacidade da região de endogenamente, induzir, e estruturar os recursos tangíveis e intangíveis no processo de crescimento econômico (HADDAD, 2009).

A teoria do desenvolvimento regional endógeno tem como cerne a atuação dos atores locais, sendo que a interação dos laços de cooperação territorial forma o capital social de uma região. Com isso, essa teoria procura identificar quais fatores de produção são altamente decisivos no processo de desenvolvimento, sejam eles: capital social, capital humano, conhecimento, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e informação (PIACENTI, 2016).

Nesse sentido, a teoria do desenvolvimento endógeno é o conceito que reúne os termos desenvolvimento local, regional e territorial, utilizado às vezes como sinônimo, embora tenham diferenças (REZENDE; FERNANDES; SILVA; 2007). Piacenti (2016) salienta que o objetivo da Teoria do Crescimento Endógeno é averiguar a relação mútua entre conhecimento tecnológico e as diversas características estruturais da economia e da sociedade, assim como saber o quanto essa relação resulta em crescimento econômico.

Boisier (1992, 2000) ressalta que o desenvolvimento econômico de uma região não depende somente do seu crescimento econômico, mas também da sua capacidade de organização social e política que se relaciona com a disponibilidade de várias formas de capitais intangíveis na região. As principais formas do capital intangíveis são, capital institucional, capital humano, capital cívico, capital social, e capital sinérgico. Para que a região consiga transformar seu crescimento econômico e desenvolvimento de longo

prazo, é necessário a perfeita mobilidade desses capitais, alinhando o estoque de conhecimento e de habilidades à prática de políticas democráticas de confiança e cooperação.

Por outro lado, entende-se que o desenvolvimento não ocorre de forma homogênea no espaço regional, replicar o dinamismo econômico e social em todos os espaços do território é um desafio para as instituições locais. Ferrera de Lima (2016) frisa que a difusão do desenvolvimento econômico de um território consiste em integrar os espaços econômicos em um só processo de desenvolvimento. As modificações espaciais derivadas do processo de desenvolvimento possuem dois componentes, que são: os componentes diferenciais ou geográficos e os componentes estruturais.

O componente diferencial é constituído pelas condições particulares da região, as quais podem ser exclusivamente físicas ou não. As condições físicas são as características geográficas como relevo, clima, hidrografia e vegetação. Ferrera de Lima (2016, p. 20) reitera que “As condições físicas e as características diferenciais do espaço atraem mais produção e emprego, com isso, mão de obra. O que deixa o espaço econômico como um forte receptor na localização das atividades produtivas, onde serão transformados os recursos”. As características físicas podem representar um potencial em recursos naturais, sendo estimuladores ou entraves no processo de desenvolvimento econômico.

Em muitas regiões, os recursos naturais são escassos, mas nesse caso é a população local que se torna capaz de transformar e desenvolver a região a partir do seu potencial criativo e inovador. Frequentemente é o capital humano que vai ter papel fundamental no desenvolvimento da região. Da mesma forma, a infraestrutura pode compensar a falta de recursos naturais como difusor de desenvolvimento. Além do componente diferencial, que é sintetizado pela capacidade da atuação dos fatores locais, tem-se o componente estrutural.

O componente estrutural resume-se em acontecimentos históricos ou exógenos que causam impacto nas regiões e são indiferentes aos fatores locais. As regiões que se transformam indiferentes aos elementos locais ou diferenciais, acompanham as transformações produtivas de um polo, modificando sua especialização produtiva a fim de atender as demandas e o dinamismo de um centro. Para Furtado (2005), o processo histórico dos países em desenvolvimento conta com uma complementaridade entre o centro e as periferias, uma vez que as especializações vão se entremeando ao longo do tempo.

Ferrera de Lima (2016) ressalta que as ações de agentes externos às regiões periféricas estimulam a produção de excedentes e, com isso, a especialização e a melhoria nas condições técnicas. Essas ações estão ligadas às demandas e necessidades de mercado

de outra região. Por outro lado, pode também ocorrer investimentos e planos de governo com interesses nacionais que buscam estimular o crescimento das regiões periféricas em nível nacional, considerando também os efeitos externos, e as externalidades.

Levando em conta que a capacidade de desenvolvimento das regiões não é a mesma, as intervenções externas serão de extrema importância para o crescimento econômico regional, pois impactarão no desenvolvimento da região, melhorando a infraestrutura física, aumento de população, melhorias na mão de obra, na qualidade de vida, ou seja, fatores exógenos que influenciarão e desenvolverão componentes diferenciais ao longo do tempo.

Por fim, entende-se que o desenvolvimento de uma região pode ocorrer de forma espontânea ou induzida. A indução pode ocorrer por elementos endógenos (internos) ou exógenos (externos) ao espaço regional. Semelhantemente, a estrutura produtiva de uma região é influenciada por fatores regionais (locais) como também por fatores externos. Entende-se que a questão espacial é importante para análise do desenvolvimento econômico regional, uma vez que, a concentração e a distribuição espacial de setores produtivos em uma região, tornou-se determinantes para explicar o desenvolvimento exacerbado de algumas regiões.

Na década de 1990, surgiu uma nova teoria denominada como a Nova Geografia Econômica (NGE). Entre os mais importantes autores, estão Paul Krugman, Masahisa Fujita e Anthony Venables. Eles afirmam que nenhum dos tradicionais modelos de economia regional e suas recentes reinterpretações são suficientes para explicar como os agentes e as atividades econômicas se dispersam no espaço econômico regional. Dessa forma, a próxima seção abordará as principais características da NGE em relação à concentração das atividades.

## **NOVA GEOGRAFIA ECONÔMICA – FORÇAS CENTRÍPETAS E CENTRÍFUGAS**

A Nova Geografia Econômica (NGE) surgiu com intuito de entender quais são as forças econômicas que explicam a distribuição no espaço da atividade econômica humana (OTTAVIANO; THISSE, 2004). O livro *The Spatial Economics*, publicado em 1999, sintetiza os argumentos propostos pela NGE. Sua teoria geral é apresentar a lógica microeconômica que guia a organização da produção no espaço (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999). Segundo a NGE, a diferença de riqueza entre regiões está ligada à aglomeração das atividades. Para os autores, a possibilidade da mobilidade de fatores, capital e mão de obra permite a aglomeração das atividades em uma região em favor de



outra, ou seja, algumas regiões vão crescer mais do que outras, pois possuem maiores fatores de atração. A base do modelo teórico da NGE é fundamentada no sistema centro-periferia, abordada por vários autores da economia regional.

O sistema de centro-periferia foi uma das maiores contribuições dos autores cepalinos. Rodríguez (2009) explana que no cenário econômico há um desenvolvimento desigual originário, em que, a periferia está sempre atrasada produtivamente em relação ao centro. Em outras palavras, as técnicas de produção chegam com mais rapidez no centro, enquanto na periferia a inserção de tais técnicas é atrasada. O que diferencia os dois campos é a forma em que esse progresso técnico se difunde nas economias.

Os modelos propostos pela NGE se diferenciam dos tradicionais por considerar alguns aspectos fundamentais na explicação das desigualdades entre as regiões. Primeiro se relacionam com o **espaço** que, para os teóricos, tem implicações diretas na localização das atividades. Segundo, são as distâncias e suas implicações nos **custos de transportes de bens e serviços**, as quais interferem na competitividade das regiões no que diz respeito à atração de atividades. Nesse sentido, do ponto de vista teórico, a NGE não traz grandes inovações quando comparada às teorias formuladas pelos economistas regionais e urbanos. No entanto, sua diferença está na forma de modelar, o avanço tecnológico que culminou com a disponibilidade de equipamentos computacionais, permitiu o desenvolvimento de técnicas que proporcionou o tratamento adequado às questões regionais, podendo assim, incorporar estas novas contribuições teóricas aos modelos desenvolvidos. De acordo com Ottaviano e Thisse (2004), a contribuição da NGE seria como combinação de ingredientes já existentes utilizando uma nova receita.

Dessa forma, a teoria NGE tem como questão central explicar a distribuição da atividade econômica no espaço em qualquer divisão territorial, seja um país, regiões, estados, municípios. A principal conclusão da teoria é que a distribuição das atividades depende do resultado de forças contrárias, ou seja, existem forças centrípetas e centrífugas. As centrípetas são aquelas que levam a aglomeração das atividades em uma determina região. Já as forças centrífugas são as que levam à dispersão das atividades entre as regiões. Assim a teoria traz uma questão central: quem são estas forças, centrípetas e centrífugas, que podem influenciar no desenvolvimento e no subdesenvolvimento de uma região? Nesse contexto, a próxima seção pretende abordar alguns conceitos sobre essas forças, partindo da teoria da NGE.

## A INFLUÊNCIA DAS FORÇAS CENTRÍPETAS E CENTRÍFUGAS NA LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

As **forças centrípetas** são relacionadas com os custos de transportes, as economias de localização e externalidades de conhecimento, e economias de urbanização. Essas são responsáveis pela aglomeração das atividades, e podem ser observadas nas conexões para trás (*backward linkages*) – fornecedores de insumo – e conexões para frente (*forward linkages*) – relação de empresa consumidor (OLIVEIRA, 2004).

De acordo com Oliveira (2004), a NGE segue a linha da economia regional, e constrói a sua teoria baseada nos custos de transporte, os quais são a força centrípeta conhecida a mais tempo, e a mais facilmente observável. Os trabalhos de Fujita, Krugman e Venables (2002) partem da literatura de localização de empresas de Weber (1929), as teorias dos lugares centrais de Christaller (1966) e Losch (1939), e da economia espacial de Isard (1956). O que essas teorias têm em comum é que as decisões econômicas devem levar em consideração os custos de transitar os bens de produção no espaço. A Figura 1 apresenta o resumo das forças centrípetas e centrífugas.

Figura 1 – Resumo das forças centrípetas e centrífugas



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Fujita, Krugman e Venables (2002) e Oliveira (2004).

Dessa maneira, a forma mais fácil de se reduzir os **custos de transporte** é a aproximação das atividades de acordo com sua orientação. Um exemplo citado por

Oliveira (2004, p. 3) “Se uma atividade é orientada por conexões para trás, ou seja, por insumos locais (energia, mão-de-obra especializada, matérias-primas), ela se localizará próximo à fonte destes insumos devido a sua imobilidade ou simplesmente visando reduzir o custo de transporte dos mesmos”. Em contrapartida, se a atividade for orientada por ligações para frente, a saber o mercado consumidor, como exemplo o setor de serviços, a atividade se localiza próximo a seu mercado consumidor. No entanto, sabe-se que nem sempre isso acontece de maneira clara, pois raras vezes pode-se classificar as atividades somente por estes dois parâmetros.

Nesse sentido, surge o princípio do local mediano, em que a localização ótima para as atividades seria um ponto mediano de custos de transportes entre as ligações para trás e para frente. O’Sullivan (1996) ressalta que tal pressuposto pode influenciar no desenvolvimento de vários tipos de aglomerações. Dessa forma, se o local mediano de transporte for uma fonte de insumo, se formará uma cidade baseada em recursos naturais. Se o local mediano for no centro de uma região, formar-se-á um centro regional. E se o local mediano for um ponto de transbordo, uma cidade portuária se desenvolver-se-á.

Observa-se que a existência de custo de transporte influencia a decisão de localização das aglomerações de atividades. O exemplo tocantinense pode ser ilustrativo, Silva (2021) destaca que antes da construção da rodovia BR-153 (inauguração no ano de 1974), a localização das principais atividades do estado se situava a margem do Rio Tocantins, pois as estradas eram inviáveis, assim, como o transporte mais barato na época era a navegação fluvial, optou-se por localizar-se próximo ao Rio Tocantins. Dessa forma, alguns municípios se tornaram centro regional do estado. No entanto, após a inauguração da rodovia BR-153, cortando todo o estado do Tocantins, a localização e aglomeração das atividades, passaram a concentrar-se às margens da rodovia BR-153.

Dois pontos importantes na **força centrípeta** são as **economias de localização** e **externalidades de conhecimento**. Essas são fundamentais para a teoria econômica moderna. As economias de localização surgem quando empresas, atividades ou indústria do mesmo setor se localizam próximas umas das outras, em função da redução dos custos de produção. Para Fujita (1999), isso leva a uma concentração dessas atividades em poucas regiões, visto que a redução de custos opera como uma força centrípeta para as atividades produtivas. Essa redução de custo é debatida há muito tempo, desde os trabalhos iniciais da economia regional e urbana e mais recentemente pelas teorias do crescimento econômico e a nova geografia econômica. Existem alguns pontos importantes que levam a essa diminuição de custo.

Primeiro que a concentração das empresas de um mesmo setor possibilita um aumento de eficiência do mercado de trabalho. Isso acontece devido a possibilidade dos trabalhadores de diferentes empresas poderem trocar de trabalho com um custo menor. Haja vista, que não há necessidade de os trabalhadores se mudarem de município, região

ou estado. Por outro lado, os donos das empresas também são beneficiados, visto que, podem contratar pessoas já capacitadas e treinadas por outras empresas (OLIVEIRA, 2004).

Outro ponto sobre a economia da localização e a redução dos custos de produção são as *backward linkages*. A demanda de insumos de um mesmo fornecedor pode gerar uma economia de escalas pela redução do custo de transporte para o fornecedor, o que gera menos gasto para as empresas aglomeradas, podendo, assim, explorar economias de escala na produção. Isso também leva os fornecedores de insumo a se aproximarem dessas empresas, criando conexões para trás, e para frente. Isso porque essas conexões geram um mercado consumidor, fazendo com que as ligações (*backward and forward linkages*) fomentem um processo de autoalimentação, possibilitando a concentração das atividades em determinadas regiões em detrimento de outras.

Outro aspecto importante, é que a proximidade viabiliza um aumento da eficiência na transferência de conhecimento. As **externalidades de conhecimento** são destacadas pelos autores da NGE fazendo um resgate das ideias de Marshall (1890) sobre externalidade e a transferência de conhecimento. A presença dessas externalidades são os motores do crescimento econômico, a proximidade geográfica é importante para internalização destas externalidades, isso pela necessidade do contato direto (*face to face contacts*) (LUCAS, 1988; ROMER, 1986). Isso é considerado como um fenômeno local, dado que os contatos diretos são importantes no processo de aprendizado. Lucas (1988, p. 38) ressalta que “*most of what we know we learn from other people*”.

A proximidade das empresas de um mesmo setor também facilita a troca de informações. Formalmente ou informalmente, os trabalhadores discutem sobre o percurso produtivo, incrementando um processo de conhecimento, e na difusão de tecnologias. Essa proximidade também pode facilitar o processo de imitação. Cabe mencionar que imitação nesse caso não é necessariamente o roubo por espionagem de alguma ideia de um concorrente, pois só pelo fato de observar as tentativas de criação e lançamento de algum produto ou tecnologia que deram certo ou errado pelos concorrentes, por isso si só, já possibilita o acréscimo no conhecimento das empresas (OLIVEIRA, 2004). Como esse conhecimento é adquirido sem que se pague por ele, forma-se uma externalidade vinculada ao acúmulo de conhecimento, isto é, há um transbordamento de conhecimento denominado na literatura como *Knowledge Spillovers*.

O terceiro ponto destacado nas forças centrípetas são as **economias de urbanização**. Essa força centrípeta ocorre se o custo de produção da empresa diminui quando ela se localiza próxima a uma área urbana. Diferentemente da economia de localização, a economia de urbanização gera benefícios para empresas de toda cidade, e não a empresas de um determinado setor. No entanto, essas benfeitorias ocorrem pelas mesmas razões que as economias de localização. Alguns trabalhos como Henderson

(1998), Henderson (1999a,b), Henderson (2003), Henderson, Shalizi e Venables (2003) sobre as economias de urbanização ressaltam o papel da aglomeração urbana como catalizador da transferência de conhecimento e difusão de tecnologias. Além disso, destaca-se o papel das áreas urbanas na redução dos custos de transporte, conforme já supracitado, é um fator importante de aglomeração das atividades econômicas (HENDERSON, 2003; HENDERSON; SHALIZI; VENABLES, 2001).

Pode se observar o efeito das economias urbanas quando se analisa o setor de serviços. O setor de serviço tem como característica sua imobilidade, dessa forma, alguns serviços não podem ser transportados, tendo que ser prestados em um local determinado. Nesse caso, o custo de transporte envolvido neste setor é o do consumidor até o local da prestação do serviço. A urbanização atua tanto na redução do custo de transporte e, também garante um mercado consumidor e ganhos de escala. Uma estratégia vantajosa na redução dos custos de transporte pelo setor de serviço, é o de concentrar serviços similares, de preferência substitutos imperfeitos, em um determinado local. Dessa forma, observa-se a existência na maioria dos centros urbanos as regiões das lojas de revendas de carros usados, materiais de construção, restaurantes, entre outras. Esse processo formaliza uma causalidade circular, visto que muitos consumidores vão a essas regiões da cidade pela facilidade de encontrar várias empresas do mesmo setor, diminuindo o custo de transporte e podendo fazer a melhor escolha.

Esse fato, conseqüentemente, leva mais empresas ou lojas a se instalarem na região, aumentando a aglomeração das atividades. No setor de serviços, a localização de uma certa atividade pode influenciar outros tipos de atividades, como bancos, imobiliárias, hotéis, como também os serviços públicos de transporte coletivo, escolas, segurança; assim influenciando diretamente na decisão da instalação de outros ramos de atividade, podendo ser, esse o setor de serviços, considerado uma força centrípeta de forte influência (LIMAO; VENABLES, 1999).

As **forças centrífugas** (antagônico as centrípetas) são aquelas que levam a uma dispersão das atividades entre as regiões. As forças centrífugas mais ressaltadas nas análises da distribuição das atividades econômicas são os **fatores imóveis** e as **externalidades negativas**. Nos **fatores imóveis**, são considerados também a oferta fixa de fatores de produção. Dentre esses fatores, são destaques a **terra**, e a **mão de obra**. Em trabalhos publicados sobre desigualdades entre regiões, o fator terra é o mais explorado. Isso acontece porque, quando há aumento da demanda de terras próximas às aglomerações, e que por sua vez essas são limitadas, o preço delas também cresce. Dessa forma, a crescente nos preços chega a níveis não compensatórios. Assim, começam a agir forças centrífugas, pois algumas atividades buscarão regiões com terras de menor custo (CRUZ, 2011).

Um exemplo disso é a exploração das terras do cerrado brasileiro voltadas para a agropecuária. A partir do momento em que os preços das terras da região Sul e Sudeste chegaram a preços não compensatórios, precisamente no início do século XXI, houve um aumento da produção agropecuária nos estados que compõem o cerrado do Brasil, principalmente os estados do Mato Grosso, Goiás, Bahia e Tocantins; regiões em que os preços das terras eram significativamente baixas, isso quando comparadas aos preços praticados nos estados da região Sul e Sudeste do Brasil. Silva (2021) destaca que no estado do Tocantins o Valor Bruto de Produção Agropecuária (VBPA), passou de R\$ 1,3 bilhões no ano de 2006 para R\$ 6 bilhões em 2017.

Outro ponto dentro das forças centrífugas é a concentração de **mão de obra**. As forças centrípeta geram aglomerações fomentadas por várias externalidades, entre elas o aumento do salário nessas regiões, este fato também favorece o surgimento e crescimento dos sindicatos, implicando também em maiores salários. Esse incremento do preço de mão de obra cria um incentivo à fuga das atividades para regiões que disponibilizam uma mão de obra com menor custo. Essa fuga de empresas dos grandes centros urbanos tem sido observada não só em nível mundial, com mudança de empresas para o continente Asiático, mas também em nível nacional, como a mudança da indústria automobilística brasileira para outras regiões. Um estudo feito por Galinari *et al.* (2007) que trata o efeito das economias de aglomeração sobre os salários industriais, evidenciou que nos anos de 1991 e 2000 ocorreu a migração de empresas brasileiras para cidades em que a população economicamente ativa possuía baixa qualificação e produtividade, fato que tornou algumas cidades especializadas, mas com baixos salários. Portanto, as externalidades negativas, junto às aglomerações urbanas, impulsionam esse cenário, gerando uma força centrífuga forte (KRUGMAN, 1991).

## **O RESULTADO DAS FORÇAS**

Pode-se observar que tanto a **força centrípeta** quanto a **centrífuga** são importantes para determinar o subdesenvolvimento ou o desenvolvimento de uma região. Elas são capazes de influenciar a estrutura produtiva de um país, região ou até mesmo de um município. No entanto, quando se questiona quais atuam nas principais regiões do mundo, a literatura indica que, na maioria dos países subdesenvolvidos, são as **centrípetas** que atuam no território, visto que as **centrífugas** são geralmente observadas em estágios avançados de desenvolvimento, o que não é o caso de várias regiões brasileiras. Isso certamente justifica o fato de muitas atividades serem concentradas só em algumas regiões.

De acordo com Henderson (2003), Ottaviano e Thisse (2004), nas primeiras fases do desenvolvimento e urbanização, as atividades tendem a se concentrar devido à falta de infraestrutura econômica nas demais partes da região, como estradas, e mão de obra qualificada. Dessa forma, as forças centrípetas tendem a superar as forças centrífugas. No entanto, assim que os estágios de desenvolvimento vão avançando, ou seja, melhores pontos de acesso para escoamento da produção, mais trabalhadores qualificados, melhorias na infraestrutura as forças centrífugas são impulsionadas e passam a superar as concentrações, levando as atividades a dispersarem por outras partes da região.

Silva e Alves (2021) fizeram uma análise da autocorrelação espacial entre a produção agropecuária e o desenvolvimento municipal do estado do Tocantins. Os autores detectaram através da Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE) um *cluster* Baixo-Baixo entre o desenvolvimento municipal do Tocantins e o Valor Bruto de Produção Agropecuária na região nordeste do estado, no ano de 2006, isto é, esse grupo de municípios apresentavam um índice de desenvolvimento municipal baixo e estavam cercados de municípios com um Valor Bruto de Produção Agropecuária (VBPA) baixo. No entanto, os pesquisadores ressaltam que no ano de 2017 esse *cluster* desaparece, tendo um aumento na produção, melhora no índice de desenvolvimento municipal da região, e crescimento de outros setores econômicos, como o terciário. Isso devido aos investimentos em infraestrutura, como a finalização da ferrovia Norte-Sul que dá acesso à outras regiões do Brasil, influenciando na redução dos custos de transporte da produção.

A situação mencionada se caracteriza como o resultado das forças, ou seja, devido à falta de infraestrutura, essa era uma região pouco explorada, fato que concentrou as principais atividades do estado em locais com melhores estruturas e com mercados aquecidos, como os municípios que estão a margem da rodovia BR-153 – FORÇA CENTRÍPETA – no entanto, pós investimentos públicos e privados na região e a busca de agricultores por terras com valores mais baixos – FORÇA CENTRÍFUGA – a região nordeste do Tocantins, que fora mencionada anteriormente, passou a ter um aumento no Valor Bruto de Produção Agropecuária e uma melhora nos índices de desenvolvimento municipal.

Por outro lado, Henderson (2003) ressalta que muitas vezes as atividades não conseguem se dispersar, mesmo com um amplo crescimento. O autor afirma que o processo de aglomeração não é interrompido devido à existência e o excesso de primazia. Primazia é quando há um favorecimento político a determinadas regiões. Dessa forma, Henderson (2003, p. 52) argumenta que:

*“under excessive primacy where urban development is concentrated in just one or two primate cities, these cities are subject to exhausted scale economies, excessive*

*congestion, and excessive per capita infrastructure costs, while smaller cities have unexploited scale economies and often deficient capital investment” (HENDERSON, 2003, p. 52).*

Geralmente as primazias são maiores investimentos em infraestrutura, favorecimento de licitações e obras públicas, o que faz com que muitas atividades se concentrem nessas regiões. Em geral, esses favorecimentos excessivos acabam atrasando o processo de crescimento e desenvolvimento de toda a região, retardando e impedindo que as forças centrífugas promovam a desconcentração das atividades e, também a dinamização da estrutura produtiva. Em geral essas primazias perpassam em regiões que são sede de governos, capitais, ou algum centro de origem do poder dominante.

No caso brasileiro, as forças centrífugas e centrípetas estão diretamente ligadas num movimento contínuo, buscando a reterritorialização, muito embora impulsionados pelo fenômeno urbano enquanto processo. De um lado tem-se a busca por complementos de renda, especializações produtivas; fuga da criminalidade, dos baixos salários, da poluição e da pobreza; fatores gerados pela concentração populacional. Por outro lado, a busca da redução dos custos de transportes, por fatores de produção baratos, todos associados a incessante busca dos rendimentos crescentes. A importância dos fatores endógenos e exógenos nesse processo de movimento das forças, não é somente de um crescimento econômico exacerbado, em muitos casos concentrado; é também a de impulsionar o desenvolvimento, em que os atores locais possam estabelecer e identificar os elementos que viabilize um tecido econômico complexo e diversificado, fomentando um desenvolvimento local contínuo e, sobretudo, disperso.

## REFERÊNCIAS

BOISIER, S. **Conversaciones sociales y desarrollo regional**. Talca: Editorial de la Universidad de Talca, 2000.

BOISIER, S. **El difícil arte de hacer region**: Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Cusco: CBC, 1992.

CHRISTALLER, W. **Central places in southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1966.

CRUZ, B. O. Uma breve incursão nos aspectos regionais da nova geografia econômica. *In*: CRUZ, B. O et al. (org.). **Economia Regional e Urbana**: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

FERRERA DE LIMA, J. O espaço e a difusão do desenvolvimento econômico regional. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. C.



(org.). **Economia e Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 200 p. 2016.

FUJITA, M. **Location and space-economy at half a century**: Revisiting Professor Isard's dream on the regional theory. *The Annals of Regional Science*, v. 33, 1999.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A.J. **Spatial economy** – Cities, Regions and International Trade. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press. 1999.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A.J. **Economia espacial**: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo. Editora Futura: São Paulo, 2002.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GALINARI, R.; CROCCO, M. A.; LEMOS, M. B.; BASQUES, M. F. D. O efeito das economias de aglomeração sobre os salários industriais: uma aplicação ao caso brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 11, p. 391-420, 2007.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 3, n. 03, p. 119-146, 2009.

HENDERSON, V. **How urban concentration affects economic growth**. Policy Research Working Paper, WP, v. 2326, World Bank, 1999a.

HENDERSON, V. **Marshall's scale economies**. NBER Working Paper, WP, v. 7358, 1999b.

HENDERSON, V. **The urbanization process and economic growth**: The So-What Question. Mimeo. Brown University, 2003.

HENDERSON, V. **Urban development**: Theory, Fact and Illusion, Oxford University Press, Oxford, 1998.

HENDERSON, V.; SHALIZI, Z.; VENABLES, A. J. **Geography and development**. *Journal of Economic Geography*. v. 1, p.81-105, 2001.

ISARD, W. **Location and space economy**. Cambridge, MASS: MIT Press, 1956.

KRUGMAN, P. R. **Geography and trade**. Cambridge, Massachusetts: Leuven University Press and The MIT Press, 1991.

LIMAO, N.; VENABLES, A. **Infrastructure, geographical disadvantage and transport costs**. Policy Research Working Paper, WP, v. 2257, World Bank, 1999.

LÖSCH, A. **The economics of location**. New Haven: Yale University, 1939.

LUCAS, R. E. **On the mechanics of economic development**. Journal of Monetary Economics, 22 p.3-42, 1988.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. Macmillan Press Ltd, London, 1890.

O'SULLIVAN, A. **Urban economics**. Homewood III: Irwin, Third edition, 1996.

OLIVEIRA, C. A. Crescimento econômico das cidades nordestinas: Um Enfoque da Nova Geografia Econômica. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 35, n. 3, jul-set. 2004.

OTTAVIANO, G.; THISSE, J.F. **Agglomeration and economic geography**. In: HENDERSON, J.; THISSE, J. Handbook of Urban and Regional Economics, v. 4, 2004.

PIACENTI, C. A. O desenvolvimento endógeno das regiões. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. C. (org.) **Economia e Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 200 p. 2016.

REZENDE, M. L.; FERNANDES, L. P. S.; SILVA, A. M. R. Utilização da análise fatorial para determinar o potencial de crescimento econômico em uma região Sudeste do Brasil. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria - RS, n. 19, p. 92-108, 2007.

RODRIGUEZ, O. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 2009.

ROMER, P. **Increasing returns and long run growth**. Journal of Political Economy 94, p.1002–1037, 1986.

SILVA, C. S. **Dinâmicas locais dos municípios do estado do Tocantins entre 2001 e 2019**. 189f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. 2021.

SILVA, C. S.; ALVES, L. R. Agropecuária e desenvolvimento municipal no estado do Tocantins. In: 59º Congresso da SOBER & 6º EBPC, 2021, Brasília, DF. **Anais** [...].

WEBER, A. **Theory of the location of industries**. Chicago: University of Chicago, 1929.

## Capítulo 13

# PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

---

*Augusta Pelinski Raiher*  
*Jandir Ferrera de Lima*

O desenvolvimento local é um processo no qual as regiões, munidas de seus próprios recursos, criam oportunidades de promoção de bem-estar coletivo, implementando atividades que dinamizam a economia local, com estratégias de baixo impacto socioeconômico-ambiental.

No desenvolvimento local, as comunidades buscam não apenas o crescimento econômico, mas a intensificação dos elementos institucionais, culturais, e outros que promovam a integração de toda a população, avançando num processo mais amplo que a expansão da produção. Como se tem uma ação ativa dos atores locais (os quais definem, executam e controlam todo o processo), emergem elementos intangíveis nessa dinâmica, promovendo o desenvolvimento de forma endógena e coletiva (GONZÁLEZ, 1994; MADOERY, 2000).

Por isso, essa abordagem baseia-se nos aspectos territoriais do desenvolvimento local, em que a história produtiva de cada localidade, as suas características tecnológicas e institucionais e os seus recursos locais condicionam toda a dinâmica do lugar. São os próprios atores locais, com os seus recursos e suas capacidades, que promovem e constroem esse desenvolvimento, realocando seus fatores de produção internamente, minimizando os riscos quanto aos possíveis vazamentos deste processo.

Quando um território define uma estratégia de desenvolvimento, um dos seus elementos centrais finda-se na construção ou no fortalecimento da capacidade organizacional de seus agentes econômicos e de suas instituições. Para isso, a cooperação entre esses agentes torna-se fundamental, fornecendo estímulos à capacidade de aprendizagem da rede de atores locais, com o intuito de construir respostas adequadas às necessidades e aos problemas existentes (BARQUERO, 2001).

Ademais, à medida que os atores locais se apropriam dos componentes do seu contexto e correlacionam-nos com o meio externo, uma contínua construção e reconstrução se faz necessária, adaptando as características internas aos fenômenos

exógenos. Neste sentido, a globalização e a reestruturação produtiva impactam nos sistemas produtivos dos territórios, aumentando a concorrência nos seus mercados, criando novas demandas de bens e serviços para as empresas e para as economias locais, forçando-as a se ajustar dentro de um ambiente de concorrência global.

Esse cenário exige que as comunidades criem políticas inovadoras com o intuito de competir e permanecer neste mercado. Por isso, o desenvolvimento local, por meio do fortalecimento da identidade local e da sua capacidade de responder às influências promovidas pelos fluxos externos, torna-se o núcleo potencial para a inserção da região ou território no mundo globalizado, se evidenciando como um instrumento privilegiado tanto no que se refere à análise como, também, à ação do processo de desenvolvimento.

Assim, na elaboração de estratégias de desenvolvimento local não apenas o fortalecimento da capacidade organizacional de seus atores e de suas instituições deve ser priorizado, mas também a formação interna necessária para adaptar os agentes endógenos às mudanças globais. Como existe uma interligação do local com a dinâmica internacional, um dos principais desafios enfrentados na elaboração das estratégias de desenvolvimento local refere-se à incorporação desses efeitos externos na dinâmica econômica local. Por isso, é necessário que o plano de desenvolvimento local insira esses elementos globais que afetam ou que podem afetar a dinâmica interna para que, de fato, se tenha uma estratégia capaz de conduzir a um desenvolvimento socioeconômico sustentável localmente.

Apesar de uma região poder se desenvolver com estímulos exógenos, é a partir de “baixo”, do reconhecimento acerca da importância dos fatores endógenos e territoriais, bem como da sua relação com os elementos globais, que as políticas de desenvolvimento local costumam ser postas.

Isto posto, neste texto se faz uma reflexão e aborda teoricamente a construção de planos de desenvolvimento local, seguida de evidências empíricas acerca dessa aplicação<sup>1</sup>. Para isso, fez-se uma revisão de literatura considerando as abordagens internacionais selecionadas sobre a temática. No caso, a seleção dos casos apresentados seguiu alguns parâmetros: são ações de “baixo para cima”, ou seja, feitas por membros de uma localidade; são endógenas, pois mobilizaram recursos locais; criaram soluções inovadoras em prol do desenvolvimento. Assim, este artigo foi constituído de quatro seções, incluindo esta. Na segunda é apresentado teoricamente as estratégias de compor um plano de desenvolvimento local, seguida das evidências empíricas. Por fim, tem-se as considerações finais.

---

<sup>1</sup> Esse texto é uma versão preliminar e resumida do manuscrito “Planejar o desenvolvimento local: etapas e experiências”.

---

## **ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: A CONSTRUÇÃO DE UM PLANO**

Uma estratégia de desenvolvimento local se apresenta como um projeto de longo prazo, que vislumbra o anseio da comunidade de uma localidade específica por um futuro melhor. Esse projeto precisa ser construído com todos os membros da comunidade, com especial atenção aos principais atores locais, elencando todos os objetivos a serem perseguidos, de modo a se elaborar um plano de ação concreto.

Construir uma estratégia de desenvolvimento local implica em ter a noção clara dos problemas que assolam a comunidade, a vontade de resolvê-los e a capacidade de mobilizar os indivíduos em prol de um projeto coletivo. Com isso, a comunidade local começa a ser motivada a por em marcha ações e estratégias para mitigar seus problemas e passar de um está de subdesenvolvimento para o de desenvolvimento, de uma situação de atraso para uma situação de avanço (FERRERA DE LIMA, 2005). Para isso, é necessário identificar ou ter a percepção de todos os problemas locais bem como as oportunidades existentes. Isso evita que se tomem medidas errôneas quando se busca sanar problemas que surgem no *dia-a-dia*, existindo um foco maior, que é o objetivo de longo prazo. Muitas vezes é necessário adaptar ou modificar a estratégia, entretanto, tem-se um eixo principal já configurado, de maneira que as próprias mudanças se concentram na manutenção dos objetivos principais construídos localmente.

Um exemplo das diferentes percepções que a comunidade pode ter em relação ao processo de desenvolvimento foi apontada num estudo feito por Ferrera de Lima *et al.* (2003). Os autores fizeram uma pesquisa sobre o impacto de hidroelétricas no desenvolvimento regional e local numa região brasileira. A partir das respostas das lideranças locais, as comunidades atingidas pela construção das barragens percebiam o desenvolvimento como resultado da execução de uma série de políticas e a ação coordenada dos órgãos de governança local. Essas políticas e ações deviam beneficiar todas as classes sociais no tocante à saúde, educação, turismo, emprego e tecnologia. Em suma, para as comunidades o desenvolvimento baseava-se na melhoria da qualidade de vida e na geração de emprego e renda para as famílias.

Cada lugar tem suas próprias especificidades do que é e o que querem do desenvolvimento, decorrentes da sua localização geográfica, da sua ocupação histórica, das políticas implementadas ao longo do tempo, da formação cultural, social, econômica, etc. Ao se ter um único plano de desenvolvimento nacional, não atrelado às estratégias locais, eleva a chance de insucesso e/ou de desperdício de recursos. Uma política de desenvolvimento local, “de baixo para cima”, que englobe as expectativas dos agentes

locais e suas percepções quanto aos problemas existentes, de fato tende a ter maiores chances de promover o desenvolvimento da região.

É importante ressaltar que não se nega a possibilidade de uma região crescer e se desenvolver a partir de políticas de “cima para baixo”, no entanto, o êxito de tal ação depende, em grande medida, dos mecanismos endógenos que propagam seus efeitos em local. E o que ocorre é que, na maioria das vezes, esse tipo de política não considera as amarrações locais na efetivação do desenvolvimento, e por isso, seus efeitos na geração do bem-estar tendem a ser pequenos e concentrados.

Assim, planos locais apresentam-se como a alternativa mais viável, proporcionando maior chance de sucesso (MELO, 2017). E nessa construção do plano local, identificar os pontos fracos e os fortes a partir da percepção dos atores endógenos é crucial, exatamente por vislumbrar de forma mais concreta as oportunidades e limitações da região.

Basarada e Mariuciuc (2010) apresentam seis características principais que um plano estratégico de desenvolvimento local deve conter: o primeiro, o ponto inicial é a delimitação do território espacial, ou seja, definir a escala da ação. Isso ajuda na construção dos problemas e das potencialidades, bem como, na identificação dos atores locais. A identificação seria o segundo passo, elencando todos os atores relevantes desse espaço. Com a integração desses atores, enumeram-se todas as atividades econômicas existentes e inclui as novas oportunidades. Importante identificar essas atividades, bem como outras potencialidades, visando desenvolver encadeamentos produtivos locais, com a mitigação dos vazamentos de renda.

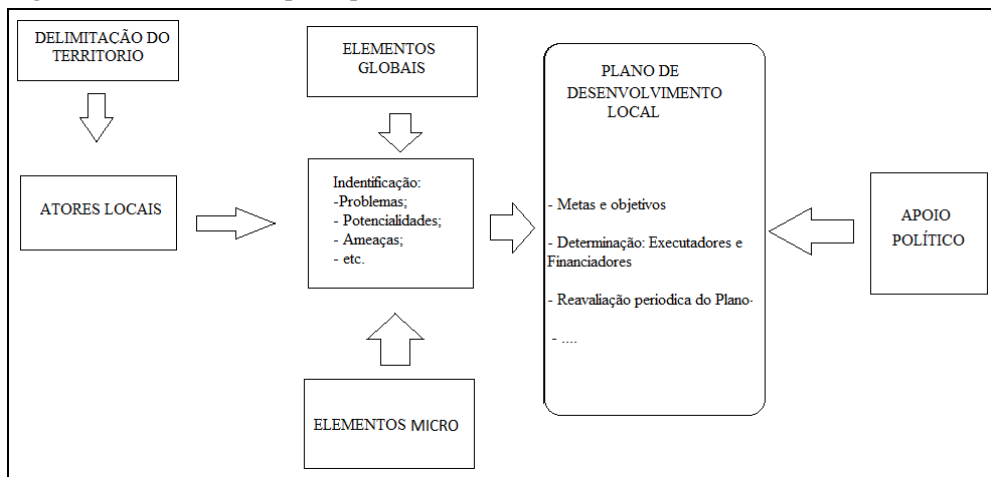
A quarta característica do plano refere-se aos problemas de nível macro ou exógenos, e como eles afetariam a dinâmica local. Isso é importante, pois permite construir alternativas aos diferentes cenários econômicos, sociais e ambientais, visando garantir o êxito dos objetivos da comunidade. A quinta característica elencada por Basarada e Mariuciuc (2010), é o apoio político para a elaboração e aplicação do plano. Sem isso, potenciais fontes de financiamento e de coordenação para a execução da estratégia podem ser inviabilizadas. O apoio tanto local como inter-regional é um dos elementos que garante o sucesso da execução do plano. Por fim, os elementos técnicos, gerenciais e financeiros devem ser enunciados para cada etapa do planejamento, devendo identificar suas fontes e os responsáveis pela execução, inferindo também os agentes encarregados pela avaliação periódica dos resultados.

Todos esses elementos precisam ser pensados e construídos pela comunidade, ou seja, pelo local. A implementação bem-sucedida de um plano de desenvolvimento local envolve a parceria entre diferentes atores, citando a administração pública, a comunidade, as empresas privadas, os representantes da sociedade civil, as associações,

as agências de financiamento, dentre outros. Para Baloch (2003), a administração pública teria um papel decisivo, atuando diretamente na execução desse plano, buscando financiamentos e articulando diferentes esferas do poder político, etc. (BALOCH, 2003; MELO, 2017).

Na Figura 1 são apresentadas as características principais de um plano estratégico de desenvolvimento local, conforme destacado por Basarada e Mariuciuc (2010), tendo na figura dos atores locais o principal elemento condutor do processo. O único ponto que se acrescentou à ideia de Basarada e Mariuciuc (2010) refere-se aos elementos globais, os quais devem ser considerados especialmente na fase preliminar, que é o diagnóstico do lugar. Isso porque, dada a globalização mundial, o local é constantemente afetado pelo global, e se este último não for considerado como elemento transformador, o plano estratégico de desenvolvimento local pode falhar na busca de seus objetivos.

Figura 1: Características principais de um Plano de Desenvolvimento Local



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Basarada e Mariuciuc (2010).

Enfim, em cada lugar, dada as suas particularidades, diferentes são os atores; o importante é reconhecer todos eles, para que contribuam tanto no diagnóstico, na elaboração, como também na execução da estratégia de desenvolvimento local.

Assim como Basarada e Mariuciuc (2010), Baloch (2003), também aponta seis etapas para a formação de um plano de desenvolvimento local. Na primeira, deve-se fazer um diagnóstico acerca do lugar, com relatos sobre os elementos históricos-geográficos. Ademais, os principais indicadores estatísticos da localidade devem ser coletados e trabalhados, identificando a base econômica, a estrutura e as necessidades do mercado

de trabalho, além de examinar as oportunidades e restrições do desenvolvimento econômico, conjuntamente com a capacidade institucional local. No caso desta última, é importante diagnosticar a capacidade das instituições locais para gerenciar ou iniciar projetos de desenvolvimento local e o grau de apoio da comunidade. O sucesso do desenvolvimento do plano depende dessa aceitação pela comunidade e de se ter agentes responsáveis pela execução de tal estratégia.

No caso da base econômica, ela é caracterizada como a estrutura produtiva local, em especial aquela que está integrada com o comércio exterior e é capaz de dinamizar outras atividades. No caso, as atividades econômicas exportadoras são as atividades básicas e as atividades econômicas voltadas ao mercado local são as não-básicas. As atividades básicas induzem as não-básicas e ambas formam a base econômica (PIFFER, 2016).

Após essa fase introdutória, com predominância ou não dos dados secundários, deve-se aproximar-se dos atores locais e induzir que interpretem a realidade local. Essas informações coletadas *a priori* podem ajudar nesse diagnóstico feito pelos atores locais, entretanto, serão eles que irão apresentar os pontos forte e fracos, bem como as potencialidades existentes. Para isso, uma metodologia que pode ser aplicada, conforme sugerido por Baloch (2003), refere-se à análise “*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*” (*SWOT*) (ou em português matriz “Força, Oportunidade, Fraqueza, Ameaça” (FOFA). Por meio dela, se avaliam os pontos fortes e fracos do lugar, segundo a percepção dos atores locais. São eles que enunciam os principais gargalos existentes, bem como as potencialidades não exploradas, etc. Também avaliam as influências externas, colocando seus efeitos positivos como oportunidades e os pontos negativos como ameaças.

Feito esse diagnóstico comunitário, a próxima fase é construir as metas e o critério de desenvolvimento que se almeja no plano, as possibilidades de ações, bem como as estratégias para se cumprir as metas. Para isso, devem-se determinar os objetivos estratégicos de desenvolvimento local, incluindo todas as estratégias a serem desenvolvidas, assim como os agentes locais envolvidos em cada etapa; e, os objetivos operacionais, que são subprogramas cujo intuito é auferir os objetivos estratégicos, preservando as tradições econômicas e sociais da comunidade.

A terceira fase refere-se à seleção dos projetos e programas, avaliando as suas viabilidades, a qual deve ser analisada principalmente pela comunidade. Nessa fase é importante especificar a forma como será executado cada projeto e em qual período temporal.

A partir daí, tem-se mais três fases, todas referentes à parte mais prática e ao detalhamento da implementação de fato, com a menção dos recursos financeiros e seus possíveis financiadores, as pré-avaliações, os estudos de viabilidade detalhados,



monitoramento e avaliação do programa, e a execução em si. No Quadro 1 tem-se especificado cada etapa da formulação do plano estratégico de desenvolvimento local inferido por Baloch (2003).

Quadro 1: Etapas da construção de um plano de Desenvolvimento Local

Fase	Construção do plano de desenvolvimento local			Execução
	Coleta e análise dos dados	Reconhecimento dos atores locais quanto às potencialidades e fragilidades da região	Projetos e Programas	
Estratégia	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elementos históricos</li> <li>-Indicadores econômicos</li> <li>-Indicadores do mercado de trabalho</li> <li>-Indicadores sociais (educação, saúde, etc)</li> <li>-Identificação das instituições locais</li> <li>-Identificação do apoio local</li> </ul>	Identificar coletivamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pontos fortes</li> <li>- Pontos fracos</li> <li>- Oportunidades</li> <li>- Ameaças</li> </ul> Construir: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Metas</li> <li>✓ Objetivos estratégicos</li> <li>✓ Objetivos Operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação dos financiadores</li> <li>- Explicitação dos agentes executores</li> <li>- Determinação de projetos/programa para cada objetivo estratégico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recursos financeiros e financiadores;</li> <li>-Estudos de viabilidade;</li> <li>-Monitoramento e avaliação dos Programas/Projetos.</li> </ul>

Fonte: Organizado pelos autores com base em Baloch (2003).

Ao construir um plano de desenvolvimento local define-se uma direção a ser percorrida, que é o objetivo geral, indicando a natureza e o tipo de desenvolvimento que a comunidade almeja. Se estabelecem os objetivos operacionais a serem cumpridos, determinando os passos necessários para obtê-los, os recursos e suas fontes, além do estabelecimento dos atores envolvidos. É importante destacar que um plano de desenvolvimento local não é rígido temporalmente, podendo ser revisado periodicamente, readequando as ações com o intuito de se alcançar as metas superiores estabelecidas *a priori* pela comunidade, especialmente porque tal plano pode ser afetado tanto pelos elementos macro como também por fatores globais, que não estão no controle regional.

Na seção seguinte são apresentados alguns planos de desenvolvimento local, cuja aplicação se deu internacionalmente.

## EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Basarada e Mariuciuc (2010) apresentam a política de desenvolvimento regional da Romênia, a qual foi o resultado do plano de desenvolvimento local efetivado pela União Europeia. De forma mais específica, relatam o caso da região Valea Jiului, a qual é uma das beneficiárias do projeto “*Local strategies for global opportunities and for an European future of the local communities from the Western Romania: improvement of the elaboration and implementation capacity for the social-economical local development strategies in the Western Region*”, chamado de *StrategVest*. Este projeto foi financiado pela União Europeia, cujo objetivo consistiu em apoiar o desenvolvimento socioeconômico regional, reforçando a capacidade de elaborar estratégias de desenvolvimento dentro das comunidades da Região, especialmente das que se tornaram recentemente cidades. Ou seja, de uma abordagem regional o plano enfatizou ações locais como estratégia. Os somatórios das ações locais e seus resultados construiriam o desenvolvimento no contexto regional.

O ponto de partida para a elaboração do plano de desenvolvimento da região de Valea Jiului foi a elaboração de um documento construído localmente, contendo uma análise socioeconômica das localidades da região na sua primeira parte. Na sequência, fez-se uma análise *SWOT* com os principais atores locais, identificando os pontos fortes, os fracos, as oportunidades e as ameaças existentes. Em síntese, como principais pontos fortes identificaram a alta densidade demográfica, a proximidade a outras localidades, a tradição industrial, a mão-de-obra barata, a existência de instituições de ensino de qualidade, etc. Como pontos fracos, diagnosticaram a existência de uma única indústria como base do dinamismo econômico, a escassez de empregos, a migração da força de trabalho, o declínio da indústria de mineração, a existência de problemas ambientais, dentre outros. Como oportunidades, inferiram o acesso da Romênia aos fundamentos estruturais e de coesão da União Europeia, o desenvolvimento da educação a distância, o desenvolvimento de potenciais parcerias/associações entre unidades administrativas territoriais com um interesse no desenvolvimento do turismo, além de verificarem a disponibilidade de financiamentos para os projetos ambientais, dentre outros elementos. Por fim, como ameaça, a principal foi a dependência do carvão como atividade de exploração.

Partindo dessa contextualização construída pelos atores locais, se estabeleceu como objetivo estratégico a transformação das cidades localizadas na região de Valea Jiului em localidades favoráveis ao desenvolvimento econômico, substituindo sua dependência da indústria de mineração. Para isso, basicamente dez objetivos específicos foram determinados, tendo como núcleo central a diversificação das atividades

econômicas e a entrada de novas empresas, com um olhar especial para a atividade do turismo e para a preservação ambiental.

Na sequência, identificaram cinco eixos prioritários a serem alcançados: o desenvolvimento de recursos humanos; a diversificação das atividades econômicas; o desenvolvimento da infraestrutura dentro da microrregião; o desenvolvimento da região como atração turística regional e nacional; e, a proteção do meio ambiente.

Na construção do plano de desenvolvimento local da região de Valea Jiului estabeleceu-se o eixo principal da mudança e as maneiras pela qual se auferiu tal propósito, sempre partindo de um olhar endógeno, dos principais atores locais, agentes que de fato movem a transformação regional. As ações do plano continuam em evidência e as comunidades já obtiveram ganhos no processo de diversificação das atividades produtivas.

Um segundo exemplo de plano de desenvolvimento local foi apresentado por Maharaj e Ramballi (1998). Os autores demonstram empiricamente as possíveis falhas que se pode ter, utilizando como campo de análise a cidade de Durban, na África do Sul. O objetivo era investigar a natureza das estratégias de desenvolvimento local, focando no “*Point Redevelopment Programme and the International Convention Centre*”. Como todo plano de desenvolvimento local, a expectativa era de que fossem reunidos os principais atores locais visando identificar os problemas locais e suas alternativas. Se esperava que um dos principais gargalos, a falta de empregos, fosse enfocada e solucionada com tal programa.

Entretanto, praticamente todos os projetos estabelecidos para a comunidade foram impulsionados por interesses comerciais, das grandes empresas e por potenciais empresas de grande porte, não havendo a participação pública da comunidade. Essa construção exógena da estratégia de desenvolvimento levou a uma pressão de grupos locais, demandando uma reestruturação do processo de desenvolvimento, o que, modestamente foi feito. No entanto, Maharaj e Ramballi (1998) inferem que, embora os projetos subsequentes buscassem incluir os atores locais, apenas o faziam com o objetivo de legitimar os benefícios dirigidos para os grandes empreendimentos, não revertendo, de fato, benefícios para a comunidade. Dava-se a impressão de um papel ativo dos atores locais, mas a única atuação destes se referia ao financiamento de tal plano, que se dava em prol dos grandes empreendimentos.

De forma mais específica, os autores inferem que a sociedade civil como um todo só era incluída no processo de planejamento e execução do plano de desenvolvimento local quando se percebia que tais projetos poderiam ser abandonados devido à oposição da comunidade. Nessas ocasiões, os atores locais eram envolvidos, e se exaltava a busca visando eliminar os principais problemas existentes, como por exemplo, a falta de empregos.

Neste contexto, a forma como se deu o processo de busca pelo desenvolvimento em Durban simplesmente intensificou a desigualdade endógena, com um foco simplista de fornecer subsídios às atividades privadas que já existiam e outras que fugiam da dimensão de “desenvolvimento local”. Geravam-se empregos, contudo, na sua maioria eram de má qualidade, temporários, em que, os cargos de maior remuneração, em suma, não eram ocupados pelos mais pobres da comunidade.

Este exemplo demonstrou que se todos os atores sociais, ambientais e econômicos do lugar não forem considerados antes e durante todo o processo de construção e incorporação do desenvolvimento local, as chances de sucesso, de se ter um melhoramento do bem-estar de toda a comunidade, tende a ser diminuído.

Por fim, há o plano de desenvolvimento local efetuado para o Vale Montafon, localizada no Oeste dos Alpes austríacos, na fronteira com a Suíça. Loibl e Walz (2010) discutem a elaboração participativa do plano de desenvolvimento sustentável para a localidade. O principal objetivo era o de estabelecer estratégias para lidar com os efeitos das mudanças globais que tenderiam a afetar a economia, o social e o ambiental da região turística da Áustria.

Para isso, os moderadores reuniram os atores locais em oficinas (agricultores, professores, artesãos, aposentado, ecologista, planejadores locais, especialistas florestais, representantes do comércio, dentre outros), de modo que praticamente todos os interessados estavam presentes. Na sequência, um grupo de técnicos reuniu todas as observações feitas pelos atores locais, estipulando, a partir desse diagnóstico, estratégias para se ter um desenvolvimento local sustentável.

O ponto principal elencado pelos atores era que o turismo seria o elemento chave do desenvolvimento local, o qual estava ameaçado pelas alterações climáticas e pelas mudanças na paisagem. Todas as estratégias sugeridas buscavam minimizar os efeitos nocivos dessas mudanças, mitigando as consequências maléficas para a comunidade e para o meio ambiente.

De maneira específica, para a construção do plano de desenvolvimento local efetivaram-se duas oficinas: na primeira se construiu o cenário atual, e; na segunda se elaborou a estratégia de ação, um ano depois da primeira. No intervalo entre essas duas oficinas, os técnicos construíram um modelo de simulação de transição de paisagem de acordo com o diagnóstico feito pela comunidade acerca das expectativas futura (LOIBL; WALZ, 2010).

Na primeira oficina, antes da comunidade se posicionar sobre a situação atual da localidade e sua expectativa futura, os técnicos apresentaram duas palestras, as quais ilustravam a mudança global (econômica e ambiental) e como o comportamento local pode influenciar nas alterações endógenas. Essa explanação inicial suscitou

questionamentos entre os atores que talvez não aparecessem se tais fatos não fossem transcritos para à realidade local.

Na sequência, os atores foram subdivididos em grupos, quais sejam: economia regional e turismo; meio ambiente e paisagem, e; sociedade e assentamento, de acordo com seus interesses. Cada grupo identificou as questões críticas que estariam afetando o desenvolvimento local, identificando as forças dinâmicas, elencando os elementos importantes e seus determinantes, por meio de diagramas de ciclo causal. Com base nesses diagramas (tanto de elementos negativos como positivo), cada grupo formulou um cenário de “desejo” e outro de “ameaça” para o futuro da localidade.

No final da primeira oficina, cada equipe apresentou seu diagrama e os cenários que vislumbraram. Diante de todas as análises, os técnicos orientaram uma discussão que conduziu à construção comum das principais questões, com seus pontos negativos e positivos e seus efeitos locais.

A partir desse resultado final os técnicos construíram cenários locais por meio do modelo de transição de paisagem – que é uma adaptação dos modelos baseados nos agentes. Os resultados foram trazidos na segunda oficina, simulando *n* resultados locais, tais como: migração, mudança na paisagem, etc, dada as alterações em variáveis enunciadas no diagnóstico feito pelos atores locais.

Nessa segunda oficina, dada essa relação de causa-efeito simulada pelos técnicos, desenvolveram-se estratégias junto à comunidade com o objetivo de lidar com as mudanças globais, visando se aproveitar dos efeitos positivos e de minimizar os impactos negativos.

Por fim, após esse segundo encontro, os técnicos levaram as estratégias formuladas localmente para a validação de especialistas em turismo, os quais aprovaram todas as tendências estimadas e todas as soluções elencadas pelos atores locais. A partir daí, quatro estratégias principais foram trabalhadas na comunidade.

Esse processo participativo para desenvolver visões gerais e estratégias para uma localidade visando lidar com os impactos da mudança global no lugar tende a ter um maior grau de sucesso, segundo Loibl e Walz (2010). Conseguir que os atores locais identifiquem as relações de causa-efeito conduz a um conhecimento mais aprimorado das características do local e de como este pode ser afetado por mudanças exógenas (globais). Ademais, conseguir construir cenários de “desejo” e as trajetórias críticas (negativas), ínsita que a comunidade reveja sua caminhada bem como os elementos que de imediato podem ser alterados visando suavizar os problemas existentes e também os que poderão existir.

No entanto, o que esse exemplo de plano de desenvolvimento local demonstrou foi que, em muitos casos, as abordagens participativas requerem um processo de mediação, feitos por técnicos de diferentes áreas, que consigam traduzir e simular as percepções (positivas e negativas) dos diferentes atores locais, integrando-as, para produzir um único cenário, que contenha todas as relações e perspectivas enunciadas pela comunidade. O que fica claro é que existe uma relação de causa-efeito entre todos os elementos endógenos, os quais, por mais distantes que estejam podem ser atingidos, de forma direta ou indireta, quando um deles se altera. Por isso, a existência de um grupo de mediador se torna relevante na construção de todo o processo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esse texto apresentou uma reflexão e abordou teoricamente a construção de planos de desenvolvimento local, seguida de evidências empíricas acerca dessa aplicação. A heterogeneidade no desenvolvimento entre as regiões, especialmente nos países em desenvolvimento, evidenciou problemas estruturais que tendem a ser cumulativos, aprofundando a situação negativa existente em cada localidade. Por isso, é necessário pensar o desenvolvimento partindo de políticas que priorizem, mais do que os resultados imediatos e macros, as mudanças endógenas de cada lugar.

E neste contexto, os planos e as estratégias de desenvolvimento local se apresentam como a alternativa mais viável para se construir um futuro desejado pelas comunidades. Pensar um processo de desenvolvimento que tem na sua base as particularidades de cada local, seus atributos positivos, bem como, todos os elementos negativos que tangenciam a comunidade, tende a elevar as chances de sucesso de qualquer plano de desenvolvimento, exatamente por permitir, de antemão, soluções para os diferentes problemas futuros.

Mas para isso, a estratégia tem que partir do local, ou seja, os atores locais precisam reconhecer e discutir todos os problemas existentes, todas as ameaças internas e externas (globais), as potencialidades e também as oportunidades endógenas que podem surgir se ações forem efetivadas. Isso constitui a base do plano de desenvolvimento local, em que os atores da comunidade são os personagens ativos de todo o processo.

Nos exemplos apresentados no decorrer deste texto ficou clara a importância da interação entre os atores locais. São eles que conhecem a história da comunidade, a sua geografia, seu sistema econômico, sua vocação produtiva, seus problemas ambientais e sociais, dentre outros. No entanto, muitas vezes, eles detêm esse conhecimento, mas não tem essas informações organizadas de maneira a reconhecê-las como potencialidades, oportunidades, gargalos e/ou ameaças.

Por isso, a mediação na construção da estratégia de desenvolvimento local também é importante. É necessário incitar os questionamentos para os atores locais, submetê-los a análises mais concretas do espaço, do mercado de trabalho, das atividades adormecidas, etc. Esse é o papel do mediador, não um papel ativo, mas um coadjuvante importante, que induz a análise crítica, sempre tentando ser o mais neutro possível, apenas induzindo o debate e arredondando as conclusões.

E para se efetivar essa construção de forma harmônica é necessário utilizar algum ferramental de análise e diagnóstico. Diversas são as opções, tais como: digramas causa-efeito, análise *SWOT*, simulações, etc. É importante ter uma metodologia que condense as discussões e permita um denominador comum entre os diagnósticos feitos pelos diferentes atores. A partir do diagnóstico e sua validação pela comunidade, se partem para as estratégias com objetivos bem definidos localmente.

Por fim, uma última ressalva: durante o processo de construção do plano, não se pode considerar que a localidade é uma ilha, a qual se situa fora do alcance das mudanças macro e também globais. É necessário trazer essas possíveis alterações, construindo diferentes cenários, com o intuito de mitigar as chances de insucesso da estratégia construída. Talvez os atores locais não tenham essa dimensão extra-local de imediato, e, nesse caso, a mediação técnica pode trazer esses aspectos exógenos, fazendo as possíveis correlações com os elementos endógenos. Essa ação é importante para que se tenha, por parte dos atores locais, uma ampliação das relações existentes, antevendo possíveis problemas e oportunidades.

Portanto, o sucesso do plano de desenvolvimento local depende fundamentalmente da forma como a estratégia foi construída e da sua completude, com agentes pré-determinados para execução de cada ação, apoiadores, financiadores, detendo concomitantemente avaliações periódicas de todo o processo.

## **REFERÊNCIAS**

BALOCH, M. Etapele de elaborare a strategiilor de dezvoltare locală. **Revista Transilvană de Științe Administrative**, v. 9, p. 75-79, 2003.

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

BASARABA, A.; MARICIUC, A. Local development Strategies – regional policy tools in Romania. Study case: Valea Jiului. **Studia Univeritatis Babes-Bolyai-Studia Europea**, v. 15, n. 1, 2010.

FERRERA DE LIMA, J. Notes sur les pôles de croissance et les stratégies territoriales au Québec. **Canadian Journal of Regional Science**, v. 28, n. 01, p. 161-171, 2005.

FERRERA DE LIMA, J.; PIACENTI, C. A.; ALVES, L. R.; PIFFER, M. A percepção do conceito de desenvolvimento regional nas áreas atingidas pelos reservatórios de Itaipu e Salto Caxias. **Informe GEPEC**, v. 7, n. 1, p. 01-09, 2003.

GONZÁLEZ, R. **Espacio local, sociedad y desarrollo: azones de su valorización**. Santiago, Chile: Programa de Economía del Trabajo (PET), 1994.

LOIBL, W.; WALZ, A. Generic regional development strategies from local stakeholders, scenarios - an Alpine village experience. **Ecology and Society**, v. 5, n. 3, p. 3-20, 2010.

MADOERY, O. El valor de la política de desarrollo local. **Cuadernos Regionales**, Santiago, n. 1, 2000.

MAHARAJ, B.; RAMBALLI, K. Local economic development strategies in an emerging democracy: the case of Durban in South Africa. **Urban Studies**, v. 35, n. 1, p. 131-140, 1998.

MELO, A.P.S. **Política pública implementada pelo município de São João - PB e as relações com as diretrizes das cidades sustentáveis**. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

PIFFER, M. A dinâmica da base econômica regional. *In*: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P. H. **Economia & Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2016, p. 108-121.



## Capítulo 14

# SANEAMENTO BÁSICO E O DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES

*Karla Cristina Tyskowski Teodoro Rodrigues*

*Jefferson Andronio Ramundo Staduto*

*Knut Ingar Westeren*

A falta de universalização da água de qualidade e a falta de coleta de esgoto são problemas sociais tem impactado um grande número de pessoas em vários países, tornando-se, então, uma das pautas das discussões mundiais, considerando os seus efeitos sobre o meio ambiente, além da promoção do bem-estar. O saneamento básico tem este impacto por permitir que a população obtenha água de qualidade, essencial à vida e à prevenção e ao controle das doenças (RODRIGUES, 2020).

Dados da OCDE (2012) relatam que a infraestrutura sanitária desempenha um papel fundamental em relação à segurança e aos recursos hídricos. A tensão sobre os recursos hídricos deve continuar crescendo nas próximas décadas particularmente como resultado de mudanças demográficas derivadas de crescimento econômico, poluição, mudança no uso da terra, degradação do ecossistema e mudanças climáticas.

Desta maneira países em desenvolvimento, como o Brasil, enfrentam o desafio de estruturação do saneamento básico, pois o conceito vai além de ter água própria para consumo. E a discussão sobre o assunto ainda tem muita a caminhar e evoluir, ela engloba não apenas a infraestrutura de atendimento da água, mas também o impacto do esgoto e a coleta de lixo e a destinação destes resíduos.

Cada dia mais a sociedade têm maiores demandas, destes serviços e provisão para o futuro. A compreensão e o debate sobre esse tema devem estar em torno do planejamento para otimizar os recursos naturais, que impactam no curto, médio e longo prazo nos custos dos serviços de manutenção à ampliação dos serviços (RODRIGUES, 2020).

O saneamento básico está diretamente relacionado à saúde pública da localidade, bem como à qualidade de vida, pois se diminuem os focos de doenças relacionadas ao saneamento impróprio quando há disponibilidade de água de qualidade, planejamento

urbano, controle da ocupação do uso do solo e, também, da educação sanitária. Segundo o governo do Brasil (BRASIL, 2017). Isto ocorre devido ao saneamento básico estar ligado a um conjunto de serviços públicos, infraestrutura e às instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O trabalho de justifica devido ao saneamento básico ser mais do que um problema de financiamento de ampliação de estrutura física de acesso de água e esgoto. Ele também engloba fatores de estrutura das regiões, gestão de recursos, eficiência da estrutura em relação às perdas de água, coleta e tratamento de esgoto e impactos sociais como doenças associadas à falta de saneamento básico.

Assim, este capítulo colabora com as discussões sobre o saneamento básico brasileiro, para auxiliar nas discussões relativas ao tema, para isto o artigo está dividido em 4 seções, além desta introdução, a seção seguida é uma breve análise histórica sobre saneamento básico. A terceira seção conta com uma discussão teórica sobre o regionalismo do saneamento básico e por fim as conclusões.

## **SANEAMENTO BÁSICO**

Está seção faz uma breve contextualização histórica do saneamento básico e o desenvolvimento sanitário no Brasil. É importante destacar que segundo o conceito de saneamento básico, ele compreende um conjunto de serviços públicos, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2017).

As externalidades do saneamento e está ligada a várias áreas por isso têm interferência direta nos outros setores. O saneamento constitui um sistema de infraestrutura física, estrutura educacional, legal e institucional. Além de subsetores da coleta, transporte e destino final dos resíduos sólidos (GUIMARÃES; CARVALHO; SILVA, 2007).

As preocupação e melhorias relativos à qualidade da água já ocorrem h muitos séculos, segundo Cavinatto (1992) os egípcios para melhorar a coloração da água, já faziam o armazenamento de água por um ano para que a sujeira fosse depositada no fundo do recipiente. Assim, mesmo não se ter a ideia das doenças transmitidas pela contaminação da água, os processos de filtragem e armazenamento removiam vários microrganismos maléficos. Processos similares eram feitos japoneses e chineses, a água

passava de uma vasilha para a outra, por meio de tiras de tecido, sendo removidas as impurezas.

Mais recentemente em 1850 foi descoberto que seres microscópios eram responsáveis pelas moléstias, com as pesquisas realizadas por Pasteur<sup>1</sup>. Foi possível observar a existência organismos patogênicos presentes até nos solos e águas aparentemente limpos, podendo conter material contaminado ou fezes de pessoas doentes eram (RIBEIRO; ROOKE, 2010).

Foi possível a observação ações com enfoque de ação sanitaria, mas que está baseado nos fatores que impactam na saúde pública e meio ambiente (OHIRA, 2005). Isto ocorreu desde que os indivíduos perceberam que viver em sociedade era ao mesmo tempo estar exposto a riscos e perigos à saúde humana. Assim, definiu-se como saúde pública as ações de desenvolvimento e crescimento da ação coletiva social que evoluiu na mesma medida dos hábitos, regras e leis, referentes à prática de saneamento (HELLER, 1997).

Cavinatto (1992) expõe que as ações para a melhoria do saneamento básico são para evitar a vinculação de doenças por detritos na forma de esgotos e lixo, além da verificação da qualidade da água. Entre 1817 e 1824 a cólera que matou centenas de milhares de pessoas foi a primeira epidemia global, e foi o primeiro registro histórico de doenças associada a água. Foi em 1817 que se iniciou a contaminação, que era feita por meio de água ou alimentos, as bactérias se multiplicam no intestino e elimina uma toxina que provoca diarreia intensa.

A cólera ligou o alerta na sociedade. Países como Inglaterra, França, Bélgica e Alemanha. Estes perceberam que condições de vida nas cidades eram ameaçadoras e como consequência o período foi marcado por graves epidemias, além da cólera, havia a febre tifoide que eram transmitidas pela água contaminada. Desta maneira, no ocidente, a primeira estação de tratamento de água foi inaugurada em Londres, em 1829 (RIBEIRO; ROOKE, 2010).

Além de aspectos da infraestrutura direta do saneamento básico, existem fatores fundamentais a destacar que refletem aos fenômenos que cooperam a contaminação dos recursos hídricos. Segundo Cesconeto (2012), a profundidade das questões ambientais tem se intensificado através de diversos fenômenos naturais severos, tais como enchentes mais volumosas, secas mais prolongadas e aumento do nível dos oceanos e da temperatura do planeta, ente outros.

---

<sup>1</sup> Louis Pasteur foi um cientista francês cujas descobertas tiveram enorme importância na história da química e da medicina.

As inter-relações entre os setores de saneamento e saúde são vistas historicamente, onde as preocupações com doenças ligadas a água geraram ações sanitárias para que ocorresse melhora nas localidades o que ocasionaria benefícios na saúde. Assim, a integração entre saúde, saneamento, conservação ambiental e crescimento econômico é fundamental para o planejamento sistemático de saneamento básico destacando a importância deste setor. Já na antiguidade, o homem tinha entendido que a água contaminada e que o acúmulo de lixo disseminava doenças (RODRIGUES, 2020).

Os debates feitos nas décadas posteriores, por meio de conferências mundiais, foram fundamentais para alicerçar as melhores apresentadas nos anos subsequentes. A Conferência Científica das Nações Unidas de 1949, tratou de discussões ambientais de forma mais globalizada. Nela se falou sobre as preocupações com conservação e utilização dos Recursos Naturais (MCCORMICK, 1992).

Em 1964 foi realizado o primeiro grande fórum de debates com o tema fundamental as relações entre comércio e industrialização, intitulada como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, se discutiu questões relativas ao uso das águas marítimas não apenas como recurso a ser preservado, mas também pelo ponto de vista econômico (RODRIGUES, 2020).

Em 1970 teve-se uma Assembleia-Geral, com o objetivo de consolidar o conceito de que determinados recursos naturais são “Patrimônio Comum da Humanidade”. No mesmo ano no Simpósio das Nações Unidas sobre a Desorganização do Meio Ambiente, em Tóquio, o bloco latino-americano o qual discutiu a existência de correlação entre a contaminação ambiental e a natureza do sistema socioeconômico. Com a continuação de debates, em 1971 a Comissão Econômica para a Europa, vinculada a ONU, realizou o Simpósio sobre Problemas Relativos ao Meio Ambiente na Tchecoslováquia. Foi a primeira vez que foi feito um documento que afirmou que as medidas disciplinares podiam se “constituir num primeiro passo de controle ambiental” (ONU, 2020).

Posteriormente, como data em destaque ocorreu a Conferência do Rio, que foi uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o encontro foi um marco ambiental devido à comunidade política internacional ter admitido claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza. A conferência ficou conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra, foram discutidas pautas como o crescimento econômico e a escassez de recursos. Assim, concluiu a necessidade de agregar os componentes econômicos, ambientais e sociais.

Em 2015, na cidade de Nova York, ocorreu a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável. Neste evento todos os países da ONU determinaram os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável que deve finalizar o trabalho dos ODM e não deixar ninguém para trás. Com vencimento para 2030, a agenda é conhecida como Agenda 2030 para o Desenvolvimento (ANA, 2019).

## **Evolução do Saneamento Básico no Brasil**

No Brasil, ainda existe um grande impacto gerado pelas deficiências da infraestrutura sanitária, as doenças relacionadas aos aspectos de saneamento básico ainda têm grande impacto. Existem deficiências em relação à quantidade e qualidade no serviço de abastecimento, estes problemas são históricos no país, os quais estão associados à falta de recursos, investimentos pouco eficientes e fiscalização inadequada e, até mesmo, da inexistência de alguns parâmetros relativos à qualidade.

Grande parte da evolução do saneamento básico no Brasil está associado as ações associadas à saúde. No período entre fim do século XIX e início do século XX ocorreram ações sanitárias sob o paradigma do higienismo<sup>2</sup>, atreladas diretamente ao setor da saúde, com intuito de diminuição da mortalidade por doenças infecciosas, parasitárias e até mesmo não infecciosas. A melhora do sistema sanitário, integrada a organização e planejamento como resposta a situações epidêmicas, era a estratégia de prevenção de doenças mesmo antes da identificação dos agentes causadores (SOARES; CORDEIRO NETTO; BERNARDES, 2003).

É importante para entendermos qual é situação atual do saneamento básico no Brasil, fazer uma curta explicação como foi a evolução histórica dos principais programas de obras de infraestrutura e Leis sanitárias. As infraestruturas mais antigas de saneamento no Brasil ocorreram principalmente no período da ocupação holandesa, apoiada por Maurício de Nassau que possuía habilidades técnicas e gerenciais, o qual permaneceu no Brasil entre 1637 e 1644. Neste período foram construídos os canais, diques e aterros sanitários na cidade de Recife. As ações eram realizadas, principalmente como forma de prevenção de doenças<sup>3</sup> (REZENDE; HELLER, 2002).

No Brasil, tornou recorrente a utilização de capital estrangeiro para financiar os serviços de infraestrutura básica somente a partir da segunda metade do século XIX. Esta

---

<sup>2</sup> É uma doutrina que nasceu na primeira metade do século XIX, quando os governantes começam a dar maior atenção à saúde dos habitantes das cidades. Considerava-se que a doença era um fenômeno social que abarcava todos os aspectos da vida humana.

<sup>3</sup> Em conformidade com a Teoria dos Miasmas do século XVII.

nova fase do capitalismo global foi resultante da repercussão da revolução industrial que ocorreu na Inglaterra e o aumento de população nas cidades (IPEA, 1995). Ocorreu o crescimento de obras sanitárias, mas elas ficaram concentradas de forma pontual, como nas zonas portuárias de maior atividade econômica ou cidades foco de atividade monetárias no período como Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Santos. A população geral, das outras localidades, refém do capital estrangeiro para as obras de infraestrutura sanitária, já mostrava grande déficit de abrangência e ficava exposta às mais diversas doenças contagiosas. Impactando negativamente na força de trabalho, devida à morbidade de seus trabalhadores, onde seu sistema de produção era impactado pelas epidemias (REZENDE; HELLER, 2002).

A Comissão Central de Saúde Pública, Comissão de Engenheiros em 1849 e, posteriormente, a Junta de Higiene Pública (1850) foram criadas em ocorrência dos vários incidentes de doenças contagiosas. A maioria das ações sanitárias realizadas foi na cidade do Rio de Janeiro (FACCHINETTI, 2009). Entre os anos de 1890 a 1920 devido à fase de transição do Império para a República triplicou o número de pessoas no país impulsionados pela imigração, conseqüentemente implicou no crescimento das cidades e as necessidades de obras em infraestrutura sanitária de forma descentralizada (WOLFART, 2014).

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1891 favoreceu o processo de descentralização dos serviços sanitários. Levando os estados a ter maior autonomia para prestarem serviços de saúde e de vigilância sanitária, apenas o Distrito Federal ficou sob responsabilidade do Governo Federal (REZENDE; HELLER, 2002).

No início do século XX, o higienista Oswaldo Cruz<sup>4</sup>, que era diretor geral de saúde pública do governo federal, iniciou no Rio de Janeiro uma luta tentando erradicar epidemias. No período, também ocorreu um aumento no número de cidades com abastecimento de água e da mudança na orientação do uso da tecnologia em sistemas de esgotos. O Engenheiro Saturnino de Brito<sup>5</sup> também teve grande relevância no período sendo considerado o Patrono da Engenharia Sanitária e Ambiental no país. Até a década de 1920 tem-se o destaque da instalação de sistemas de água e esgotos nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Santos (RODRIGUES, 2020, p. 28).

Nos anos subsequentes, pode-se destacar alguns marcos importantes, por exemplo a elaboração do Código das Águas em 1934, que foi o primeiro instrumento de controle do uso de recursos hídricos no Brasil estabelecendo o abastecimento público

---

<sup>4</sup> Foi um cientista, médico, bacteriologista, epidemiologista e sanitarista brasileiro. Foi o pioneiro no estudo das moléstias tropicais e da medicina experimental no Brasil. Fundou em 1900 o Instituto Soroterápico Nacional no bairro de Manguinhos, no Rio de Janeiro, transformado em Instituto Oswaldo Cruz.

<sup>5</sup> Engenheiro sanitário brasileiro, que realizou importantes estudos de saneamento básico e urbanismo em várias cidades do país, sendo considerado o "pioneiro da Engenharia Sanitária e Ambiental no Brasil".

como prioritário, o qual teve o foco de ações ligadas ao setor da saúde (SOARES; CORDEIRO NETTO; BERNARDES, 2003). Já na década de 1940, foi criada a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), que era responsável pelo combate de epidemias de saúde e atuante em operações de assistência dos serviços de saneamento dos municípios (TUROLLA, 2002).

Para a melhoria e ampliação do setor sanitário, em 1966 foi criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), com o intuito dar suporte ao avanço da indústria, ela foi criada e mantida entre outros com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (ALBUQUERQUE, 2011). Após a avaliação da situação sanitárias apresentada no período, o BNH com o intuito de melhorar a infraestrutura sanitária nos estados, o Estado instalou em 1968, a título experimental, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), cuja criação foi formalizada em 1971. Segundo Albuquerque (2011) o apoio a programas e políticas de habitação e de saneamento básico era fundamental para avanço social e econômico do país, com isto o governo federal em 1968 criou o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), para ser dirigido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Rodrigues (2020) expõe que estas instituições romperam com o modelo sanitário até então utilizado com descentralização política, dependente de iniciativas locais e pontuais baseadas nos eventuais atos de liberalidade dos governos estaduais e municipais. No ano de 1971 o PLANASA ficou responsável por definir normas, a aprovação dos financiamentos e a fiscalização dos projetos do setor. Para auxiliar as demandas, foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) responsáveis pela execução dos investimentos.

Para o desenvolvimento das localidades, foram implementados fundos de financiamento, cujos recursos eram oriundos das taxas arrecadas pela de serviços prestados pelas companhias de água e saneamento dos municípios, os quais eram revertidos em ampliação de infraestrutura e de serviços posteriormente. O setor fez a liberação de recurso para a melhoria do sistema sanitário incluindo grandes construções e ampliações gerando uma elevada transição financeira. Entretanto como destaca Jorge (1992) que a implementação destes fundos e financiamentos, acarretavam certos problemas. O mais impactante foi o mau uso dos recursos que eram incentivados pela ausência de um sistema eficiente de controle.

Dos anos de 1970 a 1980, Albuquerque (2011) destaca que o PLANASA recebeu grande valor financeiro para investimentos, resultando no aumento no nível de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Os índices de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil era, em 1970, de 60% em abastecimento de água e 22% de rede de esgoto e, foi, em 1991, para 86% e 49%, respectivamente.

Porém, é importante destacar que mesmo com o aumento do atendimento, ainda não foi possível, diminuir o abismo social entre as áreas mais ricas e as mais pobres do país com destaque as regiões Norte e Nordeste.

Jorge (1992, p.32) destaca que:

A incapacidade demonstrada pelo governo para resolver os problemas financeiros do BNH, vinculados à própria estrutura montada para a circulação dos recursos geridos pelo Banco, levou ao seu fechamento [...] as enormes falhas estruturais e os subsídios do passado a empresas construtoras e a compradores da casa própria, em ambiente de inflação elevada, jogam a estimativa do rombo do Sistema Financeiro da Habitação para meio trilhão de cruzados. [...] O déficit ou rombo que o banco apresentou ao ser fechado foi repassado em parte aos usuários do sistema.

Desta maneira, mesmo com aspectos positivos do BNH, os problemas culminaram no seu fechamento, bem como diluição do PLANASA e o desmantelamento do Sistema Financeiro do Saneamento em 1986. Porém, apesar de extinção do PLANASA, ela teve uma relevante abrangência no país.

Posteriormente, no ano de 1988 ocorreu uma importante mudança institucional, a promulgação da constituição neste ano estabeleceu o saneamento básico juntamente com a saúde básica como fundamentais para o bem-estar das pessoas. Já em 1990 foi instituída a Lei n.º 8.080 para ajudar nas dificuldades enfrentadas pelo crescimento populacional e a não normatização eficaz da responsabilidade de jurisdição, na qual em seus artigos 3º, 6º, 7º, 15º e 16º contemplam a organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e as atribuições relacionadas à área de saúde ambiental (BRASIL, 1990).

Em 1995, para auxiliar a captação de informações sanitárias para posteriormente ocorrer o planejamento do setor de saneamento básico, foi criado o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS<sup>6</sup>). O sistema reúne informações de 1995 a 2007, e foi criado pelo Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) do Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). O SNIS criou um banco dados de serviços relativos à água e esgoto e resíduos sólidos urbanos (SCRIPTORE, 2010).

Entre 2000 a 2007 ocorreram quatro importantes acontecimentos que cooperaram para o cuidado com a água e a titulação<sup>7</sup> do saneamento básico. O primeiro foi em no ano de 2000, a por meio da Lei nº 9.984/2000, foi criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), ela era a reguladora dedicada a fazer cumprir os

---

<sup>6</sup> O SNIS desde 1995 coleta dados de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade sobre a prestação de serviços de água e de esgoto, tendo se transformado no maior banco de dados do setor no Brasil.

<sup>7</sup> A titulação corresponde ao responsável pelo serviço de saneamento básico na localidade, podendo ser o município, estado ou a federação.



objetivos e diretrizes da Lei das Águas do Brasil<sup>8</sup>, seguindo a princípios quatro funções, regulação, monitoramento, aplicação das Leis de referente a recurso hídricos e Planejamento através de elaboração ou participação de estudos estratégicos relativos a recursos hídricos (ANA, 2020).

O segundo ocorreu em 2001, por meio da Lei do Estatuto das Cidades que regulam o uso da propriedade urbana para promover o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

O terceiro é relativo a criação da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), com base no Decreto nº 3.450, de 2000, que estabelecia competência institucional, que fica responsável pela gestão do sistema nacional de vigilância ambiental, a qual cuida da Vigilância Ambiental em Saúde composto por ações em prol a identificar e prevenir doenças ligadas ao meio ambientes (BRASIL, 2002). E por fim em 2003, a criação da Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS auxiliou o Ministério da Saúde através do fortalecimento e ampliação das ações de Vigilância Epidemiológica. Mesmo com todas estas iniciativas, a desigualdade sanitária resistia a despeito da melhora do setor, mas ficou claro que a necessidade de um maior planejamento por parte dos municípios e estados para preencher as lacunas.

Após vários debates referentes à responsabilização dos serviços de saneamento básico, no ano de 2007 foi instituída o Plano Nacional de Saneamento Básico, previsto pela Lei 11.445/2007. Com a função de melhoria do setor no território nacional, onde ela abrange três componentes, que eram abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos<sup>9</sup>. A Lei Brasileira representa um marco no estabelecimento de diretrizes nacionais para a política de saneamento básico no Brasil.

[...] a elaboração e aprovação da Lei de Saneamento Básico nasce da mobilização social pela Reforma Sanitária na Constituição Federal e se consolida posteriormente na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que recolheu 700 mil assinaturas contra o PL 4.147/2001, que estimulava a privatização do setor. Esta frente teve papel preponderante para a articulação e institucionalização do saneamento ambiental no governo federal (PINHEIRO, 2009, p. 125).

Por meio da Lei, foi estabelecido que os titulares dos serviços públicos de Saneamento Básico seriam os municípios, com exceção das cidades inseridas nas regiões metropolitanas, as quais tem sua titularidade dos serviços depende das decisões do Supremo Tribunal Federal quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade (CNM, 2009).

A despeito da legislação existia muitas controvérsias ainda entre os municípios brasileiros em relação à estrutura, planejamento e a organização

---

<sup>8</sup> Posteriormente será apresentado as mudanças e ampliação quanto a ANA até o ano de 2020.

<sup>9</sup> Em 2010 foi instituído para complementar o Plano Nacional de resíduos sólidos, estabelecidos pela Lei 12.305/2010, com relação a coleta seletiva de resíduos destinação final adequada (BRASIL, 2014).

das ações de saneamento básico, sobretudo na perspectiva do controle e da participação social, em contraposição de décadas de cultura de omissão perante essa política pública de saúde, das cidades, da habitação e do meio ambiente. No cenário atual ainda tem muita importância as desigualdades regiões, o qual representa uma forte marca da história social e cultural o qual reflete em saneamento básico inadequado (RODRIGUES, 2020, p. 46-47).

Porém a implementação da Lei não ocorreu de forma fácil, alguns requisitos a serem cumpridos eram difíceis para municípios de pequeno porte, como a planejamento para os próximos anos, por exemplo, gastos em infraestrutura. Para auxiliar no planejamento dos municípios e estados, em 2013. Ainda assim, persistiam lacunas no setor, que não permitiam a abrangência todas dos serviços sanitários, desta forma, após vários debates sobre a ineficiência da abrangência do setor, em dezembro de 2019 foi enviado para congresso em projeto de Lei que propunha mudanças em várias Leis em vigor com o intuito de auxiliar na eficiência do setor. Assim, em 15 de julho de 2020 é sancionado o novo Marco Legal do Saneamento Básico o qual prevê a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033 e projeto que haverá mais investimentos privados nos serviços de saneamento.

Ainda é muito cedo para se verificar se as novas mudanças deram resultados positivos para setor, mas caminho positivo as discussões e mudanças para melhoria da abrangência do serviço sanitário, com objetivo de proporcional o atendimento para todas as regiões do país de forma satisfatória.

## **DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO**

Como foi apresentado anteriormente, ainda se tem muito a debater sobre o tema saneamento básico de forma ampliada, porém, nesta seção vamos nos ater ao debate conjunto de saneamento básico e o desenvolvimento regional. Para isto é importante destacar que de acordo com a Lei 11.445/ 2007 o Saneamento Básico aborda o conjunto de serviços de abastecimento público de água potável; coleta, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, além da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos.

Em seu artigo 2º desta Lei, estabelece que um dos princípios fundamentais para setor, é o atendimento aos cidadãos brasileiros, desta maneira o primeiro princípio, é a “universalização do acesso e integralidade dos serviços”, todos os outros se articulam entre si fornecendo maior substância às práticas para garantir a sua efetividade.

O artigo 19 desta mesma legislação, ressalte que na elaboração dos planos municipais de saneamento básico, e que estes devem englobar a totalidade do território municipal, exceto quando o mesmo for elaborado para uma escala regional (BRASIL, 2007). Porém, mesmo com o estabelecimento da Lei de 2007, como já foi citato

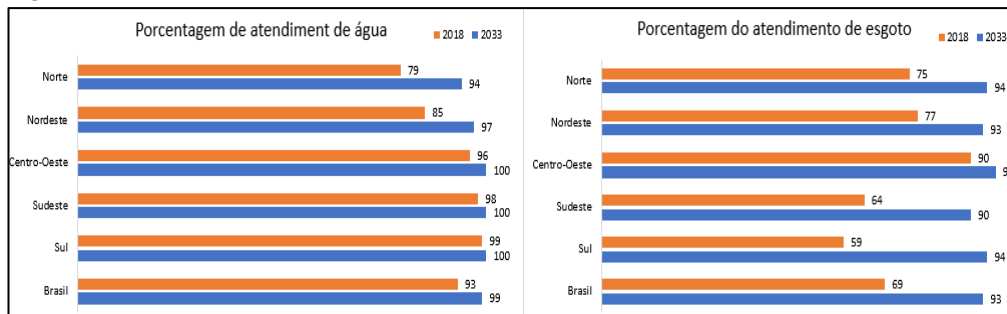
anteriormente existem diversas lacunas a serem sanadas no território nacional, para melhor compreendermos a situação no país na atualidade tem-se que destacar o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Que teve início no Pacto Saneamento Básico e Cidadania.

A elaboração do PLANSAB iniciou-se em 2008 com a construção coletiva do “PACTO PELO SANEAMENTO BÁSICO: Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania”, que congregou os múltiplos agentes que atuam no setor de saneamento básico e propôs os eixos, pressupostos e objetivos do Plano Nacional de Saneamento Básico. Esta tarefa ficou a cargo do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, formado por representantes de órgãos federais que atuam ou possuem interface com o saneamento, e pelo Grupo de Acompanhamento do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades, que acompanhou todo o processo de elaboração do PLANSAB e subsidiou a plenária do Conselho das Cidades, responsável por sua aprovação final. (MDR, 2020, online).

O PLANSAB por meio de sua elaboração, deu as diretrizes e subsídios iniciais para a elaboração do PLANSAB, as diretrizes para o conjunto do trabalho foram elaboradas em 2008 pela então Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (no antigo Ministério das Cidades). A criação do PLANSAB que tem como finalidade o planejamento integrado do saneamento básico da seguinte forma: i) abastecimento de água potável; ii) esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos; iii) drenagem das águas pluviais urbanas; e iv) planejamento de horizonte de 20 anos, período 2014 a 2033 (MDR, 2020).

O PLANSAB proporcionou um avanço sobre a análise situacional do déficit em saneamento básico, dos investimentos no setor, dos programas e ações do governo federal, de uma avaliação político institucional, e estabelecer metas de curto, médio e longo prazo. Na Figura 1 é possível observar o planejamento feito pelo PLANSAB.

Figura 1 - Metas Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB



Fonte: Rodrigues (2020, p. 48).

O investimento tem grande importância no setor para alcançar estas metas. Os objetivos de política estabelecidos no Plano Nacional de Saneamento Básico PLAN SAB, em 2013, previa que seriam necessários R\$ 435 bilhões entre 2014 e 2033 sendo R\$ 22 bilhões por ano, para chegar a universalizar os serviços de água e esgoto. Com revisão deste plano, em curso, em 2018 passou para R\$ 373 bilhões entre 2019 e 2033 o que equivale a R\$ 25 bi/ano (CERI, 2020).

Estas mudanças, após a Lei 11.445 ocorreram pela dificuldade enfrentada pelos municípios em relação à implementação das diretrizes de saneamento básico, incluindo a elaboração do Plano de Saneamento Básico, pois, em sua maioria os municípios não possuem pessoal qualificados recursos e estruturas para atenderem às exigências legais. Ainda, se tem as dificuldades dos pequenos municípios para com a escala de serviços de saneamento. Porém, ainda existiam lacunas que não conseguiam ser sanadas, deixando claro a falta de efetividade no quesito de abrangência de atendimento de água e esgoto no Brasil. Sendo a universalização do saneamento é uma questão urgente com impactos sociais, ambientais e econômicos (RODRIGUES, 2020, p. 58).

Mesmo após a Lei 11.445, ocorreram vários problemas em relação as agências reguladoras no Brasil e seus planos e desenvolvimento sanitários para os municípios que compunham suas administrações. A função de planejamento e de caráter autorizativo ou normativo que exigem edição de Lei do titular são indelegáveis pelo município.

Porém, é possível de serem consorciadas por um conjunto de municípios, das quais faz parte a adoção de medidas que garantem o atendimento essencial à saúde pública e à defesa dos direitos e deveres dos usuários, estabelecer métodos de controle social, autorizar a prestação de serviço a designação de um terceiro responsável pela regulação e fiscalização, formulação de métodos de intervenção e de retomada da prestação dos serviços delegados (MONTENEGRO, 2009).

Fica evidente que mesmo com a Lei de 2007, o país ainda enfrenta dificuldades nos quesitos de estabelecer a titularidade e abrangência sanitária, ainda se tem um vasto caminho a ser percorrido para que o setor tenha perto da totalidade no tratamento de água e esgoto. Porém, tem se que destacar que a Lei estabeleceu um marco regulatório que, juntamente com o SNIS, traz à tona dados e abrangência de maneira mais clara. O setor de saneamento básico, apresenta falhas específicas nos segmentos de água e esgoto que podem ser observadas mediante a sua regulamentação que abre brechas para várias interpretações dificultando seu funcionamento. Sua relação tem dificuldades associadas ao setor com monopólio natural, situação em que os consumidores são mais bem atendidos por um único operador do serviço do que por vários operadores concorrentes podendo ser de direito público, privado ou misto (RODRIGUES, 2020, p. 73).

Dados referentes a 2018 mostram que o território nacional apresenta várias titularidades dos serviços, a Tabela 1 expõe a tipologia de abrangência: estadual (incluindo o DF), intermunicipal ou consorciada e municipal.

Tabela 1 - Número de municípios com e sem regulação abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, por tipologia de regulação - 2018

Tipologia de Regulação	Nº de entidades reguladoras	Nº de Municípios	% municípios do Brasil
Total de municípios com regulação	63	3.842	69,0
Municípios com regulação Estadual (incluindo DF)	24	3.429	61,6
Municípios com regulação intermunicipal ou consorciada	9	383	6,9
Municípios com regulação municipal	30	30	0,5
Total de municípios sem regulação	-	1.728	31,0
Total de municípios no Brasil	63	5.570	100

Fonte: Ministério das cidades, 2018.

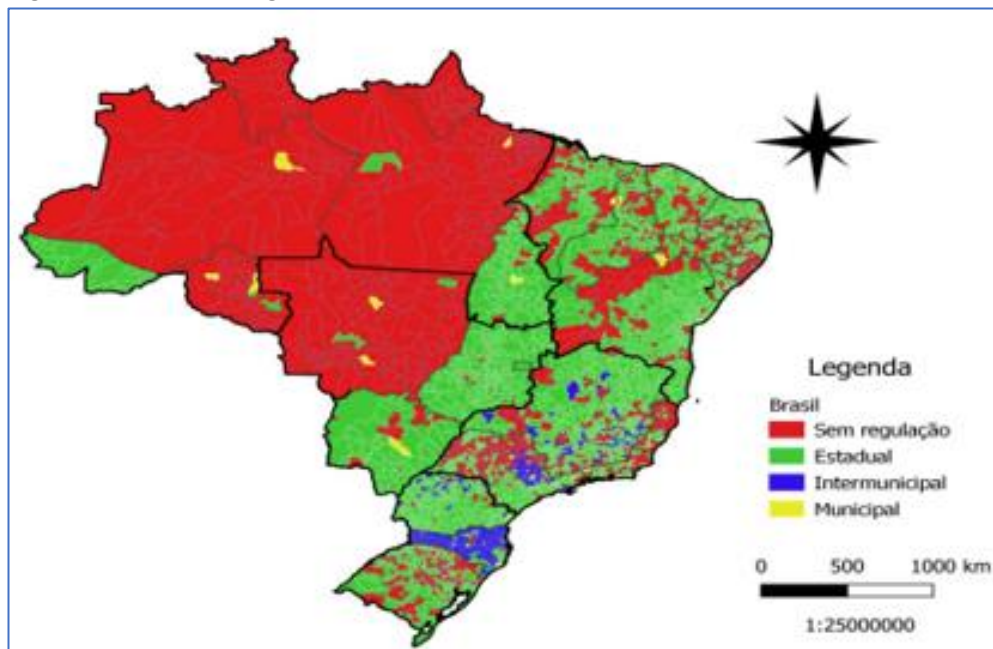
A regulação de água e esgoto sanitários é realizada por 63 agências reguladoras, sendo 30 de abrangência municipal, 23 estadual, 9 consorciadas e 1 distrital regulando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 3.842 municípios. É possível observar diante deste quadro a existência de dois entraves no setor. O primeiro diz respeito a porcentagem de 31% de municípios sem regulação. É possível verificar também que a presença de regulação entre esses municípios atinge, com maior intensidade, os serviços operados por prestadores estaduais e privados (61,6% ou 3.429 municípios).

Segundo Rodrigues (2020) as definições de políticas públicas de saneamento por estados e municípios sem a existência de um marco federal leva ao estabelecimento de políticas desarticuladas nos âmbitos de governo como entre setores de planejamento. O que faz uma pulverização das ações governamentais reduzindo a eficiência e a eficácia dos investimentos. O que causa um desafio ainda maior a execução de políticas públicas.

A Figura 2 mostra distribuição espacial das entidades reguladores em 2018. O que fica evidente são as dificuldades enfrentadas pela macrorregião Norte no que diz respeito ao atendimento que traz a necessidade de uma regulação e normatização de forma mais urgentes para auxiliar a expansão do atendimento na macrorregião.

É possível observar uma grande disparidade nas regiões brasileiras, principalmente na região Norte do país. O Projeto Regulasan (2018) mostrou em seu relatório que os principais entraves se referem aos seguintes pontos: i) a falta de constituição de agências ou de delegação dessa função de forma clara para todos os municípios brasileiros; ii) a falta de independência das agências subnacionais, tendo a maioria incidência de alterações em seu quadro de acordo com as mudanças no ciclo político; e iii) limitações quanto a capacidade de mobilização de quadros técnicos e de recursos para a realização de funções regulatórias tipicamente complexas.

Figura 2 - Entidades reguladoras - 2018



Fonte: SNSA/MCidades, 2018.

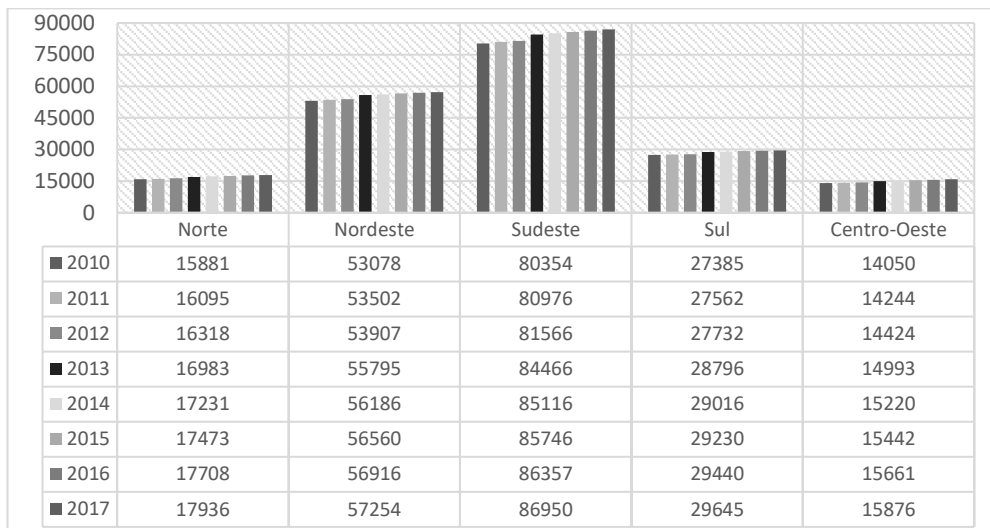
O nova Lei de 2020, nº 14.026/2020, vem como uma tentativa de melhorar a abrangência e a regulamentação do território nacional como um todo, porém, ainda existem um longo caminho para conseguir sanar estas lacunas existentes no setor. Sua primeira iniciativa foi a coleta e formação de dados para compreensão do atual quadro de provisão recente no país.

### Uma Breve Descrição do Atendimento nas Macrorregiões Brasileiras

Segundo dados do IBGE (2019) em 2019 a população brasileira foi estimada em 210,1 milhões de habitantes distribuído nos 5.570 municípios. O estado de São Paulo é o mais populoso, com 45,91 milhões de pessoas, seguido por Minas Gerais com 21,16 milhões, Rio de Janeiro com 17,26 milhões e Bahia com 14,87 milhões, é importante destacar que mais da metade da população 57,4% ou 120,7 milhões de habitantes vivem em 324 cidades com mais de 100 mil habitantes, 48 cidades possuem mais de 500 mil habitantes e concentram 31,7% da população com 66,5 milhões. Dos 5.570 municípios do país, metade com 49,6% tiveram crescimento da população entre zero e 1% e 266 cidades apresentaram crescimento igual ou superior a 2% entre que período de 2018 para 2019 (IBGE, 2019).

A Gráfico 1 mostra a evolução e distribuição da população por macrorregião do Brasil e como está a distribuição de 2010 a 2017. As regiões Sudeste, Nordeste e Sul em 2017 apresentar os maiores percentuais com 42,13%, 27,83% e 14,36% do total, respectivamente, porém, as regiões Norte e o Centro-Oeste detêm as maiores taxas de crescimento populacional (IBGE, 2019).

Gráfico 1 – Distribuição populacional nas macrorregiões (2010-2017)\*



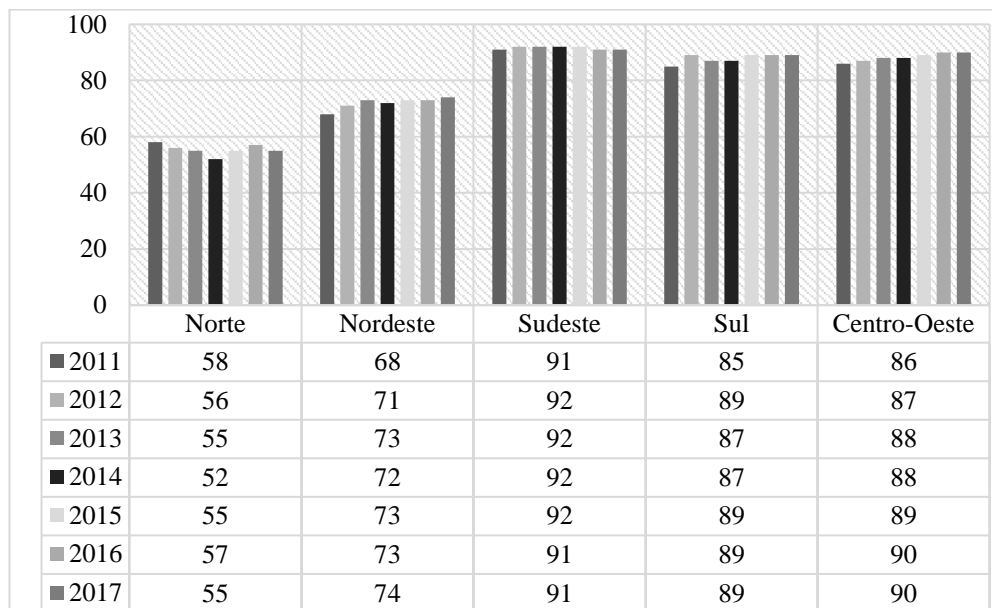
Fonte: Elaboração com dados da pesquisa (2020).

Nota: \*População por milhares

Para poder compreender melhor a situação do atendimento e importância do saneamento nas macrorregiões, as tabelas e gráficos a seguir apresentam aspectos da situação do saneamento de 2011 a 2017. Os Gráficos 2 e 3 são em relação a domicílios que possuem ou não acesso a água e serviço de coleta de esgoto<sup>10</sup>. É importante destacar que os dados são relacionados à população, não dos domicílios, isto é feito devido à disparidade populacional nas macrorregiões, onde existem em muitos locais, domicílios com poucas habitantes com acesso a água e coleta de esgoto, em contrapartida domicílios sem acesso com muitos habitantes.

<sup>10</sup> Ver em SINS (2018) sobre a coleta de esgoto, que é algo fundamental para a preservação da água.

Gráfico 2 - População que mora em domicílios com acesso à água tratada (%) (2010-2017)



Fonte: Elaborado com dados do ITB (2019).

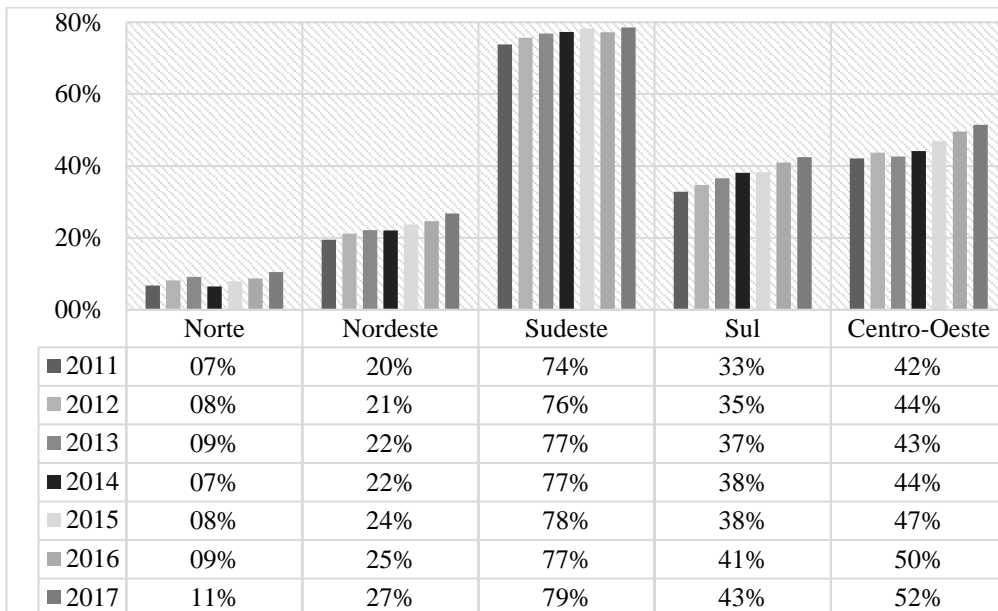
A macrorregião Norte, apesar de ter tido um crescimento da populacional com acesso a água e coleta de esgoto, teve queda no acesso em contrapartida ao crescimento populacional e sua abrangência de coleta de esgoto que foi muito inferior à população com acesso a água. Segundo SNIS (2018) 58% da população brasileira tem acesso a este serviço, porém a coleta é em maior proporção nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. É destacado também que 100 milhões de brasileiros não têm acesso, cujo problema afetam 13 milhões de crianças e adolescentes, ou seja, não têm acesso ao saneamento básico.

É importante visualizar que as regiões Sul e Centro-Oeste tiveram um acréscimo de 10% em seu atendimento de coleta do esgoto no período analisado. Esse crescimento está fortemente associado ao custo crescente do setor nos últimos anos nas localidades nessas regiões as quais se justificam por um aumento no investimento na estrutura de esgoto<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Estes dados são apresentados posteriormente.



Gráfico 3 - População que mora em domicílios com coleta de esgoto (2010-2017)

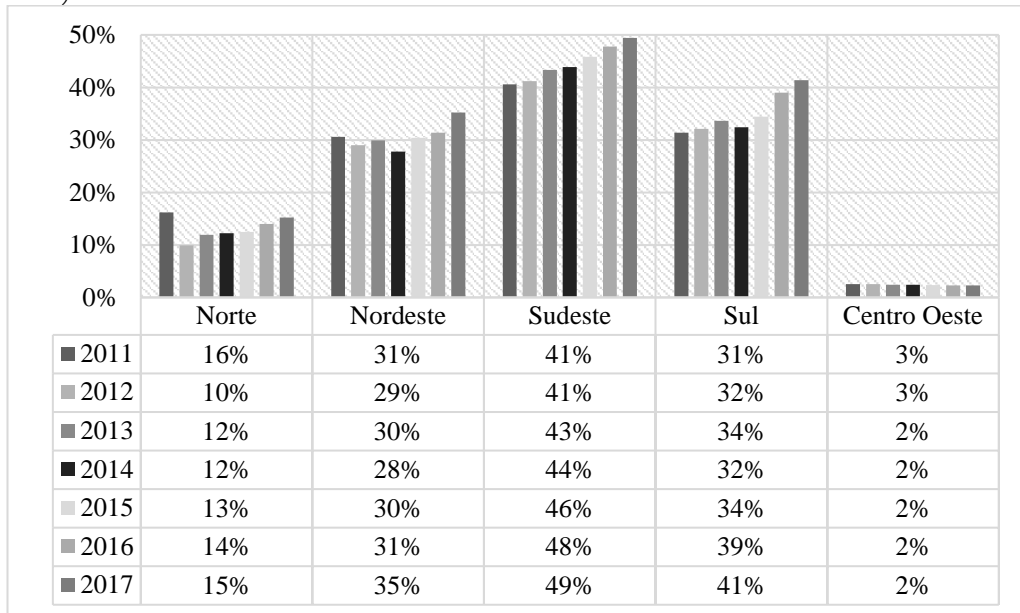


Fonte: Elaborado com dados do ITB (2019).

É possível constatar que além da disparidade de atendimento de água tratada, além disso, é importante destacar que a coleta de esgoto é uma etapa importante, mas não suficiente para avaliar a qualidade do setor sanitário. Uma das etapas mais importante do setor o tratamento dos rejeitos sanitários, ou seja, como retorna ao meio ambiente.

Para melhor exemplificar, é importante destacar que a razão entre volume tratado e consumo de água é de grande importância, devido à destinação e recuperação do esgoto. Como pode-se observar o Sudeste apesar de ser o que exibe o maior consumo de água por habitante, também é o que tem o maior tratamento de esgoto, porém o mesmo teve uma queda durante o período analisado.

Gráfico 4 - Razão entre volume de esgoto tratado e volume de água consumida (2010-2017)



Fonte: Elaborado com dados do ITB (2019).

Nota!: Litros diários por pessoa.

Excluindo a macrorregião Norte, as demais também revelam um crescimento acentuado no consumo, porém, ocorreu uma queda após 2014. Dados da ANA (2018) mostram aumento nas taxas de cobrança de água e várias localidades do território nacional, inclusive na macrorregião Sul desde as crises hídricas de 2015, tendo um impacto positivo na queda de consumo.

Ainda existe uma grande lacuna no setor sanitário, entre a água consumida atualmente e qual a real demanda do setor, este déficit tem melhorado, porém, ainda se tem muito a avançar principalmente quando se tem o objetivo a distribuição de água tratada e o tratamento desta água retorno ao meio ambiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo fazer uma discussão teórica/conceitual breve sobre o desenvolvimento regional e o saneamento básico. Foi possível constatar a necessidade de melhoras no setor sanitário e os possíveis impactos que podem ocorrer pela falta de atendimento e distribuição de água tratada que impacta diretamente na saúde da população.

Verificou-se a evolução do saneamento básico nos estados e nas macrorregiões brasileiras de distribuição de água e coleta de esgoto entre os anos de 2011 a 2017. Neste contexto, constatou-se um aumento populacional em todas as macrorregiões, porém, as regiões Sudeste e Norte tiveram preocupante queda percentual no acesso à água justificada pelo aumento da população urbana nelas, o qual não foi acompanhado pela ampliação da rede.

O volume de água consumida teve crescimento no período de 2011 até 2014. Entretanto devido à crise hídrica em 2015 quando foram feitos racionamento, campanha de conscientização do uso e aumento do valor da taxa de consumo, os anos subsequentes houve interessante queda no consumo.

O atendimento de esgoto sanitário obteve uma queda da coleta no Norte e Centro-Oeste, o que se relaciona com a estrutura das regiões, onde os municípios são afastados e há poucos com grandes aglomerações populacionais, não corroborando com a economia de escala.

Conclui-se que a relação entre desenvolvimento regional e saneamento básico é relevante, tendo em vista que melhorando as condições de moradia e doenças sanitárias, também traz impactos positivos para população, por meio de melhora qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, G. R. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. **BNDES Setorial**, n. 34, set. 2011, p. 45-94. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1485/1/A%20BS%2034%20Estruturas%20de%20financiamento%20aplic%3%A1veis%20ao%20setor%20de%20saneamento%20b%3A1sico\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1485/1/A%20BS%2034%20Estruturas%20de%20financiamento%20aplic%3%A1veis%20ao%20setor%20de%20saneamento%20b%3A1sico_P.pdf). Acesso em: 10 jul. 2021.

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Institucional**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ANA - Agência Nacional do Águas (Brasil). **ODS 6 no Brasil**: visão da ANA sobre os indicadores. Brasília: ANA, 2019.

ANA - Agência Nacional de Águas. **Lei das águas**. [S.l.]: [s.n.], 2018. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/legislacao.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 11.445** de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico., Brasília, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/111445.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL, **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990**. Ministério do Meio Ambiente - Sistema Único de Saúde SUS, Brasília, 1990.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.254**, Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9254.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 8.211**, Brasília, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm). Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Vigilância ambiental em saúde/Fundação Nacional de Saúde**. – Brasília: FUNASA, 2002. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_sinvas.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_sinvas.pdf). Acesso em: 10 jul. 2021.

CAVINATTO, V. M. **Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar**. São Paulo: Editora Moderna, 1992.

CERI - Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**: Atualização após Sanção Presidencial. 2020. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil-atualizacao-apos-sancao>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CESCONETO, E. A. **Água**: o difícil percurso de preservação e acesso na sub-bacia paranaense do rio São Francisco Verdadeiro. 2012. 239f (Tese de Doutorado). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2012.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Saneamento Básico para Gestores Públicos**, Brasília, 2009.

FACCHINETTI, C. Sobre o arquivo da saúde: patrimônio, cultura e história no Rio de Janeiro. **Revista Latinoamericana psicopatologia fundamental**, v. 12, n. 4, dezembro, 2009, p. 790-796.

GUIMARÃES, A. J. A.; CARVALHO, D. F.; SILVA, L. D. B. **Saneamento e meio ambiente**. UFRJ - Instituto de Tecnologia. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em:

<http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%203.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

HELLER, L. **Saneamento e saúde**. Organização Panamericana de Saúde da Organização Mundial da Saúde - Representação do Brasil. Brasília. 1997.

IBGE - **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento**. (Série Modernização do Setor Saneamento I) - IPEA. Brasília. 1995.

ITB – Instituto Trata Brasil. **Saneamento**: principais-estatísticas, 2019. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>. Acesso em: 10 jul. 2021.

JORGE, W. E. A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64. **Revista do Programa de Pós-Graduação da FAU/USP**, v. 2, 1992.

MCCORMICK, J. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. **Histórico do Plansab**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/historico-do-plansab>. Acesso em: 21 jul. 2021.

MONTENEGRO, M. H. F. Potencialidades da Regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In: CORDEIRO, B. S (Org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico**: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das cidades, 2009, v.1, p. 147-162.

OCDE. Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach, **OECD Studies on Water**, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174542-en>, 2012. Acesso em: 10 jul. 2021.

OHIRA, T. H. **Fronteira de eficiência em serviços de saneamento no Estado de São Paulo**. 2005, 125p. (Dissertação de Mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz - Universidade de São Paulo. Piracicaba. 2005.

ONU - Organização das Nações Unidas. **A ONU e o meio ambiente**. 16 setembro 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PINHEIRO, O. M. **Gestão Democrática Participativa: a mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos.** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).** Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento. Brasília. 2009.

SNSA/MCidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. **Projeto Regulasan**, 2018. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/noticia/335/ead-regulasan>. Acesso em: 10 ago. 2021.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces.** Belo horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

RIBEIRO, J. W.; ROOKE, J. M. S. **Saneamento básico e sua relação com o meio ambiente e a saúde pública.** 2010. Monografia (Especialização em Análise Ambiental) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora. 2010.

RODRIGUES, K. C. T. T. **Estrutura do saneamento básico no Brasil: receita, dispêndio de gastos e atenção básica à saúde.** 2020. 193f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2020.

SCRIPTORE, J. S. **A parceria público-privada no saneamento básico brasileiro: uma proposta para o desenvolvimento do setor.** 2010. P. 153 p. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. 2010.

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **SNIS - Série Histórica, 2018.** Disponível em: <http://app3.cidades.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SOARES, S. R. A.; CORDEIRO NETTO, O. M.; BERNARDES, R. S. Avaliação de aspectos político-institucionais e econômico-financeiros do setor de saneamento no Brasil com vistas à definição de elementos para um modelo conceitual. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 84-94, 2003.

TUROLLA, F. A. **Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas.** IPEA, (Texto para discussão, n. 922), Brasília, dez., 2002.

WOLFART, G. A. **Saneamento básico como fator de desenvolvimento: um estudo da mortalidade infantil e da infância no estado do Paraná.** 2014, 133p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo. 2014.

## Capítulo 15

# O COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NA MESORREGIÃO DO OESTE DO PARANÁ

---

*Daiane Franciele Staback*  
*Ednilse Maria Willers*

O cooperativismo pode ser definido como um sistema econômico pautado na divisão em partes iguais para todos os membros associados e adeptos a esse modelo econômico. Ele está pautado em sete princípios base, os quais serão explicados no decorrer deste capítulo, mas que, de maneira geral, trazem que quando o trabalho é feito em grupo, os resultados são mais facilmente alcançados e, por sua vez, geram maior satisfação entre os associados.

Fundadas com um propósito inicial de defender e proteger o sustento de comunidades das imperfeições do mercado (COOK; PLUNKETT, 2006), as cooperativas estão presentes nos mais diversos setores e promovem, dentre outros benefícios, o acesso ao crédito, a saúde, a educação, à moradia, e ao mercado de trabalho, com responsabilidades sociais e ambientais (OCB, 2021).

As cooperativas apresentam duas dimensões, a econômica e a social, com foco no cooperado e na comunidade (BIALOSKORSKI NETO, 2002). Dessa forma, o cooperativismo possui importância significativa na economia brasileira, sendo um sistema capaz de alinhar o desenvolvimento humano ao sustentável, devido aos seus princípios universais de origem e de evolução (NINAUT; MATOS, 2008).

No estado do Paraná, as cooperativas agropecuárias têm um papel importante no desenvolvimento socioeconômico e na transferência de tecnologia na garantia da compra e do escoamento das safras. Também transforma os excessivos produtivos das áreas rurais gerando emprego e renda no interior dessa região. Por isso, sua importância é mais do que estratégica, pois elas garantem a dinâmica econômica de vários municípios paranaenses (LIMA; ALVES, 2011).

O desenvolvimento rural e a modernização das regiões paranaenses fortaleceram-se por meio das cooperativas agropecuárias durante o processo de

modernização e de consolidação do agronegócio paranaense (alternando os padrões de acumulação de capital nas economias regionais e subordinando as propriedades rurais ao capital industrial). As alterações dessa base técnica de produção ocorreram, num primeiro momento, nos produtores integrados às agroindústrias ou cooperados às cooperativas e na seqüência se dispersaram no espaço rural (LIMA; ALVES, 2011).

Esse processo deve ser visto como endógeno movido pelo capital social<sup>1</sup> e suas interações. Por meio da cooperação e da interação, as atividades econômicas podem ser estimuladas, as cadeias produtivas complementadas, novos sistemas produtivos serem criados e, com isso, induzir o desenvolvimento regional (PIFFER *et al.*, 2007). Nesse sentido, a cooperação passa a ser um elemento-chave no desempenho econômico e político. Putnam (1996) é um dos principais defensores do desenvolvimento econômico e político via capital social. Ele argumenta que isso ocorre porque: a) o progresso econômico e a prosperidade exigem cooperação; b) um aspecto essencial do comportamento econômico cooperativo é o capital social; e c) o capital social, por sua vez, é tributário do engajamento cívico (BAQUERO; CREMONESE, 2008).

Moreira *et al.* (2008) também entendem que a cooperação tem importância econômica, competitiva, política e social, sendo esse um dos aspectos que se busca no incentivo das experiências associativas. A participação cooperativa de atores sociais, seja numa cooperativa, seja numa associação comunitária, concorre para que haja maior transparência na gestão de recursos e atos administrativos.

Bialoskorski Neto (2002) afirma que em regiões nas quais as cooperativas agem há uma forte correlação positiva entre valor da produção, níveis de educação e menor desigualdade na posse da terra. As cooperativas são organizações importantes, pois desenvolvem tanto a distribuição de renda quanto um estoque de capital social, principalmente na agricultura.

## **COOPERATIVISMO**

O cooperativismo, antes de tudo, teve seu surgimento atrelado a um tipo de movimento em que operários reivindicavam uma associação que defendesse melhor seus interesses. Basicamente, as características principais retratadas eram a propriedade, a gestão e a repartição cooperativas, onde a primeira deixava explícito que, como se tratava

---

<sup>1</sup>Para Putnam (1996), o capital social são formas de cooperação e associatividades nas comunidades locais. Ou seja, os padrões de organização sociocultural do desenvolvimento regional. A explicação das diferenças regionais do desenvolvimento, segundo esse autor, está na cultura cívica, o civismo, a cultura política e as tradições republicanas, ou seja, a diferença está no capital social. Mesmo as instituições por si só não podem explicar as diferenças regionais.



de uma associação de pessoas, logo, não existiria o termo capital. A segunda característica dizia respeito às decisões tomadas, que seriam realizadas por meio de assembleias onde todos teriam participação e a última característica que indica que tudo o que “sobrasse” ao final do período de trabalho em associação deveria ser repartido entre os associados, mas de maneira distinta das empresas capitalistas (RIOS, 2017).

A cooperativa é, antes de tudo, uma associação de pessoas (não de capitais) que se propõe a atuar na perspectiva da economia dos componentes dessa associação, isto é, na perspectiva de sua racionalidade econômica enquanto economias individuais. Porém, ao fazê-lo, essa associação cria, organiza e estrutura um instrumento adequado que vem a ser a empresa cooperativa, uma empresa comum com o objetivo de apoiar e complementar a administração das economias individuais, dando-lhes suporte no jogo competitivo do mercado (PINHO, 1966; FRANTZ, 2002).

Assim, a cooperativa se constitui em uma extensão da economia dos cooperados, os quais encontram nesse instrumento cooperativo, uma opção mais vantajosa do que a ação individual para se lançar ao mercado (FRANTZ, 2002) Ou seja, a “cooperativa é uma sociedade civil, organizada para a defesa dos interesses e a promoção econômica e social dos seus cooperados” (SCHALLENBERGER, 2009 p. 127). “Representa uma simbiose de ajuda mútua e da ajuda própria.” (MACHADO, 1975, p. 17).

Cabe ressaltar que a organização cooperativa realiza plena atividade comercial, podendo realizar operações financeiras, bancárias e candidatar-se a empréstimos e aquisições do governo federal. Especificamente as cooperativas de produtores rurais podem ser beneficiadas com o crédito rural de repasse.

Essa formalização de cooperação proliferou em diversos países, atingindo diversos setores da economia. Atualmente, o cooperativismo no Brasil possui sete ramos, ainda mais próximo da realidade das cooperativas, gerando cada vez mais impactos positivos tanto para as pessoas quanto para os negócios – num grande movimento de fortalecimento da economia brasileira (OCB, 2021). Alguns ramos se uniram, outros foram ressignificados. Dito isso, os ramos são: agropecuário; consumo; crédito; infraestrutura; saúde; trabalho; produção de bens e serviços; e transporte (OCB, 2021).

Na cooperativa o cooperado é o proprietário do empreendimento, é o dono do negócio. Ele participa das assembleias e opina sobre os rumos e decisões da cooperativa. Por meio da cooperativa o cooperado não simplesmente se emprega ou exerce uma atividade econômica, mas se une para melhorar sua condição de vida, agregando, inclusive, formação técnica e educacional. Além do que, pelo fato ser o dono, participa das decisões da sociedade.

É a família que guarda a imagem de grupo colaborativo. Tende-se a cooperar com parentes e familiares, mais do que com os outros é fato que cooperamos melhor

com conhecidos, amigos e parentes porque a relação está plantada em ambiente de relativa confiabilidade (DUGATKIN, 1997).

Um exemplo das afirmações de Dugatkin (1997), foram as associações de produtores do Rio Grande do Sul, auxiliados pela Igreja da Imigração. Os imigrantes alemães que se instalaram no Rio Grande do Sul organizaram-se em associações de produtores. Nessas associações, o espírito comunitário cristão era o desencadeador da organização do trabalho coletivo desses colonos-produtores. "A organização idealizada era a da associação produtiva" (SCHALLENBERGER, 2009, p. 67).

Assim, o cooperativismo é uma doutrina econômica que objetiva reorganizar a sociedade de forma a assegurar a harmonização das dimensões econômicas, sociais e culturais do processo de desenvolvimento econômico, independente das condições estruturais existentes (LOUREIRO, 1981).

O cooperativismo surgiu como modelo de enfrentamento a momentos adversos. Foi a partir de crises que o movimento cooperativista enxergou sua força e importância. Por meio de uma gestão democrática e constante adaptação dos processos internos, o cooperativismo é capaz de crescer e agregar desenvolvimento à economia brasileira.

Organizar uma cooperativa é buscar construir empoderamento, especialmente nas relações econômicas com o mercado.

## **Cooperativismo e o Desenvolvimento Local**

A importância do cooperativismo na contemporaneidade reside no fato de que ele é uma organização capaz de mudar comportamentos, atuar com outra racionalidade, e condicionar novos hábitos, ações, posturas e regras (GIANEZINE, 2010). Assim, genericamente, o desenvolvimento econômico e social pode também ser entendido como forma de promover melhores condições de vida para a população.

O desenvolvimento local, para Buarque (2020), compreende como o processo interno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, ou seja, o desenvolvimento local mobiliza as potencialidades locais e, assim, auxilia no processo de crescimento da economia.

Nessa perspectiva, a participação ativa da população direcionou e facilitou a dinâmica social, isto é, a organização cooperativa. Dessa maneira, deu início à interação entre o desenvolvimento local e o cooperativismo, estabelecendo relações econômicas, políticas e sociais em prol de um bem maior (SANTOS, 2002).

Em consequência, pela via cooperativista, o local nasce como base do fortalecimento econômico e social, constituindo interesses coletivos e saciando necessidades individuais.

A cooperação é, em seu princípio constituinte, um acordo racional de sujeitos sobre algo, isto é, a economia. O acordo da cooperação diz respeito aos interesses e necessidades frente à produção e distribuição de bens e riquezas. No entanto, contém elementos sociais, culturais e políticos, incorporados ao seu sentido econômico. Destes elementos decorre uma natureza local que permite reconhecer uma relação entre a organização e o funcionamento de uma cooperativa e o processo de desenvolvimento local (BUTTENBENDER *et al.*, 2020, p. 234).

Se o pressuposto do cooperativismo instiga o desenvolvimento local, pode-se dizer que esse fato permite a evolução social da comunidade em que está inserido.

Segundo Sucupira e Freitas (2011), as cooperativas surgem como meio interativo que induz o desenvolvimento, tanto local quanto social. Além disso, a composição formada pela cooperação e projeções rurais desencadeia a ampliação do acesso ao crédito e, conseqüentemente, a liberdade financeira para muitos dos pequenos produtores rurais que buscam por expansão do território e/ou maquinários. Com isso, há a injeção do dinheiro no propósito de engajar os projetos vinculando o desenvolvimento local em um propósito maior, que é a inclusão social na sociedade atual.

O desenvolvimento não é um resultado automático do crescimento econômico. Deriva das relações humanas, do desejo, da vontade, das escolhas que as pessoas podem fazer para alcançar melhores condições de vida. O desenvolvimento é produzido pelas pessoas, é orientado pelas necessidades e aspirações dos atores e, por isso, podemos dizer, é socialmente construído.

Ademais, a indução dos processos de desenvolvimento é provocada pela capacidade desses atores em articular as potencialidades locais às oportunidades externas para viabilizar iniciativas inovadoras e fortalecer as ações coletivas em curso (BUARQUE, 2020), ou seja, para transformar os atributos e oportunidades naturais em vantagens competitivas para a promoção do desenvolvimento.

Quando o debate sobre o desenvolvimento é aplicado ao meio rural, podem-se destacar as abordagens sobre a agricultura familiar, segmento que historicamente esteve alijado das políticas públicas e da ação do Estado em geral. O termo agricultura familiar designa uma diversidade de atores que têm em comum a ligação com o campo por meio de alguma atividade agrícola, com a utilização dos recursos naturais de que dispõe, e o emprego de mão de obra familiar.

Esses se diferenciam de várias maneiras, como o nível de renda, a forma como exploram os recursos, os tipos de atividades, tradições, entre outras, além de diferenciarem-se de acordo com a região onde está inserida sua propriedade. Assim, o

ambiente físico, geográfico e cultural que circunda a unidade familiar rural intervém diretamente na sua forma de organização e na construção da identidade dos agricultores (BUARQUE, 2020).

Sob esse contexto, as cooperativas aparecem como importante ator social para suprir a necessidade de acesso ao crédito adequado à realidade da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento local. As cooperativas podem se integrar em arranjos organizacionais cooperativos, em que as diversas organizações locais se beneficiam mutuamente.

Ao analisar as ações econômicas sob a luz das estruturas sociais, Granovetter (1985) conclui que, mesmo na sociedade capitalista, o comportamento econômico encontra-se enraizado em redes sociais. As relações sociais são entendidas aqui como o “[...] comportamento reciprocamente referido quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência” (SCHALLENBERGER, 2009, p. 78). Essas relações passam a condicionar as formas de atuação e interação estabelecidas entre os atores e projetam, para além de uma racionalidade estritamente econômica, seus fins e meios à consecução de objetivos comuns. A confiança, a cooperação e a reciprocidade reproduzidos pelas relações sociais são mecanismos amplamente presentes nas organizações e condicionam a forma como elas coordenam as interações com clientes, fornecedores, parceiros, Estado, comunidade, investidores, inclusive concorrentes (SACOMANO NETO; TRUZZI, 2008). Evidenciar esses elementos é considerar a existência de um capital social que compõe o substrato das organizações.

A partir dessa injeção econômica, é possível inferir que o sistema cooperativista contribui para uma espécie de evolução voltada aos cooperados, bem como para a sociedade, onde além da economia, outras áreas acabam por ser melhorado, o que auxilia na criação de uma sociedade mais íntegra e que tenha mais democracia nas tomadas de decisões em conjunto, algo que tem maior expressividade em municípios cujos possuem uma população relativamente baixa, que é o caso dos produtores locais da região sudoeste do Paraná, retratados no presente artigo (FUZINATTO *et al.*, 2019).

## **A GÊNESE DO COOPERATIVISMO AGROPECUÁRIO NA MESORREGIÃO OESTE DO PARANÁ**

As cooperativas exerceram papel importante no sistema de assentamento, na estruturação da produção e na organização de redes de captação, de transformação e de comercialização dos produtos agropecuários do Oeste do Paraná.

A recente história de colonização da região Oeste do Paraná registra algumas peculiaridades que podem ser evidenciadas a partir dos movimentos de ocupação e de colonização. Na década de 1920, a Coluna de Luís Carlos Prestes e Miguel Costa desvelou uma região de fronteiras vulneráveis e não plenamente integrada no território nacional. A apropriação do espaço e a organização do território tornaram-se fundamentais para a consolidação das fronteiras nacionais (CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005).

A necessidade de inserção da economia brasileira no mercado mundial, do pós-guerra, só se faria possível mediante o ajuste da produção agrícola, principal fonte geradora de riqueza do Brasil, às demandas desse mercado. A integração de novas fronteiras agrícolas, para aumentar a fatia de participação no mercado mundial, produziu políticas públicas e mobilizou capital humano que desencadeou um significativo processo migratório (CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005).

A intensificação desse processo para o Oeste do Paraná deu-se com a vinda de empresas colonizadoras que passaram a atuar com força na região a partir das décadas de 1940 e 1950, dentro do contexto nacional de expansão das práticas agrícolas, do que resultou uma relativa homogeneização do processo produtivo, definindo, de certa forma, o perfil do desenvolvimento regional (FUZINATTO *et al.*, 2019).

Ao longo do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, o Estado do Paraná recebeu um expressivo número de imigrantes europeus. Esses imigrantes concentraram-se na capital Curitiba e região e nos Campos Gerais<sup>2</sup>.

A partir da década de 1940, o governo federal dá início ao processo de colonização e de povoamento do interior do Estado, incluindo nesse íterim a mesorregião Oeste (WILLERS, 2015).

Colonizada ao longo das décadas de 1950 e 1960, a mesorregião Oeste paranaense foi formada por migrantes do interior dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Famílias de agricultores descendentes dos imigrantes europeus que colonizaram o interior daqueles estados ao longo do século XIX e início do século XX. Esses migrantes trouxeram consigo, além da esperança de uma vida nova e próspera, o espírito comunitário étnico-cristão que alicerçou as iniciativas de associação e de cooperação entre as famílias como forma de sobrevivência na terra nova (WILLERS, 2015).

É, nesse sentido, que o processo de colonização dirigida, capitaneada pelo governo e pelas companhias privadas de colonização, executado na mesorregião Oeste do Paraná, contribuíram para a reprodução do modelo cooperativista implantado no Sul

---

<sup>2</sup> Extensa região do segundo planalto paranaense que tem como municípios de referência Ponta Grossa e Guarapuava.

do Brasil. Tanto que, segundo a Organização das Cooperativas do Paraná (OCEPAR) (2005), foi por meio dessas associações que se desenvolveu na mesorregião Oeste o berço das cooperativas agropecuárias mais bem-sucedidas do Estado, reconhecidas como o modelo associativo mais organizado do país (WILLERS, 2015).

A modernização das atividades agropecuárias teve na década de 1950 os seus primeiros sinais, em virtude das profundas mudanças que o país e o mundo atravessavam no período pós-guerra. Aliadas ao fenômeno populista, a industrialização e a modernização passaram a ser os carros-chefes das políticas oficiais nos mais diferentes setores da economia brasileira. Na década de 1970, o chamado “Milagre Econômico” produziu avanços que alteraram profundamente o panorama da sociedade brasileira, mudando o perfil de diversos setores produtivos, por meio da injeção de capital financeiro e tecnológico, e influenciando substancialmente nos processos de desconstrução e reconstrução social e cultural (PIFFER, 2007).

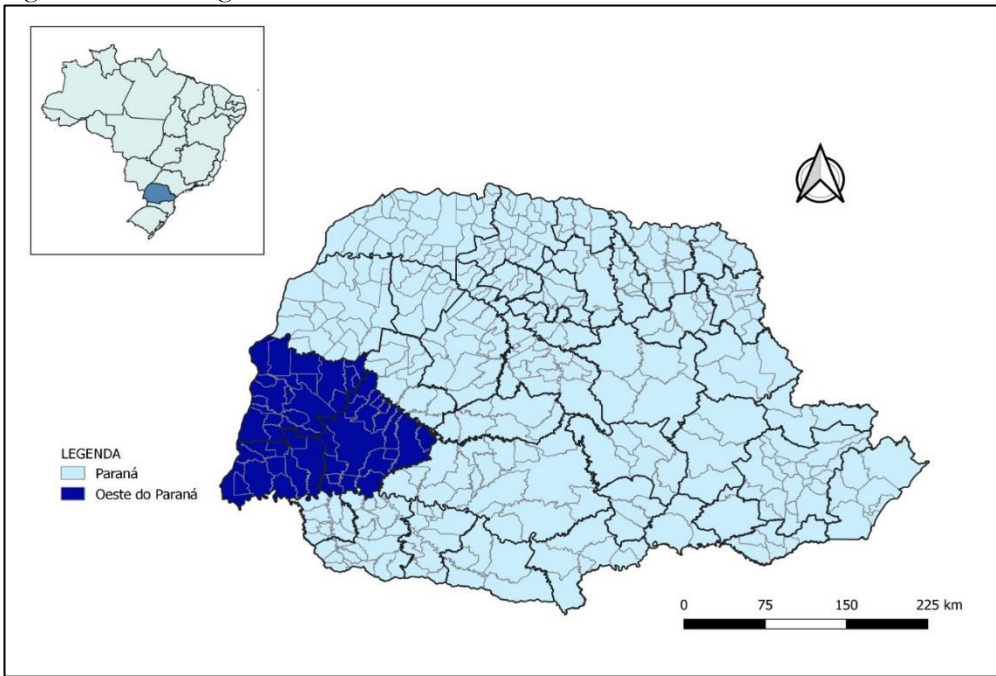
Em linhas gerais, tais mudanças na realidade brasileira, motivadas por essas políticas modernizantes, produziram, entre outros aspectos, uma alteração no perfil da sociedade brasileira, conferindo-lhe um caráter, cada vez mais, urbano e voltado para as demandas do setor industrial. Na agricultura, as políticas iniciadas pelos governos populistas e continuadas no Regime Militar, afetaram as pequenas e médias propriedades rurais, uma vez que a agricultura comercial modernizada e dependente, concebida a partir de políticas que forjaram o modelo agroexportador brasileiro, promoveu um processo de concentração de capital e da propriedade no meio rural, provocando a descapitalização e a exclusão social do pequeno agricultor familiar (PIFFER, 2007).

A Figura 1 apresenta a localização geográfica da Mesorregião Oeste do estado do Paraná.

Na região Oeste do Paraná, apesar de a concentração fundiária ser sentida, a onda da modernização forjou uma realidade diferenciada – a existência de uma agricultura predominantemente familiar, de pequenas e médias unidades de produção agrícola, que se adaptaram à dinâmica da modernização e absorveram as inovações tecnológicas derivadas do processo, sem que perdessem de todo o poder decisório do núcleo familiar. A agricultura familiar representou, nesse contexto, uma construção reativa diante da imposição de um modelo hegemônico, articulado pelos interesses do capital transnacional e ensaiado através do processo de modernização agrícola (CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005).

A modernização, de acordo com Schallenger (2009), desenvolveu-se em três etapas na região Oeste, a saber: a) fase extrativa e de subsistência familiar; b) fase de consolidação da economia agrícola de exportação; e c) fase de diversidade da base agrícola e da agroindustrialização.

Figura 1 – Mesorregião Oeste Paranaense



Fonte: Elaborado pelas autoras (2021).

A observação sucinta de cada uma dessas fases indica que a primeira, inscrita nas décadas de 1950 e 1960, caracterizava-se como extrativa da erva-mate e da madeira e de uma agricultura de subsistência, marcada pela policultura, responsável pela circulação de produtos que impulsionaram o comércio local, fomentaram o surgimento de vilas e a emergência de cidades na região.

A pequena propriedade familiar e a organização comunitária representaram os esteios da construção social do Oeste do Paraná e engendraram, ao longo da produção social do espaço, a emergência do fenômeno do associativismo.

A solidariedade entre os colonos era uma prática do cotidiano, cultuada, sobretudo, para fazer frente aos obstáculos naturais e às deficitárias condições de suprimento dos indivíduos e da coletividade. Ajudar o vizinho nas derrubadas, na colheita, nas edificações da propriedade e, na soma, na construção do espaço público eram institutos que caracterizam o perfil social dos sujeitos sociais oriundos das levas de migrantes dos dois estados sulinos, que definiram o modelo hegemônico de assentamento da região. A exemplo do seu local de origem, esses assentados constituíram as mais diferentes modalidades de associações (CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005).

Dessa forma, a dinâmica do crescimento econômico de uma cooperativa relaciona-se com o perfil do seu gerenciamento e do seu ajuste às forças impulsionadoras do crescimento econômico. No Oeste do Paraná as cooperativas estiveram em sintonia com as políticas de modernização do período, que viam a necessidade de especialização da produção como condição para consolidar o modelo agroexportador.

O aceno à crise do cooperativismo aponta, geralmente, para uma crise de participação. As cooperativas, ao contrário das empresas não cooperativas, possuem a dimensão social, que, como princípio, deve estar em sintonia com os fins econômicos; ou seja, quando não há identificação dos cooperados com a própria cooperativa a crise é de participação, podendo ocasionar problemas que abalam até mesmo toda a estrutura econômica e a saúde da cooperativa em questão, uma vez que, não participando de modo efetivo da tomada de decisões e dos rumos da cooperativa, o cooperado delega suas responsabilidades e rompe com o princípio da lealdade e da confiança (CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005).

Quando o crescimento acelerado de uma organização cooperativa se dá por fatores exógenos, como o motivado pelas políticas de modernização e pela inserção da agricultura brasileira no mercado mundial, há o risco eminente de um distanciamento entre o quadro de cooperados e o corpo diretivo, visto que este passou a mediar, em muitos casos, os interesses de grupos monopolistas e a se movimentar numa esfera simbólica distinta da dos produtores cooperados.

Os interesses puramente econômicos e empresariais atropelam, em muitas situações, os interesses do quadro associativo. Quando isso ocorre de maneira muito nítida, os cooperados são afastados ou se retiram das engrenagens da administração e “a cooperativa torna-se uma nova autoridade gestor dos bens comuns [...], um novo intermediário para o acesso ao mercado [...] Ela pode até ser percebida como um novo patrão” (SABORIN, apud SERRA, 2003, p. 137).

Diante disso, a cooperativa figura para os agricultores unicamente como intermediadora entre plantio e comercialização, limitando a sua importância apenas “nas chances de obtenção de maiores lucros que as cooperativas possibilitam aos produtores rurais, seja no momento da colocação dos produtos da agricultura no mercado, seja na compra de bens ou, ainda, na prestação de serviços” (SERRA, 2003).

O impacto da modernização na agricultura e a inserção no modelo agrícola brasileiro tiveram repercussões significativas no conjunto das relações sociais, na cultura e na estrutura de produção agropecuária do Oeste do Paraná (ALVES *et al.*, 2013).



## **COOPERAR É SINÔNIMO DE CRESCER**

Alguns conceitos foram desenvolvidos a partir de então, como Becker (1989), que diz que o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo.

Nesse contexto, as cooperativas integram esse processo de transformação a partir da constituição de interorganizações integradas pelas relações sociais públicas e privadas locais. Em especial o sistema cooperativista agroindustrial, que relaciona a produção a base local, relativiza ainda mais a importância dessas relações para o desenvolvimento local.

Conforme Schallenger, (2009, p. 68) “O sistema cooperativista agroindustrial caracteriza-se pela associação de um grupo de (normalmente pequenos) produtores, em geral com uma base cultural comum, voltados para algumas atividades agrícolas específicas, que se reúnem sob um arcabouço organizacional e institucional próprio, a cooperativa singular.” As cooperativas chamadas singulares reúnem produtores e buscam melhorar a competitividade deste produtor. Algumas vezes essas cooperativas se reagrupam dando origem às cooperativas centrais. Esse reagrupamento ocorre para realização de investimentos ou busca de vantagens mercadológicas.

Mesmo diante dos novos desafios impostos pela atualidade, o cooperativismo continua sendo essencial para o desenvolvimento e crescimento do Brasil. Todos os dias as cooperativas reforçam a relevância do modelo de negócios transformando a realidade de milhares de brasileiros (OCB, 2021).

Para o ano de 2019 isso não poderia ser diferente: presentes em todas as unidades da federação e atuando nos sete ramos, foi relatado 5.314 cooperativas espalhadas pelo Brasil promovendo mudança e evolução para sociedade.

Em 2019, a população ocupada do Brasil cresceu 2,5% quando comparada ao ano imediatamente anterior. Tal percentual retrata o maior avanço obtido para o indicador desde 2013. O cooperativismo segue essa mesma trajetória de crescimento gerando 427.576 empregos (OCB, 2021).

O cooperativismo é muito resiliente, para falar da palavra do momento. Grande parte das cooperativas foram constituídas em momentos de adversidade e escassez de recursos, na tentativa de prover melhores condições econômicas, sociais e de trabalho aos seus associados - sua razão de existir. Uma prova disso é o tempo de atuação dos empreendimentos cooperativos. No Brasil, 47,5% das empresas não sobrevivem após o quinto ano em atividade (OCB, 2021).

Já no cooperativismo, atualmente, são 2.522 cooperativas que possuem mais de 20 anos de atuação no mercado. Dessas, 591 têm mais 40 anos de existência. No ramo agropecuário se obtém 524 cooperativas com mais de 20 anos de atuação.

As cooperativas agropecuárias ocupam boa posição no cenário nacional. Conforme dados OCB, as cooperativas agrícolas têm se destacado na comercialização de produtos, geração de empregos, exportações de produtos, inclusive industrializados.

Ainda considerando dados do Censo das Cooperativas Brasileiras (OCB), no Brasil existem 1.223 cooperativas agropecuárias sendo o maior segmento. O total de associados a este segmento é de 992.111 mil cooperados.

No paraná existem 60 cooperativas agropecuárias, com um faturamento indicado no desempenho em torno de R\$ 73,2 bilhões, conforme censo de 2020 registrado pelo Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná. As exportações foram de US\$ 13,2 bilhões em 2020, dos quais o complexo soja, predominante o estado do Paraná, participou com 70% soja e 62% milho (OCEPAR, 2020).

Mais de 179 mil produtores são associados às cooperativas agropecuárias paranaenses, sendo que 77% são pequenos e médios produtores (área de até 50 ha). Atualmente, cerca de 48% da produção primária dos cooperados passam por algum processo de transformação e agregação de valor. Modernas, sem perder sua essência cooperativista, exportam para mais de 100 países (OCEPAR, 2020). Investem em formação profissional, assistência técnica aos cooperados e diversificação da produção. Ajudam a evitar a evasão do meio rural, ampliando a renda dos agricultores e fomentando a economia dos municípios.

No Paraná, as cooperativas agropecuárias representam mais de 60% da participação no PIB agropecuário do Estado. Do ponto de vista econômico, predomina no Paraná o cooperativismo 30% da população paranaense é ligada ao cooperativismo.

O cooperativismo paranaense congrega atualmente mais de 2.050.973 milhões cooperados, número este, que extrapolado aos familiares e funcionários das cooperativas chega a 106.159 empregos diretos (OCB, 2020).

É no setor agropecuário que está a maior força, porque as condições econômicas e sociais favorecem mais a união das pessoas para um ideal comum, em vista da convivência em comunidades, trabalho nas mesmas atividades, dificuldades parecidas etc.

Essa integração entre Estado e cooperativas não só permitiu aos governos implementarem suas ações na agricultura, como também levar o Paraná à liderança nacional de produção e produtividade agrícola, o que transformou as cooperativas em agentes de desenvolvimento econômico e social.

É no setor agropecuário que está a maior força, porque as condições econômicas e sociais favorecem mais a união das pessoas para um ideal comum, em vista da convivência em comunidades, trabalho nas mesmas atividades, dificuldades parecidas etc.

Já no século XXI, as cooperativas são, em muitos municípios do Paraná, a mais importante empresa econômica, maior empregadora e geradora de receita, atuando em sintonia com a coletividade, atendendo cerca de 35% da população rural do Estado (OCEPAR, 2020).

As cooperativas são as maiores empregadoras em 130 cidades do Paraná. Com forte atuação regional, democratizam o acesso ao crédito, oferecem serviços de saúde de qualidade, organizam atividades econômicas e promovem o desenvolvimento social e econômico nos municípios em que estão presentes.

Dessa forma, as cooperativas vêm procurando dar sustentação à atividade agropecuária com bases dinâmicas e inovadoras capazes de manter o produtor rural na atividade, estando conscientes de que isto somente será possível com a expansão de uma economia moderna, que possibilite a agregação de valores à produção, dando maior retorno aos agricultores, possibilitando seu reinvestimento no processo produtivo.

Com seu desenvolvimento as cooperativas passaram a ser importantes instrumentos de difusão de tecnologias e implementadoras de políticas desenvolvimentistas, agindo também como elo entre o produtor rural e o governo. Isso ocorreu com a difusão do crédito rural, armazenagem, manejo e conservação de solos, manejo integrado de pragas, assentamento de agricultores, agroindustrialização, entre outros, e levou o Paraná à liderança nacional de produção e produtividade agrícola, transformando as cooperativas em agentes de desenvolvimento econômico e social (OCEPAR, 2019).

## **DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

A pandemia da Covid-19 trouxe desafios para todos os setores da economia, não sendo diferente para o agropecuário. No cenário de crise, o agro brasileiro demonstrou para toda a sociedade sua capacidade de produzir de forma segura e eficiente, garantindo o abastecimento interno e suprindo a demanda global pelos produtos do campo. Tal habilidade consolidou com ainda mais ênfase a cadeia produtiva como um dos principais pilares da economia nacional. A capacidade de desenvolvimento do setor, em especial, das cooperativas, evidenciada no enfrentamento da crise gerada pela pandemia, será importante para encarar desafios cada vez mais prementes ao considerarmos o processo de transformação digital em constante aceleração.

Em um ambiente mais competitivo, a agregação de tecnologias em todas as etapas do processo produtivo será um diferencial concorrencial nos próximos anos. Apesar de o agronegócio já estar inserido neste contexto, existem ainda gargalos a serem superados para um desenvolvimento mais amplo, a exemplo da expansão da conectividade no campo. No âmbito de nosso trabalho sistêmico, o constante desenvolvimento de um ambiente favorável para o crescimento e evolução das cooperativas agropecuárias é prioritário.

Este trabalho inclui ações dos pontos de vista jurídico, tributário e regulatório, assim como o fortalecimento da imagem que a sociedade, incluindo governantes, tomadores de decisão e órgãos de comunicação, têm em relação às cooperativas e os seus modelos de negócio.

Em um contexto macro voltado às ações para o ramo, os principais eixos de atuação são: a ampliação de acesso ao crédito e linhas de financiamento público para as cooperativas, o seguro rural, a garantia de renda ao produtor cooperado, a regularidade de abastecimento, a maior inserção no mercado dos empreendimentos cooperativos, o desenvolvimento de infraestrutura e logística e a consolidação da participação das cooperativas nas contratações públicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Percebe-se, então, que o capital social possui uma matriz intensa de análise na região Oeste do Paraná. Todavia, é preciso despertar, ou melhor, educar, para mobilizar a comunidade civil e as instituições da importância do associativismo horizontal, da confiança, da solidariedade e das relações de cooperação entre os cidadãos dos municípios. A partir dessas constatações, é importante valorizar, sobretudo, a cultura cívica, o civismo, a cultura política, as tradições, a cooperação, pois são fatores fundamentais para a existência do capital social na região.

Nesse contexto que estimula a cooperação, melhora-se o desempenho institucional em geral, e da cooperativa de forma muito particular. As redes sociais se tornam coletividades socialmente coesas, em que a frequência de interações econômicas e a densidade das relações sociais permitem as cooperativas de reduzir incertezas ligadas aos processos do quadro social, possibilitando limitar comportamentos desonestos por meio de ações morais socialmente compartilhadas e padrões de conduta institucionalizados nas comunidades rurais.

Esse capital social que emana da interação entre as organizações locais da agricultura familiar em cooperativas, realiza o processo de desenvolvimento local ao sublinhar seu conteúdo multidimensional e dinâmico.

O desenvolvimento, marcado por esse envolvimento local, parte da premissa de que sua característica predominantemente endógena reforça o potencial de transformação que a sociedade civil organizada possui, nesse caso tratando da agricultura familiar. A participação ativa da população local é fundamental para seu desenvolvimento econômico. Entretanto, entender como as cooperativas podem ser peças-chave e auxiliar o produtor rural em suas atividades campestres e/ou na implantação de melhorias em suas propriedades.

Tão importante quanto a gestão empresarial é a gestão social (educação e participação), pois é ela que objetiva gerar sentimentos de pertencimento e de identidade dos cooperados com a cooperativa da qual fazem parte. É esse pertencimento que aumenta a fidelidade e a confiança do cooperado para com a cooperativa (STABACK, 2020). E cabe a educação cooperativista levar até os cooperados e aos demais integrantes das comunidades o melhor entendimento do que significa cooperar e ser cooperado (STABACK, 2020). É a educação cooperativista que promove a reflexão, a discussão e a ação entre os cooperados envolvidos na cooperativa, contribuindo para um despertar gradual e constante de interesse pela participação e envolvimento ativo desses para com a cooperativa (SCHNEIDER, 2007; FERREIRA; PRESNO AMODEO, 2008). Neste sentido a educação cooperativa se apresenta como um fato decisivo para o desempenho desse tipo de arranjo organizacional e conseqüentemente seu desenvolvimento local (MENDES, 2010).

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, L. R.; CRUZ, L. B.; LIMA, J. F.; PIFFER, M. O capital social na microrregião de Toledo-PR – 1985/2009. **Desenvolvimento Em Questão**, v. 11, p. 139–172, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2013.22.139-172>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ALVES, L. R. **Polarização e especialização dos municípios da Mesorregião Oeste do Paraná**. Toledo: UNIOESTE/Campus de Toledo/CCSA/Curso de Ciências Econômicas. ago./2004 a jul./2005. 42 p. (PIBIC/CNPq/UNIOESTE) Projeto concluído.

BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.). **Desenvolvimento regional, capital social e democracia local**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2008.

BECKER, M.B.C. **Agroindústria e desenvolvimento**. Porto Alegre: União Brasileira dos Escritores, 1989. 180 p.

BIALOSKORSKI NETO, S. **Estratégias e cooperativas agropecuárias: um ensaio analítico**. In. Agronegócio Cooperativo: reestruturação e estratégias. Universidade Federal de Viçosa, DER. Viçosa, MG. p. 305, 2002.

BUARQUE, S. C.; **Construindo o desenvolvimento do local sustentável: metodologia de planejamento**, Ed. Garamond, 2020.

BÜTTENBENDER, P.; SPAREMBERGER, A.; ZAMBERLAN, L.; PERDONISINI, D.; BÜTTENBENDER, B. Ativos e aportes do cooperativismo ao desenvolvimento regional: um olhar regional, do local para o global. **Rev. de gestão e Organizações Cooperativas**. v. 7, n. 13, 2020. Disponível em: [https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/40082/pdf\\_1](https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/40082/pdf_1). Acesso em: 28 jul. 2021.

COOK, M. L.; PLUNKETT, B. Collective entrepreneurship: an emerging phenomenon in producer-owned organizations. **Journal Of Agricultural and Applied Economics**, Griffin, v. 38, p. 421-428, 2006.

CREMONESE, C.; SCHALLENBERGER, E.; **Cooperativismo e agricultura familiar na formação do espaço agrícola do oeste do Paraná**. 2005. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/download/434/349/1480>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DUGATKIN, L. A. **Cooperation among animals an evolutionary perspective**. Oxford University Press, 1997.

FERREIRA, P. R.; PRESNO AMODEO, N. B. O SESCOOP e a criação do campo da educação cooperativista. Encontro de Pesquisadores Latino-Americanos de Cooperativismo, 2008, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2008.

FRANTZ, W. Educação e poder na racionalidade da cooperação. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 37, n. 119, p. 65-84, 2002. (Série Cooperativismo n. 52).

FUZINATTO, N. M.; CASSOL, F. E.; BATISTA, C.; BERNARDY, R. J. **Os impactos do cooperativismo de produção no desenvolvimento de pequenos municípios**. Rev. Eletrônica Gestão & Sociedade. v.13, n. 35, Maio/Ago. 2019. Disponível em: <https://ges.emnuvens.com.br/gestaoesociedade/article/view/2551/1417>. Acesso em: 10 ago. 2021.

GIANEZINE, M. O cooperativismo e seu papel no processo de desenvolvimento local: experiências no médio norte de Mato Grosso. **ESAC Economia Solidária e Ação Cooperativa**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2010.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology, Chicago**, v. 91, n. 3, Nov. 1985.

LIMA, J. F.; ALVES, L. R. **Cooperativismo e desenvolvimento rural no Paraná do agronegócio**. Artigo premiado em 3º lugar no VI Prêmio BRDE de Desenvolvimento PR. 2011. Disponível em: [encurtador.com.br/IBJU5](http://encurtador.com.br/IBJU5). Acesso em: 15 jul. 2021.

LOUREIRO, M. R. G. Cooperativismo e reprodução camponesa. *In*: LOUREIRO, Maria Rita Cardoso. (Org.). **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1981.

MACHADO, P. A. **Comentários à lei do cooperativismo**. São Paulo, Unidas Ltda, 1975.

MENDES, M. M.; **Relação entre a educação cooperativista, participação e satisfação dos cooperados: verdades incertas**. 2010. 243 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

MOREIRA, J. C. P.; MAYORGA MERA, R. D.; KHAN, A. S.; MAYORGA, M. I. O.; MENEZES, A. S. B. Capital social como fator de sustentabilidade das cooperativas agroindustriais, estudo de caso. *In*: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER**, v. 46, Rio Branco-Acre, p.1-21, 20-23 jul. 2008.

NINAUT, E. S.; MATOS, M. A. Panorama do cooperativismo no Brasil: censo, exportações e faturamento. **Informações Econômicas**, v. 38, n. 8, ago. 2008.

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras. **Relatório do anuário do cooperativismo Brasileiro**. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/numeros>. Acesso em: 05 ago. 2021.

OCEPAR. Organização das Cooperativas do Paraná. **Cenário atual consolidado 2019 cooperativismo paranaense**. Disponível em: <http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/2011-12-05-11-29-42/cenarios-cooperativismo-paranaense/126750-ano-2019>. Acesso em: 06 ago. 2021.

PIFFER, M.; ALVES, L. R.; FERRERA DE LIMA, J.; CAVALHEIRO, M. E.; SILVA, M. G. **Desenvolvimento regional do Oeste Paranaense a partir do capital social**.

[s.l.], 2007. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2006/textos3/14.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

PINHO, D. B. **Doutrina cooperativa nos regimes capitalistas e socialistas**. 2a. ed. São Paulo: Pioneira, 1966.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIOS, G. S. L. O que é cooperativismo. Ed Brasiliense, 2017. SALES, J. E; Cooperativismo: origens e evolução. **Rev. Bras. de Gestão e Engenharia** – Centro de Ensino Superior de São Gotardo, n. 1, Jan – Jun 2010. Disponível em: <https://www.periodicos.cesg.edu.br/index.php/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SACOMANO NETO, M.; TRUZZI, O. M. S. **Sociologia econômica e governança: visão sociológica da ação nos mercados**. 2008.

SANTOS, B, S. **Os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SCHALLENBERGER, E. O associativismo cristão e desenvolvimento comunitário: imigração e produção social do espaço colonial no Sul do Brasil. Cascavel. **Eduñoestes**, 2009.

SCHNEIDER, J. O. **Educação e capacitação cooperativa: sua importância e aplicação**. São Leopoldo: UNISINOS, 2007.

SERRA, E. A teoria e a prática cooperativista entre os produtores rurais. *In*: VILLALOBOS, J. G. **Geografia social e agricultura no Paraná**. Programa de Pós-Graduação de Geografia, Maringá: UEM, 2003.

STABACK, D. F. **Educação cooperativista e sua importância na manutenção do cooperado: o caso da cooperativa agroindustrial C.VALE**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2020.

SUCUPIRA, G. I. C. S.; FREITAS, A. F.; Cooperativismo de crédito solidário: um arranjo institucional em prol do desenvolvimento local, Fortaleza/CE: **Rev. Eletronica do Proderma**, v. 6, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.revistarede.ufc.br/rede/article/view/119>. Acesso em: 28 ago. 2021.

WILLERS, E. M. **Cultura associativa: a gênese do cooperativismo agropecuário de alimentos da mesorregião Oeste paranaense**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.



## Capítulo 16

# O PROGRAMA OESTE EM DESENVOLVIMENTO E SEUS IMPACTOS NA GOVERNANÇA DA REGIÃO OESTE DO PARANÁ

---

*Eloiza Dal Pozzo*

*Weimar Freire da Rocha Jr.*

Em 2013, na região Oeste do Paraná, foi criada uma iniciativa de desenvolvimento econômico e governança regional chamada Programa Oeste em Desenvolvimento (POD), em que, por meio do diálogo, cooperação e sinergia de pessoas e organizações públicas e privadas, atua com o objetivo de aumentar a competitividade da região. Como uma ação de governança regional, organiza e cria um ambiente com base no diálogo para a priorização de pautas e tomada de decisões consensuais. O POD é uma associação civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado e apartidária criado pelas seguintes organizações: Coordenadoria das Associações Comerciais e Empresariais do Oeste do Paraná (CACIOPAR), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Parque Tecnológico Itaipu (PTI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Universidade Estadual da região Oeste do Paraná (Unioeste) e Usina Hidrelétrica de Itaipu.

Esta estrutura de governança propicia a manutenção de políticas públicas focadas no desenvolvimento do Oeste do Paraná, mitigando os impactos de interferências individuais e impacto quando há mudanças nas gestões municipais, estaduais e federais.

Entender o contexto em que o POD está inserido também envolve conhecer algumas características da mesorregião Oeste do Paraná, a qual é composta por 50 municípios, no entanto, a abrangência do POD foi estendida para mais 4 municípios totalizando 54. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2019), a área é de aproximadamente 22 mil Km<sup>2</sup>, que representa 12% do estado do Paraná. Em relação à população, são 1,3 milhão de habitantes (11,5% da população do Paraná). Na dimensão econômica, a região tem um PIB de 13 bilhões (12% do PIB do Paraná) cuja principal vertente é o agronegócio, com destaque para a produção de proteína animal. Na produção de suínos, a região Oeste detém 63,5% do rebanho

paranaense; 31,9% de frango e representa 73% da produção de peixes do estado (gênero tilápia) e 22,5% da produção de leite (POD, 2018). Essa produção resulta em uma dinâmica associada à instalação de vários sistemas agroindustriais modernos e competitivos, como as cooperativas Lar, Frimesa, Coopavel, Copacol, Copagril, C-vale e a presença da Coamo, que atuam nos mercados doméstico e internacional. Neste sentido, a região reúne o maior número de agroindústrias cooperativadas do Estado: 17 cooperativas agrícolas posicionadas entre as 1000 maiores empresas do Brasil. Dessas, 8 tem unidades na região Oeste (EXAME, 2019).

As características da região, somadas aos ambientes organizacional, institucional e tecnológico resultam no ambiente competitivo do Oeste do Paraná e, pela quantidade de municípios, – muitas vezes com atuação nas esferas de influência de forma individual – viu-se a necessidade de articular a integração e governança do território, que culminou no POD. Isoladamente, os municípios dificilmente conseguiriam adquirir representatividade suficiente para influenciar o desenvolvimento regional de forma plena.

## **REVISÃO DE LITERATURA**

Das abordagens relativas à Nova Economia Institucional (NEI), esta pesquisa tem como foco a análise das estruturas de governança, cuja atuação impacta nos custos de transação e nos agentes econômicos (WILLIAMSON, 2000). A governança é a cooperação entre organizações públicas e privadas, atores e Estado para a discussão e atuação em ações que vão balizar uma coordenação coletiva.

Piraux, Azevedo, Tonneau (2010) destacam que a governança territorial atua como propulsor da mudança social e da evolução institucional. O Programa Oeste em Desenvolvimento, como programa de desenvolvimento econômico da região Oeste do Paraná, é analisado sob o ponto de vista da Nova Economia Institucional (NEI), em que são identificadas relações complexas e sistêmicas envolvidas nas transações, que, para Commons (2009), deve ser vista como uma unidade de análise o relacionamento entre os agentes econômicos, ou melhor, da transação, na qual identificam-se três princípios embutidos: o conflito, a mutualidade e a ordem, pois estão presentes na estrutura de governança que a ordena, no conflito que ocorre entre as partes para a distribuição do lucro e na oportunidade de ganhos mútuos entre as partes (WILLIAMSON, 2000).

Outro aspecto correlacionado entre estruturas de governança e as transações é a mitigação de seus custos de relacionamentos ou custos de transação. Segundo North (2009, p. 10), quando os custos de transação são consideráveis, as instituições passam a adquirir importância. “A forma de organização do sistema econômico determina a distribuição de seus benefícios. Logo, é de interesse dos participantes organizar o sistema

de modo a se beneficiarem dele”. Assim, North (2009, p. 7) compactua com Commons (2009), uma vez que “todas as atividades humanas geram estruturas que definem as ‘regras do jogo’, feitas de instituições”. Ainda segundo o autor, essas estruturas criadas para ordenar o ambiente político-econômico são um determinante do desempenho de uma economia e criam os incentivos que moldam as escolhas. Commons (2009) destacava em seus estudos a ação coletiva, cuja cooperação surge não da harmonia de interesses, mas da intervenção de instituições que pautam as demandas e gerenciam os conflitos.

A governança permite aos atores do território o planejamento e a execução de ações combinadas, manifestações de relações de poder para com outras esferas, força política e ambiente institucional favorável à atuação focada no desenvolvimento territorial. A inter-relação entre governança e as instituições é abordada por Piraux, Azevedo, Tonneau (2010), quando destacam que a governança territorial atua como um propulsor da mudança social, evolução institucional e reconfiguração de sistemas de atores engajados na ação pública. A governança territorial está ligada a representatividade, criação de capital institucional, relações de cooperação, confiança e conhecimento em relação à região, entre outros, subsídios que o Programa Oeste em Desenvolvimento quer oferecer à região Oeste do Paraná. Zidora *et al.* (2018) destacam que em ações coletivas os grupos agem com intuito de promover interesses conjuntos, em uma relação ganha-ganha, pautada na confiança, reciprocidade e reputação entre os agentes envolvidos. Em geral, essas interações são complexas, principalmente quando formadas por grupos heterogêneos. Esta variedade de atores e interesses que fortalecem um ambiente propício para as inovações.

De acordo com Oliveira (2011, p. 38): “ao contrário do que ocorre em outros tipos de região, cujos recursos são explorados até a exaustão, nas regiões inteligentes, os sistemas produtivos locais passam por um processo de fortalecimento da sua base econômica e institucional”. A governança é um processo que permeia diferentes áreas e tem como objetivo principal legitimar a tomada de decisões de forma participativa e compartilhada. O ordenamento das organizações tem grandes chances em resultar em vantagens competitivas. Por esse motivo, de acordo com Farina (1999), a capacidade de coordenação torna-se elemento constituinte tanto da competitividade estática quanto da competitividade dinâmica.

Uma das principais necessidades na governança territorial são as relações sociais “uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, e que representam uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades.” (ABRAMOVAY, 2000, p. 7). Fuini (2012), destaca que os atores sociais, representados por suas organizações, promovem as articulações entre os setores públicos, privados e da sociedade civil. Segundo Costamagna e Larrea (2018), o

desenvolvimento territorial passa obrigatoriamente pela visão compartilhada e a capacidade de gestão dos atores envolvidos. Rocha Junior (2004, p. 312-313), destaca que com esse cenário, os indivíduos unem-se para maximizar as ações, o que aumenta a probabilidade de o grupo alcançar os objetivos. “Assim, as pessoas se agrupam e desenvolvem uma série de atividades de interesse comum, mesmo que possa haver interesses particulares conflitantes com os do grupo.” Neste sentido, a noção de territorialização da governança é apropriada, pois o território já tem uma pré-organização espacial e socioeconômica para se implementar iniciativas de agrupamento das ações e, por meio da governança, fortalecer a representatividade e intermediar o relacionamento entre Estado e sociedade.

## **METODOLOGIA**

Para o instrumento de coleta de dados foi desenvolvido um roteiro de entrevista semiestruturada (as questões estão descritas na seção de resultados) levando-se em conta os principais temas relacionados ao referencial teórico utilizado neste estudo (conforme Quadro 1).

As perguntas elaboradas tiveram como objetivo compreender sob quais aspectos o POD está inserido dentro da abordagem teórica. Para esta análise, foram estabelecidos os temas discutidos neste estudo, as indagações (identificadas a partir da literatura que trata da NEI e que resumem a argumentação teórica dos autores).

No roteiro de entrevista, algumas questões foram feitas para implementar os fatores históricos que influenciaram o POD, bem como o registro de mudanças na estrutura e sugestões de melhoria a partir da opinião dos entrevistados. O roteiro de entrevista foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Unioeste, sob parecer nº 4.260.037, de 4 de setembro de 2020. Em princípio, as entrevistas seriam realizadas pessoalmente. Entretanto, em virtude da pandemia do coronavírus, optou-se por fazer as entrevistas por videoconferência. Para verificar se o formato *on-line* das entrevistas não traria prejuízo aos resultados e verificar a adequação da linguagem e termos foi elaborado um pré-teste para aprimorar o roteiro de entrevistas.

Quadro 1 – Variáveis de avaliação da governança Programa Oeste em Desenvolvimento

Tema	Indagações	Referências	Número pergunta
Ação/mobilização coletiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem a ação coletiva?</li> <li>- O POD promove a integração entre os atores da região Oeste do Paraná?</li> <li>- O interesse de participação da minha organização no POD é para benefício da região Oeste do Paraná?</li> <li>- O interesse de participação da minha organização no POD é mais para benefício próprio/visibilidade/relacionamento?</li> </ul>	Commons (2009), Ferrão (2013), Olson (1999), Peris; Fonseca; Pieruccini (2003), Bidarra; Voll; Ferrera de Lima (2017), Boisier (1996), Costamagna; Larrea (2018)	1, 2 e 3
Evolução institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem a interação entre as organizações?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem a redução de incertezas?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD reduzem os custos de transação?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD reduzem as assimetrias de informações?</li> </ul>	Boisier (1999), Piraux, Azevedo, Tonneau (2010), Coase (1992), Williamson (2000), North (2009)	8
Relações complexas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturas de governança regional como o POD unem os empresários e demais atores sociais?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD provocam conflitos de interesse entre as organizações?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem reciprocidade entre as organizações?</li> <li>- Os conflitos de interesse travam as pautas levantadas pelo POD?</li> <li>- Os conflitos de interesse são mitigados pelo POD?</li> </ul>	Commons (2009), Abramovay (2000), Dallabrida (2016)	6 e 7
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O POD tem representação política para defender os interesses da região Oeste do Paraná?</li> <li>- O POD deu visibilidade para a região Oeste do Paraná?</li> <li>- A representação trazida pelo POD faz com que, indiretamente, a organização tenha mais facilidade de acesso aos atores das esferas municipais/estaduais/federais?</li> <li>- A representatividade do POD é capaz de pressionar a criação ou alteração das instituições, o que pode aumentar a competitividade?</li> </ul>	North (2010), Gala (2003), Fuini (2008), Buttenbender (2010), Rey-Valette; Sylvie; Chia (2008), Bidarra; Voll; Ferrera de Lima (2017), Williamson (2000), Tapia (2005), Zaoual (2006), Pires <i>et al.</i> (2011), Albuquerque (2008), Gala (2003)	4 e 10
Desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O POD promove o desenvolvimento econômico da região Oeste do Paraná?</li> </ul>	Pires <i>et al.</i> (2011), Albuquerque; Costamagna; Ferraro, (2008), Gala (2003), Williamson (2000)	10

Fonte: Elaborado pelos autores.

A amostra da pesquisa foi não probabilística por similaridade. Foi criada uma lista inicial com representantes das organizações que formataram o POD no seu início, que participam até a atualidade e por membros das diretorias que já passaram pelo programa, totalizando 12 pessoas. A partir da entrevista com estas pessoas, foi utilizado o critério por *snowball*<sup>1</sup>. Nesta segunda fase, foram indicadas 35 pessoas e destas, foram

<sup>1</sup> Tradução: bola de neve. Consiste no método em que os entrevistados da amostragem inicial sugerem outras pessoas que poderão contribuir com o objetivo da pesquisa.

entrevistadas 33. No total, foram 45 entrevistados (duas pessoas indicadas não quiseram participar). As entrevistas foram realizadas no período de 5 de setembro a 7 de outubro. Sobre o tamanho de uma amostra nas pesquisas qualitativas, para que seja satisfatória, Ritchie e Lewis (2003) destacam como ponto principal a heterogeneidade da população entrevistada. Para Minayo (2017, p. 10), “o que precisa prevalecer é a certeza do pesquisador de que, mesmo provisoriamente, encontrou a lógica interna do seu objeto de estudo – que também é sujeito – em todas as suas conexões e interconexões.” A análise dos dados deu-se por meio do método de análise de conteúdo, com a utilização do software Atlas t.i. Sobre a metodologia, Chizzotti (2006, p. 98), destaca: “o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas.” Bardin (2010) organiza a análise de conteúdo em quatro fases: organização da análise; codificação; categorização; tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos resultados. Na primeira fase, foi realizada a transcrição das entrevistas, que somaram mais de 32 horas de gravação. Em seguida, a etapa de codificação consiste em compreender o que o entrevistado quis dizer para posterior organização em categorias. Para mostrar exemplos relacionados a cada categoria identificada, foram selecionadas respostas representativas dos entrevistados. Para tal, os entrevistados foram nominados com códigos, com a letra “E”, seguida do número correspondente à ordem de realização das entrevistas.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Antes de iniciar a apresentação dos resultados de forma detalhada, retoma-se o Quadro 1, acrescido da terceira coluna, em que, de forma resumida, são inseridos os resultados obtidos com a pesquisa. Na sequência, está a descrição das respostas obtidas em cada questão.

A primeira questão teve como objetivo apresentar o registro histórico e verificar os interesses das organizações em participar da estrutura de governança POD. A questão norteadora para isto foi “Qual foi o motivo pelo qual a organização que o (a) Sr (a) atua ingressou no Programa Oeste em Desenvolvimento? Poderia fazer um breve histórico de como isso ocorreu?” A maior parte dos entrevistados, 53%, informou que o principal motivo pelo qual a organização faz parte do POD deve-se à “Interação entre os atores do território em busca de uma ação coletiva”. Nessa linha, a segunda categoria mais citada (31% dos entrevistados) foi “Pelo alinhamento do POD à missão da organização”, ou seja: participar da governança é interessante pois ela deixa o ambiente favorável ao cumprimento dos objetivos da organização. Para 9% dos entrevistados, a organização passou a fazer parte mais por uma pressão do que pelo interesse genuíno em participar do POD.

Quadro 2 – Variáveis de avaliação da governança Programa Oeste em Desenvolvimento e resultados obtidos com as entrevistas

Tema	Indagações	Resultados
Ação/mobilização coletiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem a ação coletiva?</li> <li>- O POD promove a integração entre os atores da região Oeste do Paraná?</li> <li>- O interesse de participação da minha organização no POD é para benefício da região Oeste do Paraná?</li> <li>- O interesse de participação da minha organização no POD é mais para benefício próprio/visibilidade/relacionamento?</li> </ul>	<p>Para os entrevistados, a maior conquista promovida pelo POD foi a integração dos atores regionais com vistas ao desenvolvimento individual e, conseqüentemente, coletivo. Foram levantados problemas em relação à isonomia entre os participantes e a necessidade de melhorias de articulação do ambiente institucional para que ele seja democrático, transparente e equilibre as relações de poder na esfera da governança.</p>
Evolução institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturas de governança reg. como o POD promovem a interação entre as organizações?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem a redução de incertezas?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD reduzem os custos de transação?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD reduzem as assimetrias de informações?</li> </ul>	<p>É unânime a opinião dos entrevistados sobre o fato de que o POD beneficia sobremaneira a integração entre as organizações. Entretanto, foram identificadas lacunas relacionadas à falta de confiança entre os atores, o que pode ocasionar em custos de transação. Outro problema identificado refere-se a falhas graves de comunicação interna e externa.</p>
Relações complexas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrut. de governança regional como o POD unem os empresários e demais atores sociais?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD provocam conflitos de interesse entre as organizações?</li> <li>- Estruturas de governança regional como o POD promovem reciprocidade entre as organizações?</li> <li>- Os conflitos de interesse travam as pautas levantadas pelo POD?</li> <li>- Os conflitos de interesse são mitigados pelo POD?</li> </ul>	<p>Em geral, os conflitos são administrados com sucesso. Porém, há alguns alertas relacionados a tópicos como “agenda oculta”, pouca participação nas reuniões e processos verticalizados, o que têm limitado o interesse de participação, gerado desconfiança e desestímulo de atuação dos variados setores/atores regionais.</p>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O POD tem representação política para defender os interesses da região Oeste do PR?</li> <li>- O POD deu visibilidade para a região Oeste do Paraná?</li> <li>- A representação trazida pelo POD faz com que, indiretamente, a organização tenha mais facilidade de acesso aos atores das esferas municipais/estaduais/federais?</li> <li>- A representatividade do POD é capaz de pressionar a criação ou alteração das instituições, o que pode aumentar a competitividade?</li> </ul>	<p>O POD já promoveu articulações importantes para a região e posicionou-se como governança. Entretanto, os entrevistados sugeriram diversas melhorias para que o Programa se consolide e se fortaleça. Foram citadas a comunicação interna e externa, mobilização, formação continuada, transparência, equilíbrio nas relações de poder e processos horizontais. Tais aspectos de melhoria abordados são importantes para que não haja o risco de o POD deixar de ser um Programa de território e tornar-se uma iniciativa de um grupo de organizações.</p>
Desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O POD promove o desenvolvimento econômico da região Oeste do Paraná?</li> </ul>	<p>Ocorre, mas há espaço para o fortalecimento da integração regulatória, o que resultará em vantagens competitivas para a região.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Outra categoria identificada a partir das respostas representa 7% dos entrevistados, em que a participação no POD partiu predominantemente do “Interesse da organização em relacionar-se com os demais entes da região”, no sentido de haver um reforço na imagem institucional da organização em questão. A partir das categorias, percebe-se que a maior parte dos entrevistados embasou as suas argumentações com ênfase no quanto as ações coletivas desenvolvidas entre os vários atores da região podem acelerar o processo de desenvolvimento. Uma das respostas destacou o processo ocorrer

de forma horizontalizada e não “de cima para baixo”. Em relação a isso, há diversas literaturas acerca do tema que reforçam este formato de governança, como destaca Dallabrida (2016, p. 36-37) “trata-se de processos de tomada de decisão ou espaços de prestação de conta relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política, ou seja, uma forma de governar mais cooperativa, diferente do modelo hierárquico.”

A segunda pergunta teve como objetivo analisar se houve algum benefício à organização participar do POD, a partir da pergunta: “Na sua opinião, o Programa Oeste em Desenvolvimento trouxe benefícios ou vantagens para a organização em que o (a) Sr (a) atua?”. Nela, os entrevistados tiveram liberdade para citar qualquer quantidade de benefícios. Em 40% das respostas, foi citada a categoria “Estruturação do ambiente organizacional”. Estas respostas vão ao encontro da categoria mais citada na primeira questão, em que os entrevistados comentaram os motivos pelos quais a organização faz parte do POD. Observa-se que esta estruturação do ambiente organizacional ocorre em virtude da interação e sinergismo no processo de geração de aglomerados locais e que, neste sentido, interfere de forma positiva na cooperação e no desenvolvimento das organizações. Se as categorias desta questão fossem representadas em um desenho, seria um organograma cujo topo é a categoria “Estruturação do ambiente organizacional”, seguido das demais categorias citadas. Segundo Martín (2016, p.46), na governança há uma substituição do controle pela influência e a harmonização dos recursos públicos e privados. “Nesta nova forma de governar, o papel dos representantes institucionais assume especial relevância, desenvolvendo estruturas de negociação e oportunidades que facilitem os acordos entre os atores.” Essa interdependência entre os atores e a tendência a desenvolver processos e alcançar resultados aportados no relacionamento entre os agentes econômicos locais ocorre com mais facilidade quando se apresenta um agente indutor, neste caso, o POD.

A questão 3 promoveu a seguinte abordagem: “Na região há várias organizações formais como AMOP, Caciopar, as associações comerciais e etc. O que o Programa Oeste em Desenvolvimento traz de diferente dessas organizações?” Das seis categorias geradas a partir das respostas para esta questão, todas elas se resumem ao objeto deste trabalho e uma das vertentes da NEI, a governança. Assim, de acordo com os entrevistados, a lacuna que o POD preenche na região, diferente das demais organizações formais em sua atuação de forma isolada, é a interação entre elas (60% das respostas). Os entrevistados têm a percepção da importância do POD sob vários aspectos: “A região fica representada por uma organização formal” (15% das respostas), “Promove a formatação de um plano estratégico regional” (15% das respostas), “Seleção de pautas prioritárias para a região de forma legítima e democrática” (9% das respostas), “Redução das assimetrias de informações” (9% das respostas) e “Redução de conflitos de interesse”



(2% das respostas). A integração interestatal é fundamental, pois muitos recursos públicos se perdem por sobreposição, falta de coordenação de ações e até contradição entre órgãos gestores públicos. “A perspectiva de integração de políticas e atores tem seu nascedouro na percepção de que políticas restritas ao recorte setorial não dão conta de trabalhar as interfaces necessárias à promoção do desenvolvimento” (ROVER, 2011, p. 138). Esta representação foi descrita pelo relato de um dos entrevistados, o qual explica que a partir de um projeto elaborado pelo POD, para solicitar ao governo federal um aumento no valor de crédito PRONAF para piscicultores da região, foi mais fácil obter a aprovação pois, ao ter oportunidade de encontro com um representante do governo, o projeto foi viabilizado de forma mais rápida e fluida.

A questão número 4 teve o seguinte enunciado: “Na sua opinião, quais os principais desafios em se consolidar o Programa Oeste em Desenvolvimento de modo que ele conquiste representatividade para a região Oeste do Paraná?” Segundo Dallabrida (2016, p. 43), “os processos de associativismo territorial que possam ser classificados como práticas de governança territorial ocorrem, em instâncias interpenetradas por interesses e visões de mundo diversas, do que decorrem os desafios.” Nas respostas, há uma variedade de percepções. Para 40% deles, o principal desafio é “Manter os participantes engajados”. E, nesta linha de participação, há outras categorias: “Ter representantes com capacidade de articulação e interlocução com os municípios/organizações” (15% das respostas), “Ter mais capilaridade nas microrregiões” (9% das respostas) e “Renovar/incluir novos participantes” (4% das respostas). O fato de haver períodos de menor ou maior participação é um processo natural em qualquer iniciativa. Há fatores como característica da gestão, maturidade da governança e ambiente de convívio que moldam o grau de participação.

A questão número 5 coloca em pauta uma organização específica, a Itaipu Binacional, e foi elaborada com o objetivo de analisar os impactos da Itaipu no POD, em virtude de ter sido um dos atores mais atuantes para a consolidação do POD. Com isso, foi realizada a pergunta: “Na sua opinião, qual o papel da Usina de Itaipu no Programa Oeste em Desenvolvimento?” Isso se deve por conta de seu histórico de participação. A Itaipu Binacional foi uma das organizações que fundaram o POD e isso ocorreu a partir de uma determinação do governo federal à gestão da binacional de 2003 a 2016, que a empresa investisse no desenvolvimento regional para diminuir a dependência dos municípios lindeiros ao valor pago pelos *royalties* da usina. Desde que o POD foi criado, a Itaipu financiou equipe dedicada exclusivamente a projetos de desenvolvimento regional, seja para atuação no POD ou para o levantamento de indicadores e estudos regionais, além de disponibilizar seu quadro técnico para participação nas câmaras técnicas do POD. A partir de abril de 2019, os recursos financeiros destinados tanto ao POD quanto à equipe de estudos foram cortados, assim como outros. De acordo com

comunicados divulgados pela Binacional, a Itaipu adotaria um novo modelo de atuação, com foco em investimentos em obras estruturantes, como a segunda ponte que faz a interligação entre o Brasil e o Paraguai, obras no Aeroporto de Foz do Iguaçu, duplicação da rodovia que interliga Foz do Iguaçu às Cataratas do Iguaçu (atrativo turístico que no período pré-pandemia do coronavírus chegou a receber 2 milhões de visitantes, com alto fluxo de veículos), além de outras obras na cidade de Foz do Iguaçu, como ciclovias e investimentos no hospital mantido pela hidrelétrica. A partir disso, o POD passou por uma reorganização em algumas de suas dinâmicas. A gestão das câmaras técnicas ficou por conta de cada organização interessada. O Sebrae, por exemplo, deu continuidade a 3 câmaras técnicas. As demais, foram desmobilizadas e, a partir disso, foram definidas novas pautas prioritárias, que foram discutidas pela diretoria e por grupos de trabalho, conforme a temática. Em relação aos aspectos financeiros, em torno de 15 organizações aportam recursos mensalmente, principalmente as cooperativas de produção e de crédito, além das associações comerciais. Tais recursos são para custeio de despesas relacionadas ao salário da secretaria-executiva, assessoria de comunicação e deslocamentos. Quando há a necessidade de contratação de um projeto maior, o POD faz uma mobilização por mais recursos dos parceiros. Em relação à percepção dos entrevistados sobre o papel da Itaipu no POD, as categorias identificadas são: “Mobilizar-se pela região, como as demais organizações que compõem o POD” (42% das respostas), “Representatividade e acesso às variadas esferas de poder” (18% das respostas), “Participação técnica pelas informações que tem sobre a região” (15% das respostas), “Não quis opinar” (13% das respostas) e “Fornecer recurso financeiro para investir em infraestrutura” (11% das respostas).

A questão 6 é introdutória em relação à análise sobre as divergências que ocorrem no POD, por meio da seguinte abordagem: “Apesar de haver objetivos comuns entre os participantes do Programa Oeste em Desenvolvimento, podem ocorrer divergências. O (a) Sr (a) já presenciou alguma divergência ou conflito?”. Em seguida, com a questão 7, é verificada a natureza de tais divergências. Em relação às respostas, 46% dos entrevistados disseram que já presenciou divergências, 15% não presenciou e um número elevado de entrevistados não quis opinar (38%), a maioria sob alegação de que participou pouco das reuniões. Do ponto de vista teórico, a existência de conflitos em uma governança é saudável, desde que eles sejam conduzidos de forma democrática e sejam dirimidos de maneira profissional, levando em consideração os argumentos e cuja decisão seja consensual pela maioria. O dado que sobressai nesta questão refere-se ao fato de que 38% dos entrevistados não quiseram opinar. A maior parte das justificativas, de que o entrevistado participou de poucas reuniões, tem relação com duas categorias citadas na questão 4, que são “Manter os participantes engajados” e “Renovar/incluir novos participantes”.

Em continuidade à questão anterior, na pergunta 7 foi questionado aos entrevistados como ocorreu o encaminhamento da divergência, à luz da pergunta: “Se houve divergências, foram solucionadas pelos próprios participantes até chegar-se a um consenso ou sentiu que houve imposição de ideias de determinado grupo?”. Para 31% dos entrevistados, “A divergência foi resolvida de forma democrática”, 9% relataram que “Sentiu que há uma “agenda oculta”, 4% “Sentiu que houve uma imposição de pessoa/grupo” e um entrevistado relatou que “As divergências foram de ordem pessoal, sem conexão com o POD”. Alguns pontos de atenção nos resultados desta questão referem-se ao cuidado que se deve ter com os processos verticalizados neste tipo de iniciativa. Quando ocorre um processo como o que vigora atualmente, de que as pautas “vem de cima para baixo”, é um risco para a legitimidade da governança, pois, conforme Rover (2011), leva a uma ilusão de participação por parte da maioria dos atores e as prioridades são destinadas aos grupos com maior capacidade nas dinâmicas locais de poder. Sobre os grupos com maior representatividade econômica, é legítimo e importante para toda a região que o POD defenda as pautas que interessam especificamente a esses grupos. O que se coloca em questão é que um desequilíbrio em relação às prioridades provavelmente provocará um desestímulo de participação de outros segmentos e, assim, ao longo do tempo, a governança perde força em termos de representatividade e confiança, passando a ser uma mera organização de representatividade. No curso natural, as pautas chegariam à coordenação a partir das câmaras técnicas.

Na questão 8 houve a abordagem em relação às sinergias trazidas pelo POD (“Quais as principais sinergias que o Programa Oeste em Desenvolvimento trouxe para a região?”). De acordo com as respostas, 96% dos entrevistados destacaram a “Interação entre os atores do território em busca de uma ação coletiva”. Isso mostra que na “arena” que acontecem, atualmente, as discussões que permeiam a governança da região, já há uma evolução em torno da interação, assimetrias e custos de transação. “A dimensão social se consolida pelo capital social definido como a capacidade de acessar uma série de recursos, facilitada pelo fato de estar inserido em uma ‘rede estável’ de relações pessoais e sociais.” (FORONHA-ROBLES; GALINDO-PÉREZ, 2012, p. 46).

O Programa Oeste em Desenvolvimento tem como base de sua estrutura a organização das demandas a partir de câmaras técnicas, que são grupos de trabalho que discutem permanentemente as questões relacionadas às principais temáticas da região. Porém, em 2019, após o corte de recursos por parte de Itaipu, algumas câmaras técnicas que tinham como coordenadores representantes do Parque Tecnológico Itaipu, mantidos por meio destes recursos, foram desmobilizadas. Conforme já citado, as pautas são trabalhadas a partir da mesa diretora, que, havendo necessidade, organiza grupos de trabalho. A partir deste cenário, na questão 9 foi abordado junto aos entrevistados qual a opinião deles em relação à forma como estão organizadas e os temas das câmaras

técnicas, por meio da pergunta: “Das experiências que o (a) Sr (a) acompanhou no Programa Oeste em Desenvolvimento, acha que os temas e a forma como estão estruturadas as câmaras técnicas estão de acordo com as necessidades apresentadas?”. Segundo 31% dos entrevistados, elas “Atendem de forma parcial”. Para 24%, “Atendem de forma satisfatória as demandas”, 22% disseram não ser capaz de opinar, para 13% “Há a necessidade de mais pessoas para dar suporte técnico às pautas” e 9% “Tem sugestões de mudanças”.

Na questão 10, os entrevistados foram questionados a respeito das conquistas do POD nestes 7 anos de atuação e, em suas respostas, poderiam citar todas as conquistas de que se recordassem, sem uma limitação de número. Foi abordada a pergunta: “Quais as principais conquistas promovidas pelo Programa Oeste em Desenvolvimento no curto, médio e longo prazo?” Dentre as categorias, as principais são: Reconhecimento do Paraná como estado livre de febre aftosa sem vacinação (27; 60%); Formação de capital social na região (15; 33%); Consolidação de uma estrutura de governança (12; 27%); Não renovação dos contratos de pedágio entre governo e concessionárias no Paraná (12; 27%); Criação do Sistema Regional de Inovação (SRI) (7; 15%); Levantamento das cadeias produtivas e estudos regionais (5; 11%); Formação de um plano estratégico para a região (4; 9%); Avanços nas negociações para construção do Aeroporto Regional do Oeste (3; 7%) e Aumento do valor de crédito PRONAF para piscicultura (3; 7%). A partir dos exemplos acima, pode-se verificar o quanto a noção de territorialização da governança é apropriada, pois o território já tem uma pré-organização espacial e socioeconômica para se implementar iniciativas de descentralização das atividades e, por meio da governança, intermediar o relacionamento entre Estado e sociedade.

Na questão 11, ao serem questionados sobre os fatores que podem ser um entrave ou trazer riscos ao POD (“Na sua opinião, quais os principais entraves para o POD?”), os entrevistados listaram as categorias a seguir: “Atuação individualizada” (24% das respostas), “Exacerbação de egos” (11% das respostas), “Falta de diálogo” (11% das respostas), “Falta de comunicação interna e externa” (9% das respostas), “POD ter sua imagem associada a questões político-partidárias” (9% das respostas), “Falta de equipe técnica” (7% das respostas), “Descontinuidade das formações/cursos/fóruns” (7% das respostas), “Demora em obter resultados” (4% das respostas), “Falta de confiança entre os atores” (4% das respostas), “Falta de recursos financeiros” (4% das respostas), “Falta de planejamento de longo prazo” (4% das respostas), “Priorização do eixo Foz do Iguaçu/Cascavel/Toledo” (2% das respostas) e “Intolerância para ouvir e mediar opiniões dos participantes” (2% das respostas). A atuação coletiva, conforme exposto anteriormente, foi um esforço empreendido por diversas organizações da região, não é algo fácil de ser implementado e requer vigilância para manter essa visão. Nesse quesito, nas respostas, os entrevistados mostram preocupações relacionadas à visão

individualizada, sem pensar em termos de região, priorização de algumas cidades, falta de confiança e de diálogo. Do ponto de vista teórico, autores como Prats (2005, p. 144-145) citam algumas ameaças para o processo de governança. “Há o risco de que o interesse geral seja negligenciado, pois a própria rede que alimenta a negociação pode atrasar ou adiar indefinidamente os objetivos básicos previamente estabelecidos [...] a complexidade das estruturas e a sobreposição de posições podem obscurecer a transparência do processo de decisão.”

Em 2018, o POD constituiu-se em uma associação, com um número no cadastro nacional de pessoa jurídica - CNPJ. De forma empírica, à época da mudança, a pesquisadora teve contato com alguns membros do POD e havia manifestações contrárias à alteração. Com isso, uma das perguntas do roteiro referiu-se à constituição do CNPJ: “12. A partir da constituição do CNPJ do Programa Oeste em Desenvolvimento você notou alguma diferença? Impactou de alguma maneira?”. 60% dos entrevistados relataram não ser capazes de opinar e a maioria sob alegação de que não participou das discussões e/ou não acompanhou a mudança. Para 15% dos entrevistados, “Auxilia nos trâmites administrativos do POD”. Outros 15% disseram que não foram favoráveis à mudança e 9% destacaram que a constituição de uma associação com um CNPJ “Permitirá a captação de recursos por meio de convênios.

O objetivo da questão 13 foi dar voz aos participantes do POD para promover reflexões a respeito das melhorias que podem ser realizadas no Programa. Assim, foi realizada a pergunta: “Você tem alguma sugestão de melhoria para o Programa Oeste em Desenvolvimento?” A grande parte das categorias identificadas a partir das respostas dos entrevistados refere-se aos meios pelos quais se consegue chegar às características intrínsecas das teorias relacionadas à governança na NEI: melhorar a comunicação e fomentar a participação para que mais pessoas participem, ou seja, estimular a ação coletiva e, ainda, reduzir as assimetrias de informações, equilibrar os esforços nas diferentes temáticas e também nas microrregiões para que os diversos setores e cidades sintam-se representados e, assim, administrar as relações complexas e os conflitos de interesse e, o extrato de todas as categorias é a melhoria do ambiente institucional da região. Além disso, 4 categorias referem-se a ações de melhoria no preparo técnico dos atores para atuarem nas demandas regionais, como promover capacitações, melhorar metodologias das reuniões e profissionalizar os gestores. Para Ferrera de Lima (2018, p. 47), “Para inovar, o empresário precisa de informações de mercado nas regiões e de um sistema institucional que lhe garanta o direito de explorar as inovações”. O aspecto sobre o qual os entrevistados comentaram sobre descentralizar a coordenação parece interessante, pois, dependendo da forma de sua estruturação, poderia amenizar os desafios como os já citados na questão 4, como ter mais capilaridade na região e ter representantes do POD com capacidade de articulação e interlocução com os diversos

municípios e organizações. Em resumo, as sugestões de melhoria são relacionadas à estrutura de atuação do POD, em relação à mobilização, governança, equipe técnica e aos processos internos, como comunicação e planejamento. Entre os desafios, foram citados, principalmente: a sustentabilidade financeira do POD, a organização e participação dos atores nas câmaras técnicas, a formulação de um planejamento de longo prazo e a horizontalização nos processos e na gestão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo mostrou o quanto a atuação de programas de desenvolvimento regional e governança como o POD podem interferir no ambiente institucional, sobretudo a forma como a representatividade regional pode criar ou aprimorar instituições. Além disso, segue-se com uma reflexão no sentido de como estariam tais ambientes caso as organizações que fazem parte do POD não tivessem se mobilizado em relação às pautas já abordadas. O intuito deste estudo foi, a partir das percepções dos participantes do POD, verificar as lacunas, conquistas e pontos de melhoria para que o Programa continue a contribuir com o desenvolvimento da região Oeste do Paraná, assim como visto nos exemplos citados neste estudo e em algumas entrevistas. Conforme as respostas das primeiras questões, os participantes sabem os motivos de estarem participando no POD, a função da governança, os benefícios que ela gera tanto para a região quanto para a organização em que atuam. Mas, conforme questões 4, 7 e 11, há ações e formas de atuação que têm gerado dúvidas em relação à isonomia de representatividade dos diversos atores. Com isso, nas questões pertinentes, foram discutidas formas de articulação do ambiente para que ele seja democrático, transparente e equilibre as relações de poder.

Quanto aos impactos no desenvolvimento regional, o POD não dispõe ainda de indicadores para sua avaliação, mas algumas conquistas e articulações deixam claro que houve e ainda haverá avanços sob o aspecto econômico, como alguns exemplos: o crédito PRONAF piscicultura, o estado do Paraná como área livre de vacinação contra aftosa, as reivindicações relacionadas à concessão dos pedágios e outros, principalmente citados nos resultados da questão 10. O desenvolvimento econômico regional está ocorrendo, mas verificou-se que a coordenação por parte da governança necessita de ajustes. Há a necessidade de investir nas interações e no processo colaborativo entre os atores. Sem uma estrutura de governança, o POD pode resumir-se a um identificador de pautas locais e reivindicador junto às esferas públicas de poder. Em relação à comunicação, esta foi apontada como um problema atual, mas com forte potencial de melhoria, conforme sugestões abordadas nas discussões da questão 13. As falhas de

comunicação reduzem a transparência e, enquanto o POD abrange entes de todo o território, a comunicação será o elo constante. Porém, nas análises foi ressaltada a necessidade de atuar com ferramentas de comunicação para que ela cumpra ao menos dois objetivos estratégicos para suprir seu papel em um programa de desenvolvimento territorial: a promoção de diálogo, além da visão tradicional de comunicação associada à difusão de informações.

Também se verifica uma interdependência entre os atores que compõem a governança, em que os representantes mais influentes têm a clareza de que podem perder ganhos em potencial se não se mobilizarem em favor também dos atores sem tanto poder de influência. A integração regulatória oferece vantagens competitivas a ambos. Finalmente, cabe destaque ao escopo amplo e diversificado da governança POD, pois está presente em setores inter-relacionados e transversais, mas diferentes, sinal de que a diversidade desejada tem gerado, efetivamente, uma representatividade regional em que os atores do território conseguem se identificar. Já houve um ganho exponencial pelo fato de o POD ter provocado o relacionamento entre os diversos atores. Cabe, agora, fomentar este relacionamento. A governança mostrou-se como uma necessidade operacional.

A questão das câmaras técnicas, cujo papel é o debate e a preparação de pautas para a coordenação, necessita ser amplamente debatida pelos participantes do POD. Para funcionarem, as câmaras necessitam de pessoas com conhecimento técnico que possam enriquecer e dar respaldo aos processos decisórios e de negociação. O POD é uma estrutura complexa pelo número de organizações e atores que participam e, assim, demanda uma estrutura organizacional eficiente. Conforme visto, a redução da estrutura no sentido de extinção das câmaras técnicas e a centralização das pautas ocasiona menor participação dos atores e traz prejuízos à legitimidade de atuação do POD como representante da região. Com isso, uma das características intrínsecas da governança, que é a representatividade regional, fica amplamente afetada.

Para fazer uma gestão de conflitos, principalmente relacionados à integração participantes-coordenação, o POD necessitará rever alguns processos de gestão, que atualmente acontecem, em geral, de forma vertical, o que tem limitado o interesse de participação dos atores, gera desconfiança e desestímulo de participação dos variados setores da região. O POD deve “aproveitar-se” de sua autonomia para legitimar a sua atuação e dar transparência aos seus processos. Outro ponto de atenção relaciona-se às divergências, naturais nos processos de participação. Quando os entrevistados foram interrogados se já presenciaram divergências ou conflitos, 38% não quis opinar (conforme relatos nas questões 6 e 7). Os motivos registrados são de que houve pouca participação durante as reuniões e, em relação às reuniões de coordenação, pouco espaço para o debate. Assim, verifica-se a constante necessidade de atuar na manutenção do

sentimento de associativismo dos participantes e na capacidade de mobilização gerada pela governança. Naturalmente, a gestão do POD vai imprimir seu perfil nas ações e determinar a sua percepção sobre as prioridades, mas a participação de todos os atores deve ser assegurada. Em questões como a que aborda as sugestões de melhoria para o POD, percebeu-se que grande parte das categorias identificadas a partir das respostas dos entrevistados refere-se a características intrínsecas das teorias relacionadas à NEI. E, se necessitam de melhorias, é adequado sugerir à coordenação do POD revisar tais pontos de melhoria. Em alguns momentos das entrevistas, os entrevistados comentaram que há a necessidade de equilibrar as ações do POD em todas as microrregiões, com isso, sugere-se uma maior abertura do POD para os 54 municípios que o compõem, para que não haja o risco do POD deixar de ser um programa do território e passar a ser uma iniciativa de um grupo de organizações. O grande desafio é manter os participantes mobilizados. Para isso, sugeriu-se o fortalecimento da comunicação interna e externa, a formação continuada nos processos relacionados ao desenvolvimento territorial e a gestão horizontalizada.

## **REFERÊNCIAS**

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 1-15, abr./jun. 2000.
- ALBUQUERQUE, F.; COSTAMAGNA, P.; FERRARO, C. A. Desarrollo local, descentralización y democracia. **Ideas para un cambio**. Buenos Aires: UNSAM, 2008. 141 p.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010. 280 p.
- BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (org). **Economia e desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017.
- BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbano e Regional**, Recife, n. 2, 1999.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Revista Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 13, 1996.
- BUTTENBENDER, P. L. (org). **Arranjos institucionais, cooperação e desenvolvimento**. Ijuí: Unijuí, 2010. 152 p.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 165 p.



COASE, R. H. The Institutional Structure of Production. **University of Chicago Law Occasional Paper**, Chicago, n. 28, p. 1-16, 1992. Disponível em:

[https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=occasional\\_papers](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=occasional_papers). Acesso em: 7 jul. 2019.

COMMONS, J. R. Institutional Economics – **Its place in political economy**. 3rd ed. New Jersey: Transaction publishers, 2009. 909 p.

COSTAMAGNA, P. S.; LARREA, M. **Atores facilitadores do desenvolvimento territorial**. Uma aproximação a partir da construção social. Bilbao: Deusto, 2018. 114 p.

DALLABRIDA, V. R. **Território, governança e desenvolvimento territorial**: indicadores teórico-metodológicos, tendo a Indicação Geográfica como referência. São Paulo: LiberArs, 2016. 101 p.

EXAME. Melhores e Maiores – As 1.000 Maiores Empresas do Brasil. **Revista Exame**, São Paulo, ano 2018, ed. 2018, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/1000-maiores-empresas-2/>. Acesso em: 4 abr. 2019.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: em ensaio conceitual. **Gestão e produção**, v. 6, n. 3, p. 147-161, 1999. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X1999000300002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X1999000300002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 14 dez. 2019.

FERRÃO, J. Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos. In: FERREIRA, A. *et al.* (org.). **Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais**. Rio de Janeiro: **Editora Consequência**, 2013, p. 255-281.

FERRERA DE LIMA, J. Les institutions et la concertation territoriale. **Organisations & territoires**. v. 19, n.1, p. 45-50, 2018. Disponível em: <http://revues.uqac.ca/index.php/revueot/article/view/385/308>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FORONHA-ROBLES, C.; GALINDO-PÉREZ DE AZPILLAGA, L. Argumentación relativa a la confianza territorial. Claves sobre capital social. **Cuadernos de desarrollo rural**, Bogotá, v. 9, n. 68, 2012.

FUINI, L. L. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 93-104, jan./jun. 2012.

GALA, P. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 276-292, abr./jun.2003.

**IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.**

Curitiba, 2019. Disponível em:

[http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=706&btOk=o](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=706&btOk=o)  
k. Acesso em: 2 jul. 2019. Base de dados.

MARTÍN, I. B. **La modernización de la gestión tributaria local en España**. 1. ed. Madrid: INAP, 2016. 265 p.

MINAYO, M. C. S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 01-12, abr. 2017. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4111455/mod\\_resource/content/1/Minayo\\_saturacao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4111455/mod_resource/content/1/Minayo_saturacao.pdf). Acesso em: 26 jun. 2020.

NORTH, D. C. Entendendo o processo de mudança econômica. **Clássicos liberais**, n. 46, 2009. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/sumario-entendendo-o-processo-de-mudanca-economica-douglass-c-north-banco-de-ideias-46/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

OLIVEIRA, G. B. Regiões inteligentes como estratégia de desenvolvimento local. **Revista Orbis Latina**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 35-39, jan./dez. 2011.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999. 208 p.

PERIS, A. F.; FONSECA, M.W.; PIERUCCINI, M. A. Prognóstico. *In*: PERIS, A. F. Estratégias de Desenvolvimento Regional. Cascavel: **Edunioeste**, 2003. p. 511-536.

PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G. A.; TONNEAU, J. (org.). Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: A realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do TASPP no nordeste brasileiro. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2, v. 29, n. 1, p.97-108, jan. 2009 a jun. 2010.

PIRES, E.; FUINI, L.; MANCINI, R.; POCCOLI NETO, D. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP, 2011. 192 p.

**POD – Programa Oeste em Desenvolvimento. Oeste do Paraná em números.**

Foz do Iguaçu, 2018, 14 p. Disponível em:

[https://oosteedesenvolvimento.com.br/src/pagina\\_arquivo/15.pdf](https://oosteedesenvolvimento.com.br/src/pagina_arquivo/15.pdf). Acesso em: 7 dez. 2018.

PRATS, C. J. Modos de governación de las sociedades globales. *In*: CERRILLO, I.; MARTÍNEZ, A. (coord.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 11-36.

REY-VALETTE, H.; SYLVIE, L.; CHIA, E. Editorial: governance – institutional and learning plans facilitating the appropriation of sustainable development. **International Journal of Sustainable Development**, 2008, v. 11, n. 2/3/4, p. 101-114.

RITCHIE, J.; LEWIS, J. Qualitative research practice. A guide for social science students and researchers. **Sage publications**, London, v. 14, n. 34, p.705-7, july/sept. 2003.

ROCHA JR, W. F. A nova economia institucional revisitada. **Revista de Economia e Administração**, v. 3, n. 4, p. 301-319, out./dez. 2004.

ROVER, O. J. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 130-152, jan./abr. 2011.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000100012>. Acesso em 10 jul. 2019.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 3, p. 595–613, sept. 2000.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Tradução: Michel Thiollent. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 256 p.

ZIDORA, C. B.; ROCHA JR, W. F.; RIBEIRO, M. C. P.; LOBO, D. S.; OLIVEIRA, H. F. O papel dos contratos e das ações coletivas na produção e comercialização do milho em Moçambique. **Revista brasileira de planejamento e desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 4, p. 461-478, set./dez. 2018.

## Capítulo 17

# AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA: PARADIGMA TECNOLÓGICO, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

---

*Claudelar Klein*  
*Pery Francisco Assis Shikida*

A agroindústria canavieira traz perspectivas de vantagens que podem ser obtidas por sua instalação em uma região como potencial para o desenvolvimento local. No entanto, há a necessidade de cuidados quanto aos fatores considerados positivos e negativos dos seus diversos impactos ambientais, e de outros que se fazem inerentes quando da instalação de uma unidade produtora de cana em escala industrial (SHIKIDA; SOUZA, 2009).

A cana-de-açúcar gera duas significativas *commodities* no que se refere à soberania brasileira, por meio da produção e consumo do açúcar, em termos de segurança alimentar, e da produção e consumo de etanol, em termos de segurança energética. Cabe destacar que as condições edafoclimáticas que o Brasil possui, e diante da possibilidade de se efetuar duas safras anuais (uma no Centro-Sul e outra no Norte-Nordeste), demonstram grande versatilidade para a geração de riquezas advinda desse segmento produtivo (NEVES; TROMBIN; CONSOLI, 2010; NEVES *et al.*, 2011; NEVES, 2014).

O sistema agroindustrial da cana-de-açúcar no Brasil retrata como se dá a aquisição, a produção, a transformação e a comercialização dos produtos gerados por essa matéria-prima. É possível perceber uma sincronização sistemática dos participantes que, juntos, formam uma estrutura de abastecimento integrada para a geração de alimentos e combustíveis proporcionados pelo cultivo e transformação da cana.

De acordo com o *approach* teórico neoschumpeteriano, a base da relação entre indústria e mercado é o que permite caminhos de oportunidades tecnológicas em termos de seleção e utilização de inovações, como meio de lucratividade no que se refere aos produtos e processos (POSSAS, 1989; VIEIRA FILHO, 2009).

Para a produção de valor no capitalismo, a inovação é fator determinante. Com efeito, a inovação possibilita conquistar novos mercados e introduzir novos produtos e

meios de produção, além de formas de matérias-primas ou partes que integram as indústrias. Já quem faz a implementação de novas técnicas ou produtos no sistema produtivo é considerado o inovador, que pode ou não ser quem realiza as invenções (SCHUMPETER, 1985).

Porém, a seleção de uma tecnologia acontece em um ambiente dinâmico no interior de um paradigma tecnológico, onde pode haver muitas incertezas, acarretando na dependência da intervenção de instituições para a coordenação e organização entre os agentes econômicos existentes nesse contexto (DOSI, 1984).

Quanto à geração de lucro utilizando-se da inovação, essa produz reações que alteram uma situação considerada estática para um processo econômico dinâmico. Ao não existir lucro, não é possível gerar riquezas e, conseqüentemente, qualquer crescimento, porque para a simples introdução de uma inovação é preciso ir além, sendo necessário que seja absorvida pelo mercado, promovendo um novo vigor econômico. Outro aspecto da inovação lucrativa é a competição capitalista que provoca, motivando imitadores a investirem no que foi criado pelo inovador e, assim, como nos investimentos, tem-se o cenário de aumento do número de empregos gerados pelo crescimento da economia (SCHUMPETER, 1985).

A agroindústria canavieira também teve em sua evolução um paradigma tecnológico, sendo agravante para as unidades que não se adaptaram ou não tiveram condições de se ajustarem a questões tecnológicas modernas. Mesmo que muitas possam ter buscado a adaptação tecnológica necessária para se manterem competitivas, essa não ocorreu de forma idêntica nas diversas unidades espalhadas pelo território nacional, e nem deveria ocorrer de forma homogênea, dada a diversidade de capacidades tecnológicas. Essa realidade heterogênea fez com que os desafios fossem mais onerosos para os que não conseguiram contar com tecnologias de ponta, capazes de reduzir custos e trazer resultados na mesma proporção daquelas que detinham um maior acervo de capacidades tecnológicas (MEURER, 2014).

Considerando a linha de pensamento neoschumpeteriana, pode-se entender que existe uma coerência de que as organizações, ao adquirirem suas inovações tecnológicas, tendem a buscar cada vez mais novidades que estão sendo utilizadas, aumentando as chances de se manterem no mercado (DOSI; PAVITT; SOETE, 1990).

Ao buscar inovar, surgem dúvidas quanto às decisões a serem tomadas e, nesse processo, o mercado pode fornecer informações para que se tenha condições de desenvolver capacitações produtivas, organizacionais e tecnológicas. Então, a interação e a aprendizagem apresentam papel fundamental quando se trata de um dinâmico processo tecnológico (ROSENBERG, 1982; ROSENBERG, 2004; RISSARDI JÚNIOR, 2015).

Para Schumpeter (1985), o crédito disponibilizado para uma organização proporciona capacidade de compra aos empresários, tendo essencial importância para as organizações. Nesse sentido, o crédito (recurso/capital essencial para o investimento) se torna fomentador das inovações tecnológicas necessárias ao desenvolvimento organizacional.

No processo de agroindustrialização do setor sucroenergético ocorreu uma diversificação na produção com oferta de álcool combustível e a sua introdução para o mercado automotivo. Essa diversificação engendrou esforços tendo como foco ampliar a opção do consumidor em relação ao uso de um combustível mais sustentável ecologicamente. Assim, ao pensar em diversificação na agroindústria canavieira, deve-se ter como base duas vertentes: a base tecnológica; e as competências essenciais. No tocante à base tecnológica, é preciso proporcionar condições mínimas de tecnologias para um bom desempenho produtivo. Já no que tange às competências essenciais, corresponde saber utilizar as ferramentas e os meios possíveis para que as estratégias empresariais possam produzir os efeitos esperados (CHAGAS, 2014).

Para Pedro (2008), o percurso pelo qual passaram o avanço tecnológico e a pesquisa, canalizada ao estudo da cana-de-açúcar, contempla dois importantes períodos: 1970 a 1990 e 1990 a 2005. Pode-se verificar que, no primeiro período, a regulamentação estatal teve papel fundamental para o desenvolvimento do setor, enquanto que, no segundo, houve o afastamento do Estado que reduziu suas intervenções. Não obstante, no período 1996/2008 muitas modificações institucionais transcorreram, influenciando na melhoria da governança de mercado e produção de cana-de-açúcar, direta ou indiretamente, conforme os seguintes pontos:

1. Desregulamentação e mudança no papel do Estado, reduzindo sua participação e interferências no setor;
2. Lei de Propriedade Industrial (LPI) (Lei nº 9.279, de 14/5/1996), criada para regulação dos direitos e obrigações condizentes à propriedade industrial;
3. Lei de Proteção de Cultivares (LPC) (Lei nº 9.456, de 25/4/1997), instituidora da Lei de Proteção de Cultivares e atribuidora de outras providências;
4. Adesão à União Internacional para a Proteção de Novas Variedades Vegetais (UPOV) (Decreto nº 3.109, de 30/6/1999), consolidando e padronizando os direitos de propriedade intelectual no Brasil. A Lei julga serem estas variedades como um bem móvel para todos os efeitos legais;

5. Lei de Defesa Fitossanitária (Decreto nº 5.741, de 30/3/2006), que estrutura, de forma sistematizada, o sistema unificado de atenção à sanidade agropecuária, e dá outras providências;
6. Fundos setoriais (CT-Agro com a Lei nº 10.332, de 19/12/2001; e o CTBiotecnologia com a Lei nº 10.332, de 19/12/2001), que estabelece os meios de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa de Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências;
7. Nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2003 e 2008), enquanto diretrizes dessas áreas;
8. Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2/12/2004), estabelecendo a maneira de fomento à **inovação** e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21/11/2005) disponibilizando privilégios fiscais às empresas investidoras em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica;
9. Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24/3/2005), que determina normas de segurança e modos de fiscalização sobre a construção, cultivo, produção, manipulação, transporte, transferência, importação, exportação, armazenamento, pesquisa, comercialização, consumo, liberação no meio ambiente e o descarte de organismos;
10. Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (Decreto nº 6.041, de 8/2/2007), proporcionando a competição da indústria nacional, elevando a participação brasileira no comércio internacional e acelerando o progresso econômico do Brasil; e,
11. Plano Nacional de Agroenergia (lançado em out/2005), oportunizando o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em favor da sociedade brasileira, e também dos preceitos gerais de governo, fundamentalmente as constantes do documento Diretrizes de Política de Agroenergia (PEDRO, 2008).

Dentre as transformações institucionais mencionadas e ocorridas nas agroindústrias canavieiras, uma das mais importantes corresponde à criação do Plano Nacional de Agroenergia, iniciado quando o cenário internacional conferia a possibilidade de crescimento do consumo de biocombustíveis no mercado. Por conseguinte, a datar do ano de 2005, visando a expansão da produção de

biocombustíveis, as pesquisas orientadas para a cana-de-açúcar, por meio do Plano Nacional de Agroenergia, foram aguçadas. Desse modo, houve um aumento dos desafios setoriais relacionados às funções do mercado e do Estado (PEDRO, 2008).

Em termos de tecnologias, as capacidades das agroindústrias são envolvidas por âmbitos que as constituem enquanto dinâmica tecnológica. Tais âmbitos figuram como sendo de investimentos, operação/produção, inovação e relacionamento com a economia. O de investimentos condiz com os recursos necessários para dar início às atividades que serão implantadas e a execução dos projetos então planejados. Enquanto o de operação/produção se refere à produção em si, podendo ser dividido em engenharia do produto, de processo e gestão industrial, ou seja, são os fatores para a transformação de matéria-prima em um produto final (SHIKIDA; AZEVEDO; VIAN, 2011).

No âmbito de inovação promove-se a capacidade de inovar nas pesquisas e desenvolvimento, além de produtos e processos de trabalho, proporcionando diferentes formas de criar algo novo ou de fazer adaptações naqueles já existentes. Quanto ao âmbito de relacionamento com a economia, pode-se dizer que se constitui na capacidade de troca de informações, tanto no recebimento quanto na transmissão, entre as instituições e agentes econômicos, assim como de estabelecer e fazer alianças, cooperações e afiliações (MEURER, 2014).

De acordo com Shikida, Azevedo e Vian (2011), a capacidade tecnológica envolve três tipos de gradação: básica, intermediária e avançada. A básica está relacionada com um conhecimento mínimo necessário para uma empresa empregar em seu sistema produtivo, para que possa se manter no mercado. Já a capacidade intermediária requer que as empresas tenham um conhecimento mais aprimorado para utilização de tecnologias com maior potencial do que as consideradas básicas, necessitando de pessoas qualificadas, além de direcionar algum esforço para P&D. A capacidade avançada está condicionada não somente à melhoria da tecnologia predominantemente utilizada até então por uma determinada empresa, mas também pela procura por inovações, criando-se novas tecnologias para estar adiante das demais concorrentes. Nesse âmbito se prioriza a P&D.

Conforme Chagas (2014), o acelerado crescimento das empresas do ramo de biocombustíveis e bioquímicos fez com que surgissem organizações especializadas em biotecnologia. Essas organizações visam gerar novos produtos e processos por meio de pesquisas que são realizadas em laboratórios, sem necessariamente utilizarem das estruturas da empresa estudada e, muitas vezes, por meio de parcerias com outras organizações, direta ou indiretamente ligadas ao ramo de atuação. Nesse aspecto, as organizações especializadas ou *startups* estão sendo essenciais no processo de melhoramento genético da cana-de-açúcar, em que as pesquisas buscam dar um cenário de maior produtividade para o setor com modelos para pesquisas de seleção de variedades



de cana-de-açúcar em redes com agentes produtivos, promovendo seu melhoramento genético.

Entretanto, a expansão do setor sucroenergético deve-se, em grande proporção, ao mercado externo, sendo gerada pela exportação de açúcar (em maior proporção) e de etanol (em menor proporção) para países desenvolvidos. A situação começou a ficar complicada a partir da valorização do real em relação ao dólar, favorecendo empréstimos de recursos internacionais para a agroindústria canavieira. Porém, depois, o dólar retomou sua superioridade de valor, causando impacto negativo neste setor devido ao aumento das dívidas, principalmente para os produtores médios. Além da valorização do dólar, outros fatores fizeram parte das dificuldades enfrentadas pela agroindústria canavieira (como condições edafoclimáticas desfavoráveis em algumas ocasiões), não podendo considerar uma variável isolada para explicar determinado fenômeno nesse setor que tem uma complexa rede de variáveis influentes de sua dinâmica (ALVES, BACCHI, 2004; GRAEF *et al.*, 2016).

Para Cruz, Malacoski e Shikida (2019), o que se percebe na agroindústria canavieira no período mais recente é a manutenção do carro *flex-fuel* que oportuniza uma retomada para a venda de etanol e avanços do segmento, mas com falta de planejamento que debilita o setor. Paralelamente com os avanços que o carro *flex-fuel* proporciona, vem ocorrendo a movimentação em torno da preocupação com questões ambientais em todo o mundo, pressionando o mercado a manter/buscar alternativas de energias renováveis que promovam o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Rissardi Júnior (2015), diante dos desafios após a desregulamentação setorial a partir de 1990, ocorreu a necessidade de adaptação de produtores e consumidores em relação ao cenário que se desenvolvia, sendo mais intenso o livre mercado. Com isso, precisaram atuar visando redução de custos de produção, utilizando inovações tecnológicas em seus processos produtivos para o alcance de maior capacidade produtiva, além de aproveitar de forma mais intensa os subprodutos gerados pela agroindústria canavieira.

Vale lembrar que os produtores que dependiam em grande proporção de arranjos institucionais proporcionados por ações governamentais de caráter subvencionista, com o fim dessas e frente às dificuldades econômicas, tanto nacional como internacional, juntamente à falta de iniciativas para melhorias em suas capacidades tecnológicas, logo apresentaram fragilidades financeiras e econômicas. Diante da possibilidade de subvenção estatal, ainda durante vigência do IAA, as agroindústrias tinham como garantia margens de lucros, reserva de mercado, concessão de subsídios etc. Porém, ao se depararem com as regras mais próximas de livre mercado, pós-1990, muitas ficaram impossibilitadas de prosseguirem com as atividades ou foram incorporadas por agroindústrias mais desenvolvidas (MEURER, 2014).

Segundo Michellon, Santos e Rodrigues (2008), o governo brasileiro buscou proporcionar, por diferentes estímulos, a motivação para o consumo de automóveis que utilizam combustível etanol para sua movimentação, sendo que:

- a. O Estado procurou privilegiar o consumo de etanol no abastecimento de veículos;
- b. Determinou que, na composição do combustível gasolina, um percentual de etanol (à época, 20%) deveria ser adicionado;
- c. O preço deveria ser incentivo para o aumento da revenda de etanol hidratado, não podendo ultrapassar 65% do preço estipulado para a comercialização do combustível gasolina;
- d. Diminuiu impostos para os carros que viessem a ser fabricados, tendo como intenção a ampliação da demanda de etanol;
- e. Os táxis movidos a etanol deveriam ser isentos da cobrança de impostos (MICHELLON; SANTOS; RODRIGUES, 2008).

Embora o governo tenha buscado criar formas de estímulo para o consumo de etanol, esses não foram suficientes para garantir lucratividade ou sobrevivência econômica de certas agroindústrias canavieiras. Vale dizer que o Brasil desponta como o maior produtor desse biocombustível resultante da cana-de-açúcar, sendo que a industrialização desse produto se torna essencial para dar suporte à matriz energética brasileira (NASSER; SILVA, 2016).

Além disso, entre 2011 e 2014, o mercado de etanol enfrentou um forte golpe por parte do governo pelo fato da execução de uma política de preços da Petrobras, usada com intuito de manter a inflação controlada. Na época, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, determinou a “proteção” dos preços do óleo diesel e da gasolina quanto às oscilações do valor do petróleo no comércio internacional, episódio que causou prejuízos à Petrobras superiores a 200 bilhões de reais (SANTOS *et al.*, 2016; SOCIEDADE NACIONAL DE AGRICULTURA – SNA, 2019).

Diante dessa manobra do governo, o segmento alcooleiro foi diretamente afetado, tendo uma queda de mais de 30% em relação ao consumo de etanol, ocorrendo perda do seu potencial competitivo. Contudo, as oscilações no mercado alcooleiro estão presentes desde a década de 1970, quando foi criado o Proálcool, consequência da inexistência de políticas governamentais brasileiras voltadas para esta atividade. A liberação da política de preços vinculada à Petrobras ocorreu somente em 2016, na época do governo de Michel Temer.

Já na sequência, em 2017, foi lançada outra medida com impacto no mercado de etanol. Trata-se do RenovaBio, uma política de combustíveis que entrou em vigor a partir de 2020, visando investimentos para o segmento alcooleiro no decurso de uma década (SNA, 2019). Sobre isto, Shikida e Cattelan (2020, p. 363) apontam que:

[...] foi instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), Lei no 13.576/2017, com intuito de promover a produção e o uso de biocombustíveis no Brasil, colaborando para a redução dos gases de efeito estufa e para o papel estratégico dos biocombustíveis na matriz energética (Brasil, 2017). Essa lei apontou para os produtores de cana-de-açúcar uma alternativa para expansão da produção de etanol, colaborando para a recuperação do setor. Desse modo, o RenovaBio é considerado o maior programa de descarbonização da matriz de transportes do mundo, contribuindo com os compromissos brasileiros firmados na redução de gases do efeito estufa em 43% até 2030.

Com o RenovaBio, vislumbra-se um cenário de redução da emissão de gás carbônico na atmosfera, mediante aumento da produção e consumo com a utilização de energias renováveis pelo mercado. Nesse cenário, os combustíveis verdes serão, *a priori*, beneficiados, como o biodiesel e o etanol gerado a partir da cana-de-açúcar e também do milho (SNA, 2019).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A concentração e centralização da indústria canavieira em um determinado local são estimuladas pelas características regionais que promovam retornos econômicos capazes de atender as organizações e potencializar sua competitividade. No entanto, pode reduzir a concorrência e gerar perdas ao consumidor, ou seja, elevar os preços pela atuação em um mercado de forma exclusiva (GRAEF *et al.*, 2016).

Destaca-se que quando se apresentam oportunidades ou desafios na agroindústria canavieira, se torna de importância relevante a atuação no sentido da busca por inovações tecnológicas. As tecnologias favorecem para que as organizações consigam diversificar a produção e aumentar a lucratividade, além de contribuir para a redução de custos (SCHUMPETER, 1985; SHIKIDA; AZEVEDO; VIAN, 2011).

Cabe considerar que em todo o país, de forma geral, as estruturas produtivas das organizações passam por transformações, onde são utilizadas várias tecnologias, não sendo diferente nas agroindústrias canavieiras. Isso faz com que surja o dinamismo produtivo nas indústrias desta natureza, possibilitando fortalecer as localidades em que atuam (GRAEF, 2016).

Desta forma, embora os produtos açúcar e etanol possam ser os mais importantes nas agroindústrias canavieiras, são gerados outros vários produtos que

tornam diversificado o seu mercado de atuação. A diversificação proporciona a oferta de produtos que contenham atributos além dos que circulam no mercado local ou não, possibilitando outras opções ao consumidor que não são disponibilizadas pela concorrência (CHAGAS, 2014).

Portanto, pode-se inferir que a instalação e permanência de uma agroindústria canavieira em determinada região localidade tem condições de promover o desenvolvimento regional e local, levando em consideração que geram oportunidades para organizações do mesmo segmento e para outras que usufruem dos benefícios do crescimento econômico e das inovações tecnológicas.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, L. R. A.; BACCHI, M. R. P. Oferta de exportação de açúcar do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 9-33, jan./mar. 2004.

CHAGAS, R. de S. B. **Análise da estrutura agroindustrial canavieira a partir dos processos de diversificação industrial e inovações verificados no período de 2000 a 2010**. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2014.

CRUZ, A. C.; MALACOSKI, F. C. F.; SHIKIDA, P. F. A. Fatores de insucesso das agroindústrias canavieiras nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 84-104, jan./jun. 2019.

DOSI, G. **Technical change and industrial transformation**. New York: St. Martin's Press, 1984.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The economics of technical change and international trade**. California: Harvester Wheatsheaf, 1990.

GRAEF, C. E.; SIGOLO, E. A.; SUBELDIA JUNIOR, O. L. L.; WIECHORK, S. SHIKIDA, P. F. A. Concentração na agroindústria canavieira paranaense (safras 2000/2001, 2014/2015). **Revista de Economia**, v. 43, n. 1, jan./abr. 2016.

MEURER, A. P. S. **Análise da agroindústria canavieira nos estados do Centro-Oeste do Brasil a partir da matriz de capacidades tecnológicas**. Toledo, 2014. 81 f. Dissertação. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo (PR), 2014.

MICHELLON, E.; SANTOS, A. A.; RODRIGUES, J. Breve descrição do Proálcool e perspectivas futuras para o etanol produzido no Brasil. In: XLVI CONGRESSO

BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., Rio Branco (AC), 2008. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008.

NASSER, H. S.; SILVA, J. de A. Análise do compromisso social: condições de trabalho na cana-de-açúcar. **Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 2, n. 3, p. 45-79, jul./dez. 2016.

NEVES, M. F. **Caminhos da Cana**. Sertãozinho (SP): Canaoeste, 2014.

NEVES, M. F.; ALVES PINTO, M. J.; CONEJERO, M. A.; TROMBIN, V. G. **Food and fuel: the example of Brazil**. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011.

NEVES, M. F.; TROMBIN, V. G.; CONSOLI, M. O mapa sucroenergético do Brasil. *In*: SOUSA, E. L. L. de; MACEDO, I. de C. (Coords.). **Etanol e bioeletricidade: a cana-de-açúcar no futuro da matriz energética**. São Paulo: Luc Projetos de Comunicação, 2010. p. 14-43.

PEDRO, E. da S. **Estratégias para a organização da pesquisa em cana-de-açúcar: uma análise de governança em sistemas de inovação**. 2008. 226 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2008.

POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma macrodinâmico: a abordagem neoschumpeteriana. *In*: AMADEO, E. (Org.). **Ensaio sobre economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico**. São Paulo: Marco Zero, 1989, p. 44-60.

RISSARDI JÚNIOR, D. J. **Três ensaios sobre a agroindústria canavieira no Brasil pósdesregulamentação**. 2015. 116 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo (PR), 2015.

ROSENBERG, N. **Innovation and economic growth**. Paris: OECD, 2004.

ROSENBERG, N. **Inside the black box: technology and economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SANTOS, G. R. dos; GARCIA, E. A.; SHIKIDA, P. F. A.; RISSARDI JÚNIOR, D. J. A agroindústria canavieira e a produção de etanol no Brasil: características, potenciais e perfil da crise atual. *In*: SANTOS, G. R. dos (Org.). **Quarenta anos de etanol em larga escala no Brasil: desafios, crises e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2016, p.17-45.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SHIKIDA, P. F. A.; AZEVEDO, P. F. de; VIAN, C. E. de F. Desafios da agroindústria canieira no Brasil pós-desregulamentação: uma análise das capacidades tecnológicas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 3, p. 599-628, jul./set. 2011.

SHIKIDA, P. F. A.; CATTELAN, R. Evolução e dinâmica no setor sucroenergético brasileiro. *In*: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Orgs.). **Uma jornada pelos contrastes no Brasil**: cem anos do Censo Agropecuário. Brasília: Ipea/IBGE/Neagro, 2020. p. 361-374.

SHIKIDA, P. F. A.; SOUZA, E. C. de. Agroindústria canieira e crescimento econômico local. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba: v. 47, n. 3, p. 569-600, jul./set 2009.

SNA (SOCIEDADE NACIONAL DE AGRICULTURA). **Um novo futuro para o etanol**. SNA, 2019. Disponível em: <https://www.sna.agr.br/um-novo-futuro-para-o-etanol/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

VIEIRA FILHO, J. E. R. **Inovação tecnológica e aprendizado agrícola**: uma abordagem schumpeteriana. 2009. 154 f. Tese. (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2009.

# OS AUTORES, ORGANIZADORES E COLABORADORES

**Adriano Renzi.** Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UNIOESTE/Toledo). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Grande Dourados. Coordenador do grupo de pesquisa Desenvolvimento Humano Regional (CNPQ). E-mail: [adrianorenzi@ufgd.edu.br](mailto:adrianorenzi@ufgd.edu.br). ORCID: 0000-0002-4336-5304

**Alexandre de Souza Corrêa.** Natural de Ponta Porã (MS). Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Atualmente, é professor da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia (FACE) e do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFDG). E-mail: [alexandrecorrea@ufgd.edu.br](mailto:alexandrecorrea@ufgd.edu.br); Orcid: 0000-0001-7118-5768

**Aline Patrícia Henz.** Bacharel em Turismo. Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Professora adjunta do curso de Turismo da UNIOESTE/Foz do Iguaçu. Integrante do grupo de pesquisa em Turismo, Hospitalidade e Territorialidades Transfronteiriças. Linhas de pesquisa: turismo e desenvolvimento regional / local; políticas públicas e planejamento em turismo; economia do turismo e hospitalidade. E-mail: [alinepatriciah@yahoo.com.br](mailto:alinepatriciah@yahoo.com.br) ou [aline.henz@unioeste.br](mailto:aline.henz@unioeste.br). ORCID: 0000-0003-3837-3315

**Augusta Pelinski Raiher.** Economista. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do Curso de Ciências Econômicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Pesquisadora do Núcleo de Economia Regional e Políticas Públicas (NEREPP), do Núcleo de Pesquisa Questão Ambiental, Gênero e Condição de Pobreza e pesquisadora CNPQ. E-mail: [apelinski@gmail.com](mailto:apelinski@gmail.com), ORCID: 0000-0001-9542-0689

**Carlos Alberto Piacenti.** Economista. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) da Unioeste/Toledo. E-mail: [carlos.piacenti@unioeste.br](mailto:carlos.piacenti@unioeste.br), ORCID: 0000-0001-6874-7379

**Cíntia Santos Silva.** Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/Toledo. Doutoranda em Economia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro dos Grupos de Pesquisa em Economia da Cultura, Economia e Demografia da Estratificação Social e, do grupo de Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: [cynthiass@ufmg.br](mailto:cinthiass@ufmg.br)

**Claudelar Klein.** Administrador. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Professor do Centro Universitário UNISEP. E-mail: [claudelaradm@gmail.com](mailto:claudelaradm@gmail.com), ORCID: 0000-0002-4024-0522

**Conceição Rego.** Departamento de Economia, Escola de Ciências Sociais, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia, Universidade de Évora, Largo dos Colegiais 2, Évora, Portugal. E-mail: [mcpr@uevora.pt](mailto:mcpr@uevora.pt)

**Daiane Franciele Staback.** Bacharel em Secretariado Executivo. Doutoranda pelo Programa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Membro do Grupo de Pesquisa em Secretariado Executivo (GPSEB). E-mail: [daiane.staback@hotmail.com](mailto:daiane.staback@hotmail.com), ORCID: 0000-0003-2351-4680

**Edna Marta Pelosi.** Administradora. Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Administradora na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Toledo. E-mail: [ednapelosi@utfpr.edu.br](mailto:ednapelosi@utfpr.edu.br); [ednapelosi@gmail.com](mailto:ednapelosi@gmail.com). ORCID: 0000-0001-8021-863X.

**Ednilse Maria Willers.** Secretária Executiva. Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Professora adjunto do Curso de Secretariado Executivo da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: [ednilse.willers@unioeste.br](mailto:ednilse.willers@unioeste.br) ou [ednilse26@gmail.com](mailto:ednilse26@gmail.com), ORCID: 000-0002-2029-2923.

**Eduarda Marques da Costa.** Geógrafa. Doutora em Geografia - Especialidade Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professora Associada do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) da Universidade de Lisboa. Coordenadora do Núcleo de Investigação - Modelação, Ordenamento e Planeamento do Território, unidade de pesquisa do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Membro do Laboratório de Excelência TERRA. Co-coordenadora do Mestrado Ordenamento do Território e Urbanismo. Membro coordenador da International Urban Planning and Environment Association (IUPEA) e Expert do Programa Urbact III-UE. Desde 2019-2022 Vice-Presidente do IGOT. E-mail: [eduarda.costa@campus.ul.pt](mailto:eduarda.costa@campus.ul.pt); ORCID: 0000-0001-5070-3562

**Eloisa Wendt.** Possui graduação em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2013), pós-graduação em Lean Seis Sigma - certificação Black Belt pela academia Lean / PUCPR (2016) e mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2018). Tem experiência na área de Engenharia de Produção atuando como gestora de projetos e processos em uma empresa privada desde 2008. E-mail: [eloisa.wendt@gmail.com](mailto:eloisa.wendt@gmail.com)

**Eloiza Dal Pozzo.** Jornalista. Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (Unioeste/Toledo). Pesquisadora do Observatório de Gênero e Diversidade da Unila/Foz do Iguaçu e tutora do MBA em Gestão Pública e Inovação (Unicentro/Guarapuava). E-mail: [superelo@gmail.com](mailto:superelo@gmail.com), ORCID: 0000-0002-9124-7548

**Isabel Joaquina Ramos.** Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento, Escola de Ciências e Tecnologia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Universidade de Évora, Largo dos Colegiais 2, Évora, Portugal. E-mail: [iar@uevora.pt](mailto:iar@uevora.pt)



**Jandir Ferrera de Lima.** Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional (UQAC). Professor associado do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e de Economia (PGE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), do Centro de Pesquisas sobre o Desenvolvimento Territorial (CRDT/Canadá) e do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR/UNIOESTE). E-mail: [jandir.lima@unioeste.br](mailto:jandir.lima@unioeste.br). ORCID: 0000-0002-0359-0670

**Jefferson Andronio Ramundo Staduto.** Engenheiro Agrônomo. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo/Escola de Agronomia Luiz de Queiroz (USP/ESALQ). Professor do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PGE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) da Unioeste/Toledo E-mail: [jefferson.staduto@unioeste.br](mailto:jefferson.staduto@unioeste.br) ou [jarstaduto@gmail.com](mailto:jarstaduto@gmail.com), ORCID: 0000-0003-1855-1292

**Karla Cristina Tyskowski Teodoro Rodrigues.** Economista. Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócios (UNIOESTE). Professora da Kroton e da Ong de Geração de emprego, Renda e Desenvolvimento Regional (GERAR). Pesquisadora do Grupo de Estudos de Economia, Indústria, Agricultura, Tecnologia e Sociedade (GEITES) da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e da Rede Internacional de Pesquisa Resiliência Climática (RIPERC), E-mail: [karlatyskowski@gmail.com](mailto:karlatyskowski@gmail.com), ORCID: 0000-0002-4240-4375

**Keila Raquel Wenningkamp.** Secretária Executiva. Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE). Professora adjunta do Curso de Secretariado Executivo Trilíngue da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Pesquisadora em grupos de pesquisa de Secretariado Executivo da UNIOESTE e UEM e no Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC-UNIOESTE). E-mail: [krwenningkamp@uem.br](mailto:krwenningkamp@uem.br) ou [sebkeila@hotmail.com](mailto:sebkeila@hotmail.com). ORCID: 0000-0003-4832-0583

**Knut Ingar Westernen.** Economista. Doutor em Regional Science pela University of Minnesota System (UMN) nos Estados Unidos. Professor da Nord University na Noruega e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PGE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: [knut.i.westeren@nord.no](mailto:knut.i.westeren@nord.no), ORCID: 0000-0002-5030-3515

**Luciana Virginia Mario Bernardo.** Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Unioeste/Campus Toledo - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Mestre em Agronegócios e Bacharel em Ciências Contábeis pela UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados. Tutora na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e Coordenadora Pedagógica na Prefeitura de Maracaju – Maracaju. E-mail: [lucianamario@yahoo.com.br](mailto:lucianamario@yahoo.com.br)

**Lucir Reinaldo Alves.** Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) da Unioeste/Toledo e investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa (ULisboa)-PT. E-mail: [lucir.alves@unioeste.br](mailto:lucir.alves@unioeste.br) ou [lucir\\_a@hotmail.com](mailto:lucir_a@hotmail.com), ORCID: 0000-0001-5703-623X

**Marcio Kazama.** Publicitário e Designer. Especialista nas áreas de Comunicação, Educação, Artes e Marketing pela Universidade Paranaense (Unipar) e Faculdade Intervale. Comunicador Social do Núcleo de Educação a Distância da Unioeste (NEaDUNI). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: [marcio.kazama@unioeste.br](mailto:marcio.kazama@unioeste.br) ou [amazak@hotmail.com](mailto:amazak@hotmail.com)

**Maria Freire.** Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento, Escola de Ciências e Tecnologia, Centro História de Arte e Investigação Artística, Universidade de Évora, Largo dos Colegiais 2, Évora, Portugal. E-mail: [mcmf@uevora.pt](mailto:mcmf@uevora.pt)

**Maria Raquel Lucas.** Departamento de Gestão, Escola de Ciências Sociais, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia, Universidade de Évora, Largo dos Colegiais 2, Évora, Portugal. E-mail: [mrlucas@uevora.pt](mailto:mrlucas@uevora.pt)

**Nilton Marques de Oliveira.** Economista, Mestre em Economia Aplicada – UFV, Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – UNIOESTE. Professor do Curso de Ciências Econômicas, e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UFT. Líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Territorial do Centro Norte do Brasil (DRT – Centro Norte). Bolsista de Produtividade da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins – FAPT. E-mail: [niltonmarques@uft.edu.br](mailto:niltonmarques@uft.edu.br). Orcid: 0000-0001-6485-314X

**Pery Francisco Assis Shikida.** Economista. Doutor em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”/Universidade de São Paulo. Professor associado do Curso de Ciências Econômicas, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PGE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) da Unioeste/Toledo. E-mail: [pery.shikida@unioeste.br](mailto:pery.shikida@unioeste.br) ou [peryshikida@hotmail.com](mailto:peryshikida@hotmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9621-1520>

**Ricardo Rippel.** Pós doutor em Demografia pela UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais; Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP; Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR; Especialista em Teoria Econômica pela UFPR; Bacharel em Ciências Econômicas pela Unioeste. Professor Associado do Colegiado de Economia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/Campus de Toledo e Professor do PGDRA. Líder de Grupo e Pesquisador do GEPEC - Grupo de Estudos e Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional. E-mail: [ricardorippel@yahoo.com.br](mailto:ricardorippel@yahoo.com.br)

**Tatiane Salete Mattei.** Bacharel em Ciências Econômicas (Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE). Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNIOESTE). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA, UNIOESTE). Bolsista Capes. E-mail: [tati\\_mattei@hotmail.com](mailto:tati_mattei@hotmail.com), ORCID: 0000-0003-1652-0695.

**Tiago Martins da Silva.** Bacharel em Ciências Contábeis. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE/Toledo. Doutorando e bolsista do CNPq do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Unioeste - Campus de Marechal Cândido

Rondon. Atuou como contador da Cooperativa Agroindustrial de Produtores de Corumbataí do Sul e Região. Foi professor na Universidade Estadual do Paraná Campus de Campo Mourão e na Faculdade União de Campo Mourão - UNICAMPO. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis. Tem experiência com Mercado Institucional PNAE e PAA. E-mail: [tms.tiago.martins@hotmail.com](mailto:tms.tiago.martins@hotmail.com)

**Vanessa Stafusa Sala Denuzi.** Bacharel em Secretariado Executivo Bilingue pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Licenciada em Língua Inglesa pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Linguística Aplicada ao Ensino de Línguas Estrangeiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Professora e Formadora da rede estadual de ensino do Estado do Paraná. E-mail [vanessa.denuzi@escola.pr.gov.br](mailto:vanessa.denuzi@escola.pr.gov.br) ou [va\\_sala@hotmail.com](mailto:va_sala@hotmail.com)

**Weimar Freire da Rocha Jr.** Engenheiro Agrônomo. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor associado do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) da Unioeste/Toledo e membro dos Grupos de Pesquisa do CNPq GEPEC e TRANSlog. E-mail: [weimar.junior@unioeste.br](mailto:weimar.junior@unioeste.br) ou [wrochajr2000@gmail.com](mailto:wrochajr2000@gmail.com), ORCID: 0000-0002-3108-6690

**Zelimar Soares Bidarra.** Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPQ. Atualmente, é Professeure associée -d'École de Travail Social et Criminologie de l'Université Laval (Québec/Canada) e professora do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPSS) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: [zelimar@yahoo.com.br](mailto:zelimar@yahoo.com.br); Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3567-6794>

**Título** Economia e Desenvolvimento Local

**Organizadores** Lucir Reinaldo Alves  
Tatiane Salete Mattei  
Cínthia Santos Silva

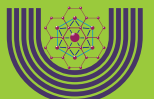
**Design de Capa** Marcio Kazama

**Formato** 16,2 cm x 22,9 cm

**Tipografia** Cambria Math  
Adobe Garamond Pro

**Número de Páginas** 291

# ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL



Núcleo de Desenvolvimento Regional  
**unioeste**



**PGDRA**

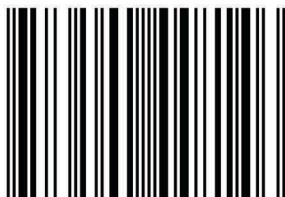
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
E AGRONEGÓCIO • UNIOESTE



**MESTRADO  
EM ECONOMIA**

ISBN: 978-65-00-44814-6

**CDL**



9 786500 448146



**unioeste**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná