

TERRITÓRIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

REFLEXÕES SOBRE AS REGIÕES FRONTEIRIÇAS DO
RIO GRANDE DO SUL

EDEMAR ROTTA
ERIK LUÍS SOTT DE SANTIS
FAGNER FERNANDES STIASAKI
VARLEI MACHADO DA ROSA
(ORGANIZADORES)



EDEMAR ROTTA
ERIK LUÍS SOTT DE SANTIS
FAGNER FERNANDES STASIAKI
VARLEI MACHADO DA ROSA
(ORGANIZADORES)

TERRITÓRIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

REFLEXÕES SOBRE AS REGIÕES FRONTEIRIÇAS DO
RIO GRANDE DO SUL



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Imagem da capa: Freepik

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

T327 Território, políticas públicas e desenvolvimento regional [recurso eletrônico] : reflexões sobre as regiões fronteiriças do Rio Grande do Sul / organizadores: Edemar Rotta ... [et al.]. – Santo Ângelo : Ilustração ; Santo Ângelo : EdiURI, 2025.
331 p. : il.

ISBN 978-65-6135-128-7

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7

1. Desenvolvimento regional. 2. Políticas públicas. 3. Rio Grande do Sul. I. Rotta, Edemar (org.).

CDU: 332.146.2(816.5)

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial - Ilustração

Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Whatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edegar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Salete Oro Boff	ATTITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Conselho Editorial - EdiURI

Dr. Antonio Carlos Wolkmer (UFSC – SC)
Dr. Augusto Jaeger Junior (UFRGS – RS)
Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto (PUC-SP)
Dr. José Russo (UFAM – AM)
Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior (UFRGS - RS)
Dr. Leopoldo José Bartolomé (ARG)
Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF-RS)
Dra. Marta Rosa Vigevano (ARG)
Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa (UFPE – PE)
Dr. Roberto Carlos Abinzano (UNaM – AR)
Dr. Vicente de Paulo Barreto (UERJ – RJ)

Esta obra foi avaliada e aprovada por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	13
JANDIR FERRERA DE LIMA	
APRESENTAÇÃO	17
EDEMAR ROTTA	
ERIK LUÍS SOTT DE SANTIS	
FAGNER FERNANDES STASIAKI	
VARLEI MACHADO DA ROSA	
Capítulo 1 - O COREDE MISSÕES E A PREDOMINÂNCIA DO SETOR PRIMÁRIO: IMPACTOS, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	25
ALESSANDRO NASCIMENTO DO NASCIMENTO	
EDEMAR ROTTA	
ALCIONE APARECIDA DE ALMEIDA ALVES	
Capítulo 2 - A TEORIA DOS “VAZAMENTOS DE RECURSOS” E AS LICITAÇÕES PÚBLICAS	53
ANDRÉ LUÍS BONFADA	
Capítulo 3 - AS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A EXPECTATIVA DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE A MICRORREGIÃO DE SANTA ROSA.....	65
CAMILA CRISTINA PAUMANN	
SERLI GENZ BOLTER	
Capítulo 4 - PARTICIPAÇÃO FEMININA EFETIVA NA ESFERA POLÍTICA: APLICAÇÃO DA TEORIA DO EMPODERAMENTO DOS ATORES LOCAIS.....	79
CAROLINE DAS CHAGAS OLIVEIRA	
LIVIO OSVALDO ARENHART	
EDEMAR ROTTA	

Capítulo 5 - A DIMENSÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR NA REGIÃO CELEIRO DO RIO GRANDE DO SUL	97

CAROLINE RAQUEL MASSAIA DRESCH
EDEMAR ROTTA

Capítulo 6 - REGIÃO MISSÕES E O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO PAUTADO NO CAPITAL SOCIAL: A ESCOLA COMO ESPAÇO DE AFIRMAÇÕES IDENTITÁRIAS	119

EDUARDA FERREIRA ANTUNES

Capítulo 7 - O TURISMO NA REGIÃO DAS MISSÕES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E DO CAPITAL SOCIAL	129

ERIK LUÍS SOTT DE SANTIS
IVANN CARLOS LAGO
EDEMAR ROTTA

Capítulo 8 - O COMPLEXO CHARQUEADOR-ESCRAVISTA E O COMÉRCIO ATLÂNTICO DO CHARQUE NO RIO GRANDE DO SUL: BREVE ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PELOTAS (RS) A PARTIR DA TEORIA DA BASE DA EXPORTAÇÃO..	147

GABRIELA FELDEN SCHEUERMANN
SANDRA VIDAL NOGUEIRA

Capítulo 9 - LIMITES E POTENCIALIDADES DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE SEGURANÇA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	163

HENRIQUE BALDUVINO SAFT DUTRA

Capítulo 10 - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A EXPERIÊNCIA DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	185

LARISSA BECK GARDIN
NELSON JOSÉ THESING
ELISIANE BISOGNIN
PEDRO LUÍS BÜTTENBENDER

Capítulo 11 - A IMPORTÂNCIA DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO USUÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	211

CAROLINE ABEGG
FABÍOLA DUTRA
JOÃO VÍCTOR MAGALHÃES MOUSQUER

Capítulo 12 - DINÂMICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DA FRONTEIRA OESTE GAÚCHA: PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E DA DEPENDÊNCIA	237

LILIANE LENCINA DOS SANTOS
IVANN CARLOS LAGO

Capítulo 13 - A CULTURA NO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO NO RS (2015-2030): UMA BREVE ANÁLISE ..	251

NELCÍ ANDREATTA KUNZLER
EDEMAR ROTTA

Capítulo 14 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM CINCO CAMPI DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA	271

PEDRO LUÍS BÜTTENBENDER
NELSON JOSÉ THESING
GABRIELA PERUSATTO LLANO
MELISSA WELTER VARGAS
MAGALIA GLOGER DOS SANTOS ALMEIDA

Capítulo 15 - URBANO E RURAL: TRANSFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS NA REGIÃO FUNCIONAL 7 DO RIO GRANDE DO SUL	293
THIAGO BENIZ BIEGER RENEO PEDRO PREDIGER EDEMAR ROTTA	
Capítulo 16 - POLÍTICA DE EQUIDADE DO SUS, CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE A (IN) APLICABILIDADE PARA O PÚBLICO LGBTQIA+ NA REGIÃO DA 12ª CRS/RS	303
VARLEI MACHADO DA ROSA IVANN CARLOS LAGO	
ÍNDICE REMISSIVO	321
SOBRE OS AUTORES	325

PREFÁCIO

A obra que aqui se apresenta ao público traz diferentes aportes e contribuições à grande área do desenvolvimento regional, em especial no tocante ao papel das políticas públicas para estimular mudanças socioeconômicas na faixa de fronteira gaúcha.

Particularmente, o espaço fronteiriço sempre fez parte do meu imaginário. Quando ainda menino na região de Palmeira das Missões (RS), na convivência com tropeiros e gaúchos de “velha cepa”, o tema “fronteira” lhes reavivava a memória saudosa de grandes bravuras, progresso e riqueza. Em boa parte da música regional gaúcha, a fronteira surge como um espaço de valores, coragem, de homens e mulheres fortes e de grandes fazendas que trazem na agropecuária sua estrutura produtiva mais pujante. Me recordo que nos anos 1980 e início dos anos 1990 me falavam da fronteira como lugar de grandes oportunidades. Quando estive em Alegrete (RS) e São Borja (RS), pela primeira vez a 25 anos atrás, meu imaginário começou a mudar. Além das dificuldades econômicas, milhares de jovens não tinham oportunidade de acesso ao ensino superior público e gratuito. Também não se tinha pesquisas focadas em problemas regionais. Os estudos sobre as particularidades dessa do território gaúcho escasseavam.

A fronteira rica, próspera, progressista e de oportunidades, ostentada na prosa dos gaúchos de “velha cepa” e de algumas canções regionais mais ufanistas, ficou pelo caminho. Nesse sentido, o cancioneiro missioneiro me parece mais realista, ao tratar da exclusão da população indígena e também ao trazer a figura do gaúcho pobre, campesino, a pé.

Em 2022, percorri diversos municípios da fronteira Oeste e Sudoeste do Rio Grande do Sul para colher subsídios para diferentes estudos que produzi e estou produzindo ao longo do tempo. Ao dialogar com parte da população obreira e com lideranças empresariais notei a dificuldade de se construir um projeto de desenvolvimento focalizado no endógeno, estimulado pelo capital social e humano, ambientalmente correto e inclusivo para as diferentes populações, para as diferentes estruturas produtivas. Digo diferentes populações porque o (a) gaúcho (a) é o elemento identitário de quem nasce no Rio Grande do Sul, mas se apresenta sobre diferentes gêneros, características, etnicidades, perfis e nuances. Nesse sentido, cabe refletir a política pública que se tem e a necessária para que esses gaúchos e gaúchas situados na região da faixa de

fronteira avancem em qualidade de vida. Diante dessa necessidade, a obra que aqui se apresente traz uma grande contribuição para esse debate, mas também para os formuladores de políticas públicas e demais lideranças da sociedade civil organizada.

Na questão das políticas públicas, a obra traz uma riqueza sem precedentes de casos, sejam eles ligados ao desenvolvimento social, sejam focados no aspecto econômico ou ambiental. Em todos esses casos, os autores e autoras analisam intervenções locais, ações oriundas do governo estadual ou federal, e nos trazem um panorama de ações e possibilidades de uso da política pública. Além disso, os textos também servem de parâmetro de avaliação para outras regiões brasileiras, seja em temática de análise, seja como espaço de intervenção e replicação das políticas públicas discutidas nos textos que compõem essa obra.

Outro aspecto a frisar é o desenvolvimento fronteiriço enquanto objeto e espaço de análise, que se permeia ao longo dos diferentes textos, seja discutindo questões de gênero, seja discutindo aspectos burocráticos e técnicos da gestão pública. Os textos demonstram que o desenvolvimento ao longo da faixa de fronteira do Rio Grande do Sul, espaço econômico rico, detentor de aptidões e potencialidades, também traz contradições sociais e nas condições de desenvolvimento endógeno de cada município, de cada território incrustado no seu espaço.

A boa nova é que o conteúdo dos diferentes textos, mais que apresentar problemas, também auxilia na interpretação dos entraves ao processo do desenvolvimento regional fronteiriço. E eles chegam em boa hora, pois a fronteira gaúcha é um espaço econômico contraditório, que oscila momentos de baixo dinamismo e progresso, com períodos de estagnação e perda de contingente populacional, que vem se acentuando ao longo dos anos. Ou seja, demanda atenção e intervenção do poder público e da sociedade civil organizada para estimular e sustentar seu processo de desenvolvimento.

É certo que a faixa de fronteira do Rio Grande do Sul traz desafios aos formuladores das políticas públicas e para os pesquisadores e pesquisadoras focados na discussão do desenvolvimento regional fronteiriço. Mas, diferente do início do século XX, agora esse espaço conta com diferentes Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas. Essas IES, com diferentes programas de pós-graduação e grupos de pesquisa, vêm refletindo e participando das discussões sobre os problemas regionais em diferentes fóruns regionais. Aí se vê a importância da interiorização do

ensino superior, que mesmo com todas as suas dificuldades e desafios contribui para o desenvolvimento sustentável das comunidades nas quais está inserido.

Parabéns ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo, em especial aos docentes e discentes do componente curricular “Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas”, que trazem esse conteúdo ao grande público. Que esses textos, tratados com o rigor metodológico e técnico da academia, auxiliem nas transformações socioeconômicas virtuosas que a faixa de fronteira gaúcha tanto necessita.

Jandir Ferrera de Lima, Ph.D.
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

APRESENTAÇÃO

Esta obra é fruto de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo, por discentes do componente curricular *Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas*; docentes em seus projetos de pesquisa; e pesquisadores de instituições parceiras. Se trata de contribuições para o estudo do cenário do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, procurando explicitar características socioeconômicas, ambientais, demográficas e culturais que auxiliem na projeção de perspectivas de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

O PPGDPP, em seu objetivo básico, procura contribuir para a formação de profissionais qualificados para desenvolver pesquisa avançada, a docência e a inovação na área do Desenvolvimento e das Políticas Públicas, a partir dos estudos das Ciências Sociais e Humanidades, em perspectiva interdisciplinar, comprometidos com a democracia e com os direitos humanos, habilitando-os a usarem os conceitos e as ferramentas científicas fundamentais para a análise das realidades socioeconômica e político-cultural em sentido amplo e, de modo especial, da realidade regional. Neste sentido, esta obra, organizada em 16 capítulos, se articula com os objetivos do Programa.

No primeiro capítulo, *O COREDE Missões e a predominância do setor primário: impactos, desafios e estratégias para o desenvolvimento regional*, Alessandro Nascimento do Nascimento, Edeimar Rotta e Alcione Aparecida de Almeida Alves, refletem sobre o desenvolvimento da região do COREDE Missões, localizada no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, evidenciando a predominância do setor agropecuário em contraste com a baixa expressividade industrial. A pesquisa se baseia em dados econômicos de 2017 e 2021, comparando indicadores como produção agrícola, VAB agropecuário e industrial, índice de renda, além de avaliar as propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs) regionais. O estudo revela um crescimento significativo na agropecuária, mas pouca diversificação econômica, o que limita o potencial de renda e desenvolvimento. Através da fundamentação teórica sobre desenvolvimento regional, políticas públicas e Arranjos Produtivos Locais (APLs), os autores propõem a valorização do desenvolvimento endógeno como base nas potencialidades locais e na

articulação com outros setores, para o fortalecimento socioeconômico da região, sem prejudicar a sustentabilidade ambiental.

O segundo capítulo, *A teoria dos “vazamentos de recursos” e as licitações públicas*, de André Luís Bonfada, investiga como os processos licitatórios, ao não promoverem a participação de empresas locais, contribuem para o escoamento de recursos que poderiam impulsionar o desenvolvimento regional, com ênfase na região do COREDE Missões. A partir da teoria dos vazamentos de recursos, formulado por Albert Hirschman, o autor analisa os impactos da má gestão, da ausência de planejamento e da baixa competitividade local nas compras públicas, com base em dados de pregões da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) nos anos de 2023 e 2024. A pesquisa identifica que a maioria dos contratos foi firmada com empresas de fora da região, resultando em fuga de capitais e perda de oportunidades econômicas locais. Bonfada defende que medidas como maior transparência, fiscalização, auditoria e políticas públicas de fortalecimento empresarial são essenciais para reverter esse cenário e garantir que os investimentos públicos promovam uma gestão pública mais eficiente e responsável.

O capítulo terceiro, *As consequências da reforma tributária para o desenvolvimento regional e a expectativa da redução da desigualdade social: um olhar sobre a microrregião de Santa Rosa*, de Camila Cristina Paumann e Serli Genz Bölter, analisa os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023, que trata da reforma tributária brasileira, com foco na criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais. As autoras discutem o papel do tributo como ferramenta de justiça social e ressaltam os limites da arrecadação se não acompanhada de uma gestão pública eficiente, transparente e voltada à equidade. A partir de revisão teórica e análise da microrregião de Santa Rosa, apontam a importância de políticas que reconheçam as especificidades territoriais e valorizem o desenvolvimento regional a partir das vocações locais. O capítulo defende que, embora o FNDR represente uma oportunidade de reequilíbrio federativo, sua efetividade dependerá da implementação concreta de medidas estruturantes e da fiscalização rigorosa quanto à aplicação dos recursos públicos.

O capítulo quarto, *Participação feminina efetiva na esfera política: aplicação da teoria do empoderamento dos atores locais*, de Caroline das Chagas Oliveira, Lívio Osvaldo Arenhart e Edemar Rotta, explora as relações entre gênero, política e empoderamento, com foco na baixa

representatividade feminina na política da região das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul. A partir da fundamentação teórica com autores como Judith Butler e Joan Scott, e com base em dados das eleições municipais de 2024, os autores discutem os entraves simbólicos, culturais e institucionais que dificultam o acesso das mulheres em cargos de poder. Utilizando a teoria do empoderamento dos atores locais, propõem que a ampliação da participação feminina na política exige conscientização, acesso à educação e políticas públicas voltadas à igualdade de gênero, reconhecendo o papel transformado das mulheres no desenvolvimento regional e na construção de uma sociedade mais equitativa.

No capítulo quinto, *A dimensão social do território: uma perspectiva interdisciplinar na Região Celeiro do Rio Grande do Sul*, Caroline Raquel Massaia Dresch e Edeimar Rotta analisam o território como um espaço multifacetado, composto por relações sociais, culturais e econômicas, com foco na Região Celeiro. A partir de uma abordagem interdisciplinar, os autores destacam o papel central da agricultura familiar na configuração do território e no desenvolvimento regional, considerando também os desafios estruturais como desigualdade, migração rural-urbana e baixa competitividade. São discutidas as dinâmicas de cooperação local, o papel das cooperativas e a importância da valorização do patrimônio territorial como caminho para um desenvolvimento sustentável. A análise reforça a necessidade de políticas públicas integradas que respeitem as especificidades locais, promovendo inclusão social, identidade cultural e sustentabilidade econômica no contexto do interior gaúcho.

No capítulo sexto, *Região Missões e o desenvolvimento endógeno pautado no capital social: a escola como espaço de afirmações identitárias*, Eduarda Ferreira Antunes discute sobre o papel da educação na construção do capital social e na afirmação identitária da região das Missões. A autora parte de uma análise crítica dos indicadores sociais e educacionais da região, destacando a importância da escola como espaço estratégico de resistência, emancipação e transformação social frente ao avanço das políticas neoliberais. Por meio de uma abordagem qualitativa e bibliográfica, o capítulo defende que o desenvolvimento regional passa pelo fortalecimento do senso crítico, da participação comunitária e da valorização cultural, colocando a educação como eixo central na luta contra a alienação e na construção de um projeto coletivo de desenvolvimento endógeno.

O capítulo sétimo, *O turismo na região das Missões do estado do Rio Grande do Sul: uma análise a partir do desenvolvimento endógeno e do capital social*, de autoria de Erik Sott de Santis, Ivann Carlos Lago

e Edegar Rotta, investiga o potencial do turismo missionário como vetor de desenvolvimento regional, a partir da valorização dos recursos históricos, culturais e sociais locais. Fundamentando-se nas teorias do desenvolvimento endógeno e do capital social, os autores defendem que o fortalecimento das relações comunitárias e da identidade cultural é essencial para impulsionar o turismo sustentável na região das Missões. A pesquisa, de cunho qualitativo e bibliográfico, articula conceitos multidimensionais de desenvolvimento e apresenta a importância da participação dos atores sociais na construção de um território integrado e autônomo. O capítulo destaca ainda a relevância do patrimônio histórico, como as reduções jesuíticas, e das práticas culturais locais, como o artesanato guarani, para a consolidação de uma economia baseada na valorização das potencialidades regionais e na preservação da memória coletiva.

O capítulo oitavo, *O complexo charqueador-escravista e o comércio atlântico do charque no Rio Grande do Sul: breve análise do desenvolvimento econômico de Pelotas (RS) a partir da teoria da base da exportação*, de autoria de Gabriela Felden Scheuermann e Sandra Vidal Nogueira, analisa o papel central da cidade de Pelotas na economia charqueadora do século XIX, destacando a importância do trabalho escravizado e do comércio atlântico como motores do desenvolvimento regional. A partir da teoria da base de exportação, o estudo evidencia como a exportação do charque, fabricado por e destinado aos trabalhadores cativos, impulsionou o crescimento econômico da região, inserindo Pelotas em uma rede comercial que incluía outras cidades escravistas da América do Sul. As autoras destacam ainda o papel geográfico estratégico do município, os laços com mercados nacionais e internacionais, e a relação direta com o ciclo do charque e o surgimento de novas dinâmicas socioculturais e econômicas, como a posterior identidade de Pelotas como “Capital Nacional do Doce”, em decorrência do intercâmbio com o nordeste açucareiro.

No nono capítulo, *Limites e potencialidades do uso da inteligência artificial no ciclo das políticas públicas na área de segurança nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul*, Henrique Balduvino Saft Dutra reflete de forma crítica as possibilidades e os desafios do uso da inteligência artificial (IA) na formulação e execução de políticas voltadas à segurança pública. A partir de uma abordagem interdisciplinar, que articula conceitos de cidades inteligentes, ciclo de políticas públicas e legislação sobre proteção de dados, o autor problematiza a adoção de tecnologias como reconhecimento fácil e predição de crimes em nível municipal. Ao mesmo tempo em que reconhece os ganhos em eficiência e tomada de decisão,

o estudo destaca os riscos à privacidade, à discriminação algorítmica e à violação de direitos fundamentais. O capítulo propõe uma reflexão sobre os limites éticos e legais da IA, defendendo sua utilização responsável e transparente, alinhada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e ao fortalecimento da cidadania digital.

O décimo capítulo, *Democracia participativa: a experiência das conferências municipais da criança e do adolescente*, de autoria de Larissa Beck Gardin, Nelson José Thesing, Elisiane Bisognin e Pedro Luís Büttgenbender, discorre sobre a efetividade das conferências como espaços de participação e controle social em Panambi/RS. Com base em uma análise de conteúdo, os autores evidenciam avanços na pluralidade de atores e na construção coletiva de propostas, mas também apontam fragilidades como a baixa representatividade de segmentos sociais e a repetição de diretrizes. O estudo destaca que, embora permeadas por limites institucionais e políticos, as conferências fortalecem a cidadania e representam esforços concretos de democratização no campo das políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

O décimo primeiro capítulo, *A importância da qualificação profissional do usuário da política de assistência social*, de autoria de Caroline Abegg, Fabíola Dutra e João Victor M. Mousquer, analisa a qualificação profissional como ferramenta de inserção no mundo do trabalho e de transformação da realidade dos usuários da política de assistência social. Com base em uma pesquisa quanti-qualitativa realizada nos CRAS do município de Ijuí/RS, as autoras discorrem sobre os dados de 407 usuários, revelando que grande parte possui baixa escolaridade, está fora do mercado de trabalho e depende de programas de transferência de renda. O estudo destaca que a qualificação, quando ofertada gratuitamente e articulada em rede, torna-se um caminho possível para a promoção da autonomia, resgate da autoestima e superação de vulnerabilidades sociais. As autoras defendem que a qualificação profissional deve ser compreendida como direito, contribuindo para a emancipação dos sujeitos e para o fortalecimento de políticas públicas que rompam com a lógica da dependência.

No capítulo décimo segundo, *Dinâmicas econômicas e sociais da fronteira oeste gaúcha: perspectivas do desenvolvimento endógeno e da dependência*, Liliane Lencina dos Santos e Ivann Carlos Lago analisam os contrastes econômicos e sociais da fronteira oeste do Rio Grande do Sul, região marcada pela produção agropecuária de larga escala e por altos índices de desigualdade social. A partir das teorias do desenvolvimento endógeno e da dependência, os autores refletem sobre como a concentração

fundiária, a dependência das commodities e a vulnerabilidade às oscilações do mercado internacional limitam o aproveitamento das potencialidades locais. O estudo destaca a coexistência de riqueza produtiva e pobreza estrutural, propondo que o fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação econômica e políticas públicas inclusivas são caminhos essenciais para promover um desenvolvimento sustentável e autônomo na região.

O capítulo décimo terceiro, *A cultura no plano estratégico de desenvolvimento no RS (2015-2030): uma breve análise*, de autoria de Nelci Andreatta Kunzler e Edegar Rotta, investiga a inserção da cultura nos planos de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, à luz das principais teorias contemporâneas sobre desenvolvimento territorial. Com base no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado (2015-2030), os autores identificam a predominância de abordagens como o desenvolvimento territorial e endógeno, que reconhecem a importância dos recursos locais e da participação social nos processos de transformação regional. No entanto, constata-se que a cultura, embora reconhecida como vetor de desenvolvimento em sua dimensão simbólica, cidadã e econômica, ainda aparece de forma tímida e secundária no planejamento estratégico, geralmente associada ao turismo ou a projetos de infraestrutura. O estudo evidencia a necessidade de aprofundar a compreensão teórica sobre o papel da cultura, para que esta seja incorporada de forma mais efetiva e estratégica nos processos de desenvolvimento, reconhecendo seu potencial para impulsionar não apenas a economia, mas também a coesão social, a identidade regional e a cidadania.

O capítulo décimo quarto, *Política de assistência estudantil em cinco campi do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha*, de autoria de Pedro Luís Büttgenbender, Nelson José Thesing, Gabriela Perusatto Llano, Melissa Welter Vargas e Magalia Gloger dos Santos Almeida, analisam a política de assistência estudantil a partir da experiência de cinco *campi* do Instituto Federal Farroupilha, destacando sua contribuição para a permanência e êxito dos estudantes. Os autores buscam discutir os avanços na oferta de auxílios, bem como os desafios enfrentados pela burocracia institucional. Assim, defendem a centralidade da assistência estudantil na democratização do acesso à educação e apontam a necessidade de fortalecer ações intersetoriais, defendendo o alcance de uma educação pública inclusiva.

No capítulo décimo quinto, *Urbano e rural: transformações demográficas na região funcional 7 do Rio Grande do Sul*, Thiago Beniz Bieger,

Reneo Pedro Prediger e Edemar Rotta abordam sobre as mudanças na proporção da população urbana e rural a partir dos Censos Demográficos de 2010 e 2022, com foco nos municípios da região funcional 7 do Rio Grande do Sul. Os autores demonstram que, embora a população total da região tenha se mantido estável, houve queda em todos os municípios na população rural, com aumento relativo da população urbana, especialmente nos municípios menores. O estudo destaca o avanço da urbanização como processo desigual e contínuo, refletindo transformações no modo de vida e desafios crescentes para as políticas públicas em áreas como saúde, transporte e educação. O capítulo conclui apontando a urgência de novas abordagens para compreender a dinâmica demográfica regional e formular políticas adequadas a essa realidade em transformação.

O capítulo décimo sexto, *Política de equidade do SUS, capital social e desenvolvimento regional: uma análise sobre a (in)aplicabilidade para o público LGBTQIA+ na região da 12ª CRS/RS*, de autoria de Varlei Machado da Rosa e Ivann Carlos Lago, analisa criticamente a ausência de efetivação das políticas públicas de saúde voltadas à população LGBTQIA+, a partir do recorte da Política de Equidade do SUS, da Política Nacional de Saúde Integral da População LGBT e da aplicação dos recursos oriundos do Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS) no Rio Grande do Sul. Como foco na região da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS), os autores identificam a negligência dos gestores públicos quanto à execução de verbas destinadas à equidade no SUS, revelando não apenas um cenário de omissão institucional, mas também um reflexo da persistência de estruturas sociais excludentes. A análise evidencia como essa lacuna compromete a consolidação do capital social local, ao reforçar barreiras ao acesso à saúde e à cidadania para sujeitos historicamente marginalizados. O capítulo defende que a não implementação dessas políticas aprofunda as desigualdades e enfraquece o desenvolvimento regional que deve ser entendido não apenas sob a ótica econômica, mas também pela capacidade de inclusão e justiça social dos territórios.

Edemar Rotta
Erik Luís Sott de Santis
Fagner Fernandes Stasiaki
Varlei Machado da Rosa
(Organizadores)

Capítulo 1

O COREDE MISSÕES E A PREDOMINÂNCIA DO SETOR PRIMÁRIO: IMPACTOS, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Alessandro Nascimento do Nascimento

Edemar Rotta

Alcione Aparecida de Almeida Alves

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.25-52

1 Introdução

A redemocratização brasileira, consolidada em 1988, trouxe a possibilidade de uma maior participação dos municípios na gestão administrativa, através da descentralização dos recursos financeiros. O Artigo 1 da Constituição, ao disciplinar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1988), estabeleceu que a democracia se consolida também através da participação popular, seja pelo voto ou por outras formas integrantes. Esta nova disposição constitucional, que abandona uma abordagem centralizada dos recursos e que incluiu o povo nas decisões, possibilitou o surgimento de outras formas de organização do Estado Brasileiro em conjunto com a sociedade, a fim de sistematizar a gestão pública. A Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que cria os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES¹) no estado do Rio Grande do Sul (RS), é um exemplo dessa ramificação institucional que fortalece a descentralização administrativa e promove a participação popular na

1 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), criados oficialmente pela lei estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Seus principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente (Rio Grande do Sul, 2024).

formulação das políticas públicas.

Os COREDES têm o objetivo de estabelecer o desenvolvimento a partir da segmentação de diferentes regionais do Estado, contando com a participação de diversas esferas da sociedade. O Artigo 1 §I da Lei nº. 10.283 atribui a necessidade de “promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região” (Rio Grande do Sul, 1994). Esta nova estrutura reconhece a necessidade de integrar os diversos atores da sociedade ao debate sobre desenvolvimento. Os COREDES, ao atuarem de maneira regionalizada, têm a oportunidade de abrir espaço para gestões voltadas para as reais necessidades das diversas regiões do RS, promovendo a governabilidade de maneira democrática.

Dentro do exercício de redemocratização do Brasil e de contemplação da participação popular nos processos de gestão dos recursos públicos, cria-se em 2000 a Lei Complementar nº 101 que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (Brasil, 2000), instituindo a obrigatoriedade da autoridade pública em divulgar os dados sobre a organização orçamentária e financeira, além de fornecer outros dados, incluindo receitas, despesas, contratos, licitações, dessa forma, permitindo o acesso de todos e atendendo ao requisito legal que estabelece o controle e a integração social na gestão pública. No contexto do RS, o governo do estado mantém diversos *sites* com uma série de dados que oportunizam o acompanhamento da população e promovem a transparência da administração pública, oportunizando um melhor planejamento por parte das instituições públicas.

A Fundação de Economia e Estatística (FEE) do RS, em uma parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), calcula e divulga dados relacionados às contas do RS e ao Produto Interno Bruto (PIB²) dos 497 municípios do estado. Também disponibiliza índices detalhados de volume e preço das exportações brasileiras. A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do RS é um órgão estratégico que disponibiliza uma ampla variedade de informações, sendo responsável por articular e coordenar a elaboração e execução de diversas políticas públicas do RS. Além disso, ela divulga o monitoramento dessas políticas, o que consolida a elaboração e acompanhamento do Planejamento

2 O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas (IBGE, 2024).

Estratégico do RS, conforme a Lei Complementar nº 14.733, de 15 de setembro de 2015.

Dentre as inúmeras instituições que contribuem para a gestão pública pode-se citar também o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgão do governo federal que fornece dados econômicos e estratégicos. “Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros” (IPEA, 2024). Ao disponibilizar uma base de dados, essas instituições desempenham um papel fundamental na elaboração de políticas públicas, pois, se baseando em evidências, o governo tem a capacidade de alinhar-se às necessidades reais dos diversos setores, sejam econômicos, sociais ou ambientais. Com a integração de informações e dados que se dialogam, a consolidação da gestão participativa promoverá ações que atendam às necessidades identificadas pelas diferentes regiões e setores da sociedade, contribuindo para a execução de políticas pautadas por certezas (Carneiro; Rosa, 2018).

Outra passagem importante da nossa redemocratização foi a criação da Lei nº 10.257, sancionada no ano de 2001. A lei, conhecida oficialmente como Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, criando assim o Plano Diretor dos municípios (obrigatório para municípios com população acima de 20 mil habitantes). Esse instrumento abriu portas para uma condução ainda mais descentralizada, colocando as cidades à frente do processo de gestão democrática, sendo a organização ocupacional do perímetro urbano um dos principais vieses da lei, além da possibilidade da elaboração do orçamento participativo (Bassul, 2010). Outro aspecto importante do Estatuto da Cidade, aprimorado pela Lei nº 12.608, no ano de 2012, foi a inclusão do Artigo nº 42, que trata da prevenção e mitigação de desastres urbanos, voltando as atenções da lei para além do crescimento e desenvolvimento das cidades, mas também para a segurança da população.

O desenvolvimento dos municípios e das regiões, no contexto das legislações destacadas, reflete uma proposta de crescimento que busca incluir a sociedade nas decisões políticas e na formulação das estratégias. Além disso, os planejamentos dos governos passaram a ser embasados com informações de diversos dados, essenciais para a criação de novas políticas públicas, aproximando-se da realidade das comunidades. O Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões 2015 – 2030 (PED), elaborado

pelo COREDE Missões em 2017, em parceria com diversos segmentos da sociedade, é um exemplo prático de planejamento participativo. O documento definiu uma série de vocações para o desenvolvimento regional. Entre elas, destacam-se a ampliação e qualificação da prestação de serviços, o crescimento do setor agroindustrial, o fortalecimento do turismo, e a busca pelo crescimento sustentável.

Este capítulo se coloca na condição de contribuir para a democratização da gestão pública, através da relação entre análise de dados e estudos teóricos. Sendo parte integrante do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul UFFS - Campus Cerro Largo, o estudo buscou promover uma reflexão sobre os resultados econômicos e seus impactos no desenvolvimento regional do COREDE Missões. Assim, o conceito de “desenvolvimento” foi um dos temas da pesquisa, sendo uma experiência que relacionou algumas teorias estudadas pela disciplina “Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas” aos resultados econômicos obtidos pela região em determinado período.

Nesse sentido, a pesquisa reuniu uma série de dados relacionados aos municípios que compõem o COREDE Missões, com a finalidade de **avaliar** o desenvolvimento econômico da região e **identificar** possibilidades de políticas públicas para impulsioná-lo. Para avaliar o desenvolvimento da região das Missões no período recente, foram utilizados dados de 2017 e 2021, com foco no PIB industrial e agropecuário, e valores da produção agropecuária dos 25 municípios que compõem a região. Também, foram avaliados os indicadores de renda, tanto da região do COREDE, quanto os dados gerais do estado do RS. A escolha de 2017 se justifica por ser o ano em que foi elaborado o PED da Região das Missões (COREDE), analisado também, o que proporciona um ponto de referência importante para o início das ações planejadas para o crescimento econômico da região. O ano de 2021 foi selecionado por ser o período mais recente que contém a maior quantidade de dados econômicos disponibilizados pelo governo do RS. O ano de 2021 foi também aquele que antecedeu o período da elaboração da atualização do PED da Região das Missões (COREDE), documento este que contém os projetos elaborados pelo conselho regional com suas devidas atualizações.

2 Metodologia

2.1 Pressupostos metodológicos do estudo

O estudo proposto partiu das inferências obtidas através da disciplina Desenvolvimento regional e políticas públicas, pertencente ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS – Campus Cerro Largo/RS. Através dos estudos em sala de aula, foram discutidas diferentes vertentes conceituais sobre desenvolvimento regional, sendo proposto a seguir um estudo relacionado a uma determinada região discutida durante os encontros. Como mencionado anteriormente, o campo de estudo selecionado foi a região do COREDE Missões, onde localiza-se o campus da universidade. A dinâmica de pesquisa foi se moldando ao longo das análises documentais, sendo fator preponderante a informação contida no *site* da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que menciona a pouca expressividade da região em relação a indústria. Nesse momento, formulou-se o problema da pesquisa (Gil, 2002), que buscou compreender a inexpressividade industrial na região do COREDE Missões. A investigação procurou apresentar os resultados econômicos nos setores industrial e agrícola, sendo este último o setor econômico que historicamente se destaca como o mais produtivo na região.

Nesse sentido, buscando compreender a representatividade econômica dos 25 municípios em relação ao Estado do RS, analisou-se o valor adicionado bruto (VAB)³ industrial e agropecuário, a produção agrícola e o índice de renda da região. A partir dessa análise, buscou-se avaliar as iniciativas propostas pelo COREDE Missões, considerando os dados presentes nos PEDs 2017 e 2023, especialmente as informações relacionadas aos 82 projetos elaborados pelo conselho regional. A partir dessa análise, buscou-se esboçar reflexões sobre as possibilidades de desenvolvimento local, considerando os impactos das iniciativas previstas nos PEDs e as dinâmicas econômicas da região, para identificar estratégias que possam contribuir para o avanço produtivo.

3 Valor Adicional Bruto (VAB): “utilizado como medida da riqueza social gerada em uma região ou país, em determinado período. A definição do VAB é dada pela diferença entre o valor bruto de produção e o consumo intermediário (CI). Isto é, o valor de todas as mercadorias que entram na produção de outras mercadorias é descontado do valor total das mercadorias produzidas” (Faria, 1983, p. 110-111).

O período de estudo estabelece relação direta com as proposições do COREDE Missões (PEDs elaborados em 2017 e 2023), e também convergem com o período mais recente em que são disponibilizados dados pelas plataformas estatais (como o Governo do Estado do RS e o IBGE) relacionados aos resultados econômicos dos municípios. Assim, analisou-se os resultados econômicos (VAB industrial e agropecuário, produção agrícola, índice de renda) dos anos de 2017 e 2021 da região do COREDE Missões, estabelecendo uma comparação entre os períodos para verificar se houve aumentos ou reduções nos indicadores analisados. Essa análise permitiu observar as variações econômicas ao longo do tempo, buscando entender as tendências de crescimento ou estagnação na região, e como esses resultados podem ser relacionados com as iniciativas propostas nos PED 2017 e 2023.

Ao considerar previamente a baixa expressividade econômica da indústria na região do COREDE Missões, os documentos selecionados para o estudo buscaram fornecer informações detalhadas sobre os fatores que contribuem para essa situação. Conforme Bardin (1977, p. 96) “convém escolher o universo de documentos susceptíveis de fornecer informações sobre o problema levantado”. Nesse sentido, analisou-se o Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, uma plataforma do governo do RS que disponibiliza uma ampla gama de dados em diversas áreas, incluindo indicadores econômicos, sociais e produtivos. Outras plataformas utilizadas foram a Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS (FEE), que forneceu dados sobre o índice de renda e indicadores econômicos da região, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, que disponibilizou informações sobre os resultados do setor agrícola, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados sobre população, contextos históricos e dados sobre os biomas pertencentes ao RS.

Considerando o planejamento proposto, a pesquisa se caracteriza por ser uma análise documental qualitativa, focada na interpretação dos dados disponíveis nas plataformas institucionais e documentos selecionados. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 177) a pesquisas documentais, quando mensuram dados estatísticos, “abrangem os mais variados aspectos das atividades de uma sociedade, incluindo as manifestações patológicas e os problemas sociais”. Em relação aos dados qualitativos, a análise pode ser considerada como uma forma de estatística descritiva, pois envolveu o levantamento e a organização dos dados globais do campo de estudo, com o objetivo de identificar padrões, tendências e características relevantes

dentro do contexto investigado (Silvestre, 2007). Nesse sentido, após o levantamento dos dados econômicos (estatísticas), foi realizada uma breve análise, utilizando o referencial teórico como guia para as interpretações. Esse referencial permitiu contextualizar os resultados encontrados, relacionando-os com as teorias de desenvolvimento regional e políticas públicas.

2.2 A região do COREDE Missões

O COREDE Missões, um dos 28 conselhos que integram o RS, localiza-se na região Noroeste, fronteira do Brasil com a Argentina, e é composto por 25 municípios, que juntos, somam uma área de 12.861,2 km², representando, aproximadamente, 4,56% da área total do Estado. (Rio Grande do Sul, 2024). Os municípios que compõem a região são: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato, Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama, Vitória das Missões.

O município com maior extensão territorial na região do COREDE Missões é Santo Antônio das Missões, com área total de 1710 km², seguido por Bossoroca (1610 km²), São Luiz Gonzaga (1295 km²), São Miguel das Missões (1228 km²) e Giruá (857 km²) (RIO GRANDE DO SUL, 2024). Em relação a população, segundo dados do último CENSO, realizado em 2022, Santo Ângelo é o município da região do COREDE Missões com maior população (76917), seguido por São Luiz Gonzaga (34752), Giruá (16013), Cerro Largo (13705) e Santo Antônio das Missões (10300). Comparando com a população total do Estado, que é de 10.882.965 habitantes, a população do COREDE Missões representa, aproximadamente, 2,21% (240593 habitantes) da população total do RS (IBGE, 2024).

Segundo o PED do COREDE Missões, a de consolidação da região é:

Ser reconhecida até 2030 como uma região de alta atratividade turística, agregadora de valor na produção agropecuária, industrial e de serviços, apoiadora do empreendedorismo e da inovação, considerando a valorização de suas vocações e territorialidades, articulada e engajada

com os princípios da sustentabilidade. (COREDE Missões, 2023, p. 257).

Em relação às características sócio-históricas, o PED do COREDE Missões (2023, p. 258) destaca que ela é uma “região produtora de alimentos com suas bases ramificadas na prestação de serviços, na agroindústria, no turismo e na sua diversidade de recursos culturais e naturais, com sustentabilidade social, econômica e ambiental”. A região apresenta pontos fortes, como a presença de agroindústrias familiares e cooperativas, diversificada produção agrícola, incluindo culturas como alfafa, girassol e fruticultura. A infraestrutura de abatedouros e frigoríficos é considerável, e há um comércio variado, com um bom comércio artesanal. No entanto, enfrenta desafios como a migração de jovens para áreas urbanas, escassez de mão de obra qualificada e dificuldades burocráticas na formalização de agroindústrias (COREDE Missões, 2023).

Segundo dados da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a região do COREDE Missões enfrenta desafios estruturais que comprometem seu desenvolvimento, como é o exemplo da infraestrutura rodoviária, que limita a conexão entre a região com a Argentina. Além disso, alguns dos municípios não apresentam acesso asfáltico. A base de produtividade se concentra na agropecuária, com a criação de bovinos e suínos, o cultivo de milho, trigo e mandioca. A indústria é pouco expressiva, voltada para a manufatura de produtos primários. O turismo se apresenta como um ativo importante, mas dados relacionados a infraestrutura voltada para serviços de saúde e a geração de renda refletem a dificuldade de desenvolvimento da região. Ainda, o saneamento básico apresenta carências, principalmente em relação a domicílios sem acesso à fossa séptica (Rio Grande Do Sul, 2015).

3 Referencial teórico

3.1 Desenvolvimento regional e políticas públicas: conceitos

Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU) preconiza, o desenvolvimento passou a ser transversal, devendo atender a uma grande demanda de objetivos. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU (Imagem 1) expressam a complexidade e transversalidade que deve ser estabelecida quando tratamos de

desenvolvimento, indo desde a erradicação da pobreza, passando pelo desenvolvimento da indústria, infraestrutura e inovação, e chegando à implementação de parcerias, combate a desastres naturais e preservação do meio ambiente.

Imagem 1: os 17 ODS estabelecidos pela ONU em 2015 que englobam diversas dimensões de desenvolvimento



Fonte: ODS BRASIL (2024).

A ideia recente sobre desenvolvimento, seja de um estado, região geográfica, uma comunidade ou mesmo um indivíduo, requer uma reflexão sobre quais as demandas que realmente a sociedade necessita atender. Ao voltar no tempo, percebe-se que após a Segunda Guerra Mundial o termo era utilizado para tratar, essencialmente, de questões econômicas, talvez sobre sociologia econômica (Sousa; Theis; Barbosa, 2020). A partir dos anos 50 o conceito de desenvolvimento (ocidental capitalista) passou a orientar estratégias e políticas que promoveram a integração de diferentes conhecimentos, mas também gerou posições ideológicas divergentes (Siedenberg, 2006). Contudo, o processo de desenvolvimento necessita de uma compreensão dos objetivos que se almeja atingir, reconhecendo que transcender não significa transgredir, mas sim atuar com disciplina dentro de seu próprio contexto (Santos, 2006).

Dessa forma, buscando diferentes perspectivas sobre desenvolvimento, sobretudo, sobre o avanço regional, este segmento do estudo apresenta ideias que visam a melhoria econômica e a integração social. Sem deixar de lado os ODS elencados pela ONU, acredita-se que a racionalidade do desenvolvimento é centrada na economia, sendo ela a base para o progresso de toda uma estrutura social. Mesmo com a necessidade de fazer a economia crescer, não se pode ignorar as mudanças ambientais que esse processo tem ocasionado, tampouco iludir-se pela ideia de que a transformação da produção em ganho econômico deve ser considerada uma prioridade absoluta (Furtado, 1988). Desenvolvimento então, deve ser organizado considerando as características de cada localidade, adequando-se as reais necessidades das pessoas e do meio ambiente.

As características atribuídas ao modelo de desenvolvimento sob a ótica de Leibniz ressaltam a necessidade de um planejamento sequencial de tarefas que convergem para o “inevitável desenvolvimento” (Sampaio Junior, 2011). Outra ideia importante a ser considerada relaciona-se as contribuições de Albert Hirschman. O estudioso defendeu que as diferentes regiões, por dotarem de características distintas, sejam de localização, geográficas, produtivas, deviam trabalhar seu desenvolvimento através do encadeamento de setores (Bianchi, 2007). Nesse sentido, o setor primário pode servir de impulso econômico para o desenvolvimento de outros setores, por exemplo. Mas essa concepção de planejamento de desenvolvimento necessita ser organizada através de políticas regionais, que considerem as características locais, uma vez que, em determinada época brasileira, as políticas de desenvolvimento econômico, sobretudo, a industrialização, promoveram uma disparidade econômica, intensificando as desigualdades entre as diferentes regiões do país (Furtado apud Rotta, 2018).

Dessa forma, desenvolvimento de um determinado espaço, ou desenvolvimento regional, deve ser protagonizado pelos seus próprios atores. Em outras palavras, deve-se priorizar as potencialidades locais, considerando ser um processo de baixo para cima (Amaral Filho, 1996). A ideia de crescimento de baixo para cima, ou mesmo, de dentro para fora, é conceituado como “desenvolvimento endógeno”. Essa modalidade de transformação local converge com “as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando ao instrumental econômico neoclássico variáveis como participação e gestão local” (Braga, 2002, p. 24). Seria uma convicção de desenvolvimento autossuficiente,

com a capacidade de criar suas próprias estratégias para a progressão das diferentes esferas que comportam a sociedade, considerando a econômica produtiva como o segmento catalizador desses avanços.

Incrementando a perspectiva acima, Boisier (1996) destacou que o desenvolvimento local no conceito endógeno ganha força ao aprimorar a relação de troca entre setores, pois os custos de transação são menores quando as articulações são próximas, reduzindo barreiras e buscando por soluções alinhadas às necessidades locais. Isso acontece a partir de iniciativas que centrem o planejamento em torno da valorização das produções locais (Abramovay, 2000). Nesse sentido, o primeiro passo segue pelo entendimento das lideranças sobre a necessidade da valorização das produções locais, seguindo pelas raízes culturais e chegando até as políticas macro estruturadas a fim de impulsionar as demandas econômicas. Mas essa abordagem não é uma simples questão de interpretação, ela transpassa a ciência da economia a chega à complexidade das relações sociais, culminando em políticas públicas que devem ser orientadas por objetivos comuns (Barros; Silva; Spinola, 2006).

A intensificação da industrialização a partir das características produtivas de determinada região pode ser um meio que resulta no avanço social, mas essa estruturação necessita ser ajustada por políticas que valorizem todos os setores, seja ele o produtivo, seja ele o da força de trabalho. Como na ideia anterior, estabelecer modelos de desenvolvimento requer uma interpretação integralizada, com almejos econômicos e, sobretudo, almejos sociais. A contribuição de Mauro Marini com sua obra “Dialética da Dependência”, de 1974, ressalta um modelo capitalista industrial estabelecido na América Latina, que ordenou, de um lado, o acúmulo de capital, e de outro, o assalariado. Segundo Mauro Marini, essa relação culminou também na intensificação do consumo (Martins, 2017). Nesse sentido, as políticas públicas com objetivo no desenvolvimento econômico, mais do que estar atentas para essas implicações, devem promover um equilíbrio entre o acúmulo de capital e a valorização das condições de trabalho.

Nesse contexto reflexivo sobre as dinâmicas econômicas e sociais, os arranjos produtivos locais (APLs) se tornam um modelo que pode proporcionar um desenvolvimento regional mais integrado. Os APLs se dão através de agentes sociais, políticos e produtos que estão localizados em uma mesma região, desenvolvendo atividades econômicas inter-relacionadas, possuindo vínculos e produção, cooperação, interação e

aprendizagem mútua (REDESIST, 2004). Nessa perspectiva, entende-se que o capital social desempenha um papel crucial no fortalecimento e crescimento de toda a cadeia produtiva. Ao destacar importância para o capital social e para a atuação de forma comunitária, Putman (2006, p. 186-187) evidencia que:

Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características também é algo que tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos. Tal argumentação sugere que deve haver pelo menos dois equilíbrios gerais para os quais todas as sociedades que enfrentam os problemas da ação coletiva (ou seja, todas as sociedades) tendem a evoluir e que, uma vez atingidos, tendem a auto-reforçar-se. (PUTMAN, 2006, p. 186-187).

Dessa maneira, o desenvolvimento endógeno, que promove as valias das características locais, aliado a conexões aos objetivos comuns entre os diversos setores (APLs), pode representar uma estratégia de crescimento regional que atenda a todos os segmentos. Aliados a políticas públicas que estimulam uma ação em conjunto, o desenvolvimento pode ser tornar mais equilibrado, diminuindo as diferenças socioeconômicas. Ao relacionar as ideias de Dallabrida (2011) sobre os arranjos políticos, pode-se destacar a importância de um processo que leve em consideração as especificidades locais e promove uma verdadeira participação democrática para a promoção do desenvolvimento regional. Ele converge com a ideia de que, para ser eficaz, o avanço regional deve promover uma descentralização política, superando as limitações estruturais e históricas, garantindo a inclusão de todos os segmentos sociais nas decisões organizacionais.

4 Resultados e discussão

4.1 Dados econômicos do Corede Missões (2017 e 2021)

A análise a seguir se detém na comparação entre os principais indicadores econômicos pertencentes ao COREDE Missões e ao Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase nas variações ocorridas entre os anos de 2017 e 2021. Foram analisados o VAB agropecuário e da indústria, o

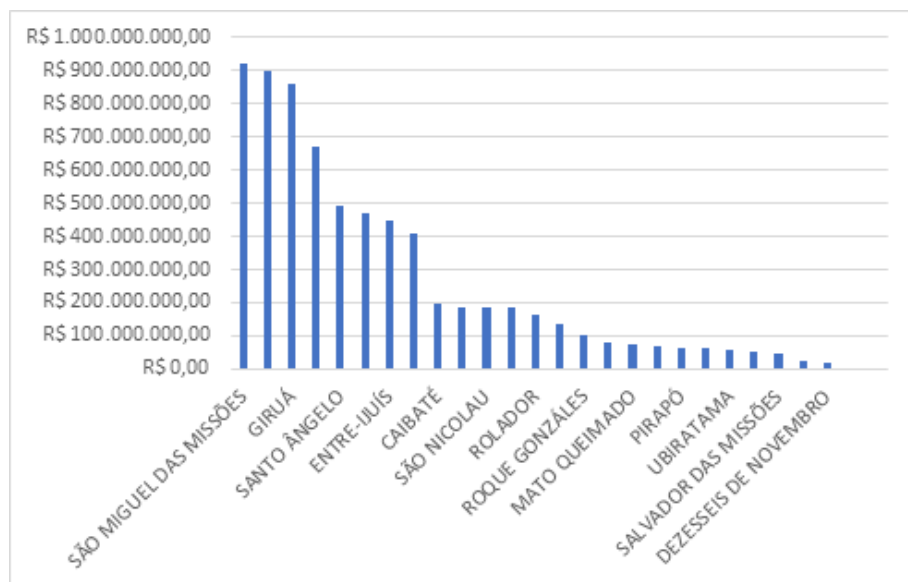
PIB total, a produção agrícola e os indicadores de renda⁴, com o objetivo de identificar os principais resultados responsáveis pelo crescimento ou estagnação econômica, tanto no COREDE Missões quanto no RS. A comparação buscou entender como esses setores se apresentaram ao longo do processo, destacando as elevações ou decréscimos dos indicadores, e uma comparação com os dados gerais do RS.

A produção agrícola da região do COREDE Missões passou de R\$ 2.993.593.109,00 em 2017 para R\$ 6.867.870.615,00 em 2021, representando um crescimento absoluto de R\$ 3.874.277.506,00. Equivale a um aumento de 129,4%. No mesmo período, a produção agrícola estadual cresceu de R\$ 51.420.564.038,00 em 2017 para R\$ 103.823.902.495,00 em 2021, registrando um aumento de R\$ 52.403.338.457,00 e um aumento percentual de 101,3%. Em 2017, o COREDE Missões representava 5,82% do total da produção agrícola do estado. Em 2021, essa participação subiu para 6,61%, indicando que o crescimento da produção agrícola da região superou o crescimento médio do estado no período.

A área do COREDE Missões corresponde a 4,56% do território estadual, o que evidencia que a região obteve um resultado maior em relação a produção agrícola estadual. Em 2021, o COREDE Missões apresentou uma produtividade agrícola média de R\$ 533.998,91 por km², maior que a média estadual de R\$ 368.448,27 por km². Entre os municípios que se destacam está Santo Antônio das Missões, que obteve o maior crescimento entre 2017 e 2021, correspondendo a 189,72%, seguido por Giruá, São Miguel das Missões e Santo Ângelo. Giruá obteve a maior produção agrícola em 2021 em relação ao tamanho de sua área territorial, com R\$ 1.003.854,18 por km². Consta no Gráfico 1 a produção agrícola dos 25 municípios da região do COREDE Missões em 2021.

4 O Departamento de Economia e Estatística (DEE) calcula os resultados do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) do Estado do Rio Grande do Sul e de suas regionalizações: municípios, microrregiões, mesorregiões, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e Regiões Funcionais (Rio Grande Do Sul, 2024).

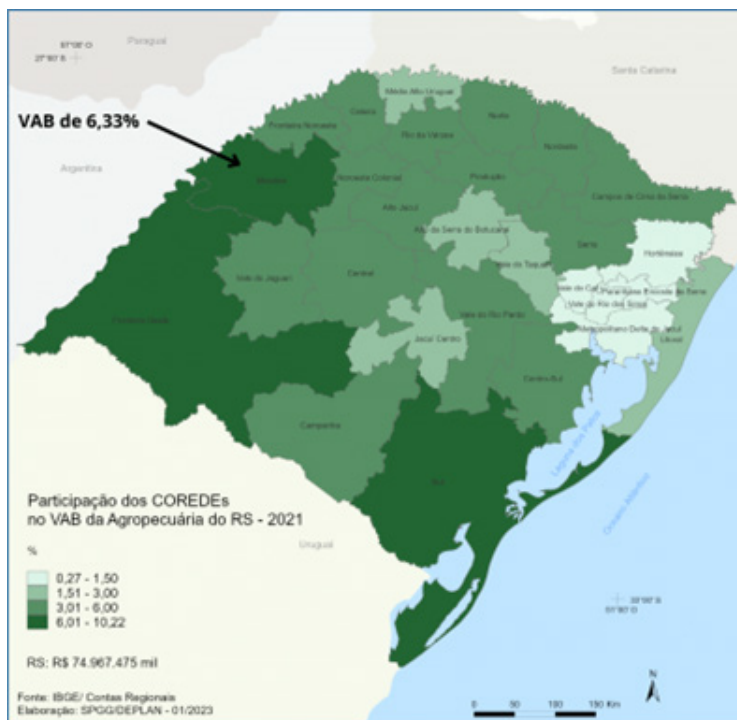
Gráfico 1: Valor da produção agrícola dos municípios do COREDE Missões em 2021



Fonte: IBGE/Contas Regionais (2024).

O VAB agropecuário de todo o COREDE Missões passou de R\$ 1.944.231.952,00 em 2017 para R\$ 4.749.010.154,00 em 2021, representando um crescimento de 144,78%. Em comparação, o VAB agropecuário do RS aumentou de R\$ 33.612.228.094,00 em 2017 para R\$ 74.967.474.897,00 em 2021, com um crescimento de 123,90%. A taxa de crescimento do COREDE Missões foi superior a taxa de crescimento do RS. A região dos 25 municípios aumentou sua representatividade em relação ao VAB estadual, passando de 5,79% para 6,33%. A representatividade territorial do COREDE Missões em relação ao estado, como mencionada anteriormente, de 4,56% da área total, difere em relação a sua contribuição ao VAB agropecuário, que é de 6,33%, indicando que a região tem uma produção agropecuária proporcionalmente maior em uma comparação com as dimensões do estado do RS. Na Imagem 2 estão ilustradas as representatividades das regiões dos COREDEs do RS em relação ao VAB agropecuário, com destaque para o COREDE Missões.

Imagem 2: VAB Agropecuário das regiões dos COREDEs do Estado do Rio Grande do Sul em 2021 (destaque para o resultado da região do COREDE Missões).



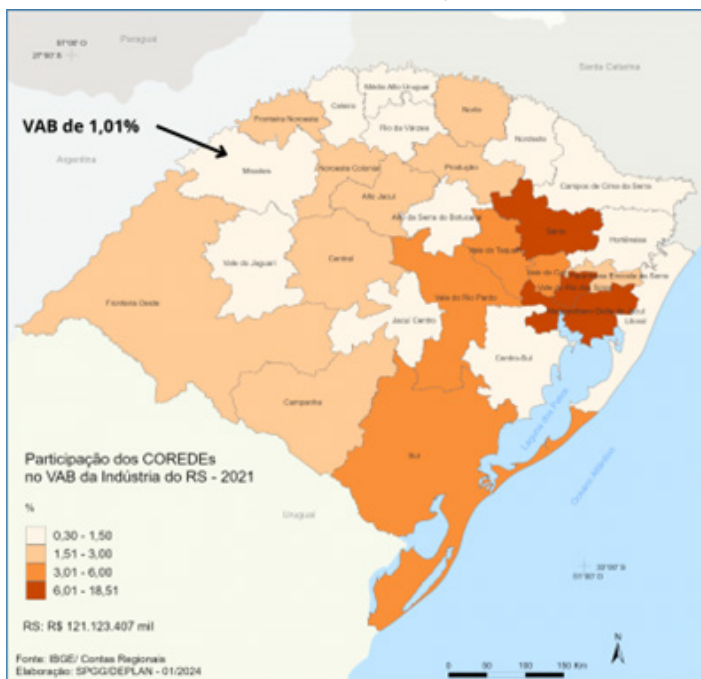
Fonte: IBGE/Contas Regionais (2024).

Entre os municípios do COREDE Missões, alguns se destacaram pelo crescimento absoluto em relação ao VAB agropecuário entre 2017 e 2021. São Miguel das Missões registrou um aumento de R\$ 347.441.422,00, passando de R\$ 217.542.651,00 para R\$ 564.984.073,00. Giruá, por sua vez, apresentou um crescimento absoluto de R\$ 341.472.302,00, aumentando de R\$ 199.560.042,00 para R\$ 541.032.344,00. São Luiz Gonzaga também obteve crescimento no período, com um acréscimo de R\$ 321.605.855,00, passando de R\$ 239.586.654,00 para R\$ 561.192.509,00. Já, Santo Antônio das Missões cresceu R\$ 285.777.578,00, saindo de R\$ 146.528.333,00 em 2017 para R\$ 432.305.911,00 em 2021. Em relação ao crescimento percentual, Eugênio de Castro foi o município com o maior destaque, alcançando um aumento de 206,58% no VAB agropecuário entre 2017 e 2021.

Os resultados relacionados ao VAB industrial do COREDE Missões, no período de 2017 a 2021, não apresentaram a mesma elevação

observada no setor agropecuário. Enquanto o VAB agropecuário destacou-se por sua representatividade e crescimento, o setor industrial registrou resultados de retração em alguns municípios e um desempenho conjunto diferente daquele apresentado pelo estado RS. Entre 2017 e 2021 o VAB industrial dos 25 municípios do COREDE Missões apresentou queda de 1,01%, passando de R\$ 1.302.292.090,00 para R\$ 1.289.198.013,00. Ao analisar o desempenho dos municípios, nota-se que Roque Gonzáles registrou o decréscimo em valores brutos totais entre 2017 e 2021 de R\$ 420.251.820,00 (66,6%), contribuindo para a retração do COREDE Missões nesses cinco anos. O município que apresentou o maior aumento foi São Pedro do Butiá, com crescimento de 159,23%, entre os anos de 2017 a 2021. Seguindo, São Luiz Gonzaga registrou um aumento de 122,41%; Entre-Ijuís ocupa a terceira posição, com 115,86%, enquanto Sete de Setembro apresentou um crescimento de 109,95%. Em quinto lugar, Vitória das Missões obteve um aumento de 93,34%. Na Imagem 3 está ilustrada a representatividade do COREDE Missões em relação ao VAB industrial a nível estadual.

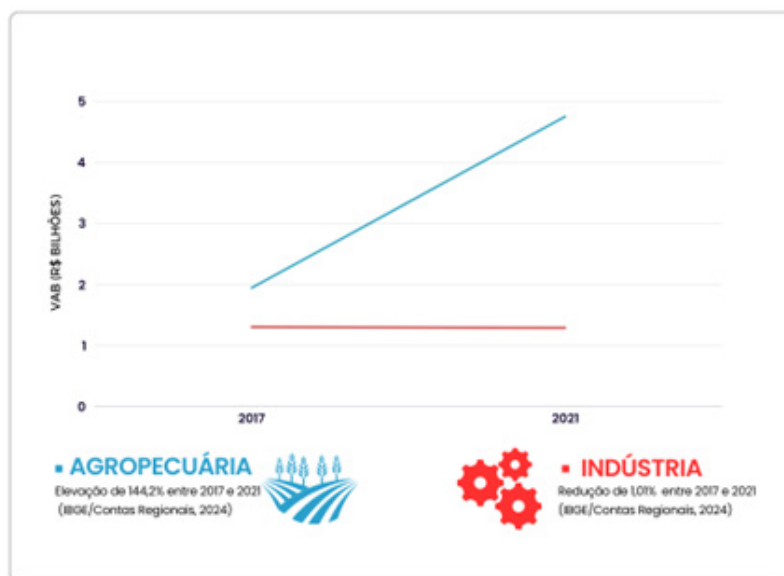
Imagem 3: VAB da Indústria das regiões dos COREDEs do Estado do Rio Grande do Sul em 2021 (destaque para o resultado da região do COREDE Missões).



Fonte: IBGE/Contas Regionais (2024).

A densidade econômica por setor no COREDE Missões revela diferença de produtividade territorial entre o mercado agropecuário e o industrial. Em 2021, o VAB agropecuário alcançou uma densidade de R\$ 369.269,46 por km², enquanto o VAB industrial foi menor, atingindo apenas R\$ 100.282,24 por km². Isso equivale a uma diferença de, aproximadamente, 268% em favor do setor agropecuário, que demonstra uma produtividade por área territorial quase 3,7 vezes maior que o setor industrial. Esses dados evidenciam a importância econômica do setor agropecuário para a região, que supera amplamente a contribuição industrial. Esta diferença entre o setor agropecuário e o industrial é destacada no Gráfico 2. Nota-se que a VAB agropecuário da região das missões apresentou uma ascendência entre 2017 e 2021. Diferentemente, o VAB industrial manteve, praticamente, os mesmos resultados no mesmo intervalo de tempo.

Gráfico 2: evolução dos VABs agropecuário e industrial da região do COREDE Missões (2017-2021)

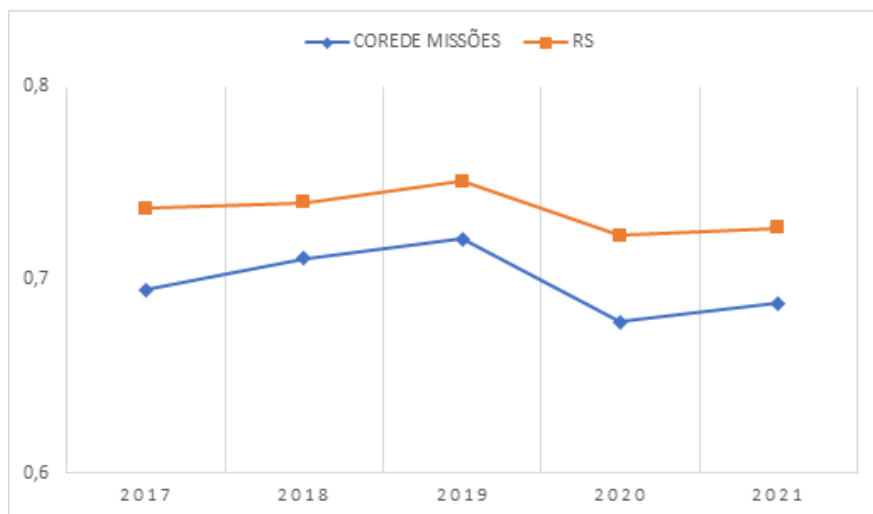


Fonte: Autor (2024).

Ao comparar os Índices de Desenvolvimento Econômico e Social (IDESEVIS) do RS e do COREDE Missões, entre os anos de 2017 e 2021, observa-se que o RS apresenta valores superiores em relação a região do COREDE. A média do IDESEVIS no RS durante o período foi de

0,7356. Já, o COREDE Missões apresentou uma média inferior, de 0,6986. Os indicadores utilizados para esta análise se concentram apenas ao bloco renda, uma vez que o objetivo foi de analisar as diferenças relacionadas à dimensão econômica entre o RS e o COREDE Missões no período de 2017 a 2021. No Gráfico 3 estão destacados os resultados relacionados a renda do RS e do COREDE Missões nos anos em destaque.

Gráfico 3: Comparação do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Renda) entre a região do COREDE Missões e o RS (2017 – 2021)



Fonte: IDESEVIS/Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2024).

Ao analisar os 82 projetos contidos no PED (2023) do COREDE Missões, estes elaborados a partir das estratégias criadas pelo conselho, priorizando as demandas da região, identificou-se que cerca de 57% dos recursos financeiros estão alinhados a projetos voltados para a infraestrutura de transportes, tais como a duplicação da BR 285, a construção do Complexo Internacional de Porto Xavier (BRA) x San Javier (ARG), ampliação do Aeroporto Internacional de Santo Ângelo, entre outras ações. Destacam-se também projetos voltados para o desenvolvimento do turismo da região, ampliação da infraestrutura de serviços de saúde e educação. A pesquisa identificou que, dos R\$ 1.667.766.656,17 (um trilhão e seiscentos milhões de reais) previstos para investimentos em diversos projetos, apenas 0,39% foi destinado a iniciativas voltadas à geração direta de empregos e renda por meio da industrialização, sobretudo a agroindústria. Dentre os projetos constam: Centro de referência em apicultura missioneira;

Centro de inovação no desenvolvimento de produtos naturais voltados para a agricultura orgânica; Implantação da rede de agroecologia; Apoio a gestão das agroindústrias das Missões; Fomento ao empreendedorismo; Empreendedorismo rural e o desenvolvimento sustentável; Centro para qualificação de agroindústrias; Redes de Cooperação. Estes projetos representam um montante de R\$ 6.500.600,00 (seis milhões e quinhentos mil reais) em investimentos planejados pelo COREDE Missões em sua atualização em 2023 (PED).

4.2 Breves reflexões

Ao analisar os resultados econômicos do COREDE Missões nos anos de 2017 e 2021, notou-se que o setor primário é altamente predominante na região. Diferentemente, o setor secundário, ou industrial, apresentou resultados abaixo da média do RS. Esse panorama é um reflexo das raízes históricas de todo o Brasil, que tem aumentado a exploração de suas terras a fim dos interesses capitalistas externos (Prado Junior, 2008). Vale ressaltar que, segundo dados do IBGE de 2024, o Pampa, bioma que predomina no RS, tem apenas 2,9% de sua área florestal protegida. A Mata Atlântica, outro bioma que cobre parte do RS, tem 10,9% de sua área florestal sob proteção ambiental. Segundo Campoli e Silca (2023):

A remoção da cobertura vegetal nativa é uma das primeiras ações sobre o meio ambiente provocadas pelas atividades econômicas. A incorporação de novas áreas à agricultura, a expansão de áreas urbanas e a conexão de diferentes regiões por rodovias acabam por eliminar ou reduzir em grande escala a vegetação originária. (Campoli; Silca, 2023, p. 06).

O Rio Grande do Sul é conhecido com um dos estados federativos que mais produz no setor agrícola (IBGE, 2024). A COREDE Missões é um exemplo, sendo umas das regiões, segundo os dados apurados, que mais produz no RS, com resultados proporcionalmente maiores em relação ao tamanho de sua área territorial. Além das implicações ambientais levantadas, como o avanço da exploração da terra sobre nossa mata nativa, o acúmulo de renda é outra característica desse panorama. Segundo Alves e Souza (2015), o setor agrícola caracteriza-se por uma desigualdade na distribuição da produção, em que muitos produtores produzem pouco e poucos produtores produzem muito. A predominância produtiva em um único setor, como o agrícola, pode gerar impactos significativos na dinâmica econômica de uma região. Uma das consequências evidenciadas

pelo presente estudo é o fato de que os índices de renda no COREDE Missões apresentam resultados inferiores à média estadual.

O cenário atual em que o RS se encontra, com alta produção agrícola e regiões que manufaturam pouco, sobretudo, deixando de lado as características produtivas locais, é visto por Wilkinson (2017) como um processo que atende a interesses estrangeiros com atributos históricos. Segundo o autor, tal contexto apresenta limitações, e cabe ao governo e a lideranças locais a mudança desse paradigma, a fim de proteger as comunidades e promover um aumento da cadeia produtiva. Estamos diante de uma crescente disputa por recursos naturais, com foco na produção de alimentos, o que tem alterado a dinâmica do mercado interno agrícola brasileiro (Flexor; Leite, 2017). Outro ponto importante é em relação ao uso de sementes adaptadas para a produção comercial em larga escala, que prejudica a biodiversidade tradicional e compromete a segurança alimentar das populações. Isso reflete uma forma de dominação do setor agrícola sobre as práticas e conhecimentos locais (Neves et al, 2011).

É importante ressaltar que o COREDE Missões apresente em seu escopo um projeto destino à conscientização do uso de agroquímicos. Desenvolvido pelo Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, o projeto tem por objetivo “A capacitação e o treinamento na utilização de recursos agroquímicos são essenciais para o desenvolvimento sustentável da região, no que tange os aspectos de poluição e descarte dos detritos provenientes basicamente da atividade agrícola” (COREDE MISSÕES; 2023, p. 63). Outro projeto, elaborado pela UFFS – Campus Cerro Largo/RS, enfoca temas fundamentais para o saneamento ambiental e básico, com destaque para o fornecimento e a potabilização de água, o tratamento de esgoto, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem urbana, visando atender às necessidades da população. Nesse sentido, dentro de uma política de desenvolvimento integral, não se pode ignorar que a sustentabilidade deixou de ser uma escolha e passou a ser uma necessidade política.

A alta produção agrícola na região do COREDE Missões pode ser mais bem explorada a fim de contribuir ainda mais para o desenvolvimento regional. Dentre as riquezas, as coisas desejáveis consideradas por Marshall (1996), estão a natureza, a agricultura e a manufatura, a industrialização. Nesse sentido, essa região, com sua vocação predominantemente agrícola, tem a oportunidade de investir na ampliação da cadeia produtiva. Ao aliar as riquezas naturais às riquezas produtivas, fortalece-se o sistema

econômico, agregando valor ao mercado com novas possibilidades. Essas ações enfrentariam a ideia de que a economia dos países periféricos, ou mesmo, regiões periféricas do Brasil, é altamente dependente dos interesses internacionais, como se observa na exportação de sementes, conforme aponta a teoria da dependência (Martins; Valência, 2001).

A discussão sobre as formas como se estabelece o desenvolvimento das regiões é fundamental para entender como ocorrem as dinâmicas econômicas e sociais. Nesse contexto, observa-se que:

A forma e a composição do desenvolvimento endógeno — se deve ser agrícola, industrial ou terciário; especializado ou não-especializado; distrito industrial *marshalliano* ou tecnopó-lo; etc. — devem variar de região para região ou de local para local, e dependem das estruturas socioeconômicas e culturais, institucionais e político-decisórias prevalentes nos respectivos espaços. (Amaral Filho; 1996, p. 49).

A “carta na manga” para o desenvolvimento regional do COREDE Missões estaria na possibilidade de alargar a escala produtiva da região, utilizando-se da produção agrícola como base para a extensão da cadeia produtiva de alimentos. Considerando as características do espaço, a região em questão estaria à frente dos interesses e dos caminhos percorridos pelas políticas e objetivos macronacionais, que, como destacou Cargnin (2014), são frequentemente influenciados pelos movimentos das multinacionais. No contexto apontado pelo autor acima, o desenvolvimento regional tende a ser concentrado em conglomerados maiores, como as regiões metropolitanas de Porto Alegre e Caxias do Sul (no caso do RS), onde se observa uma predominância dos processos de industrialização em detrimento de outras áreas menos favorecidas.

Contrapondo-se à tendência generalista que orienta as ações conforme os princípios da economia capitalista, Conejero e César (2017) destacaram que os APLs são fundamentais para o desenvolvimento regional, pois podem integrar a matéria-prima local aos interesses governamentais e privados. Segundo os autores, a cooperação entre esses atores, aliada ao capital social de determinado espaço, fortalece as redes de colaboração, impulsionando a competitividade e a sustentabilidade dos processos produtivos. Dessa forma, o desenvolvimento regional se concretiza através do interesse de seus agentes, com políticas públicas direcionadas e com a coordenação entre os diversos setores sociais.

5 Considerações finais

O presente estudo evidenciou que o setor agrícola tem maior predominância em relação ao setor industrial na região do COREDE Missões, o que a caracteriza como uma região com “vocação predominantemente agrícola”. O VAB agropecuário e a produção agrícola têm uma representatividade maior para a região, maior até mesmo que a média do VAB no RS. Essa diferença entre os setores primário e secundário   uma característica histórica e estrutural da economia local. Embora essa representatividade da produção agrícola e pecuária seja altamente relevante para a região do COREDE Missões, a dinâmica econômica e produtiva ainda não se diversificou o suficiente, o que limita o potencial de crescimento da região. Um retrato disso é em relação   média de renda da população da região, indicador que baliza a qualidade de vida, que apresentou resultados abaixo da média estadual.

A região ainda traz consigo a dinâmica da exportação, ou mesmo, o envio dos produtos advindos da agricultura de forma bruta para outras regiões do Brasil, se enquadrando em modelos econômicos internacionais, que utilizam de terras de países periféricos para a produção de alimentos a partir da exploração dos recursos naturais. No entanto, os achados evidenciaram que a região tem grande potencial de desenvolvimento, pois possuiu riquezas naturais e produtivas para impulsionar o avanço socioeconômico também através da industrialização. A integração da agricultura com o setor industrial poderá agregar valor   produção local, e reduzir a dependência da região de um modelo limitado de produção. Vale ressaltar que a região do COREDE Missões desenvolve projetos voltados para a conscientização e preservação ambiental, e estimula   produção de energias alternativas e renováveis (EMATER; UFFS – Campus Cerro Largo; Municípios da Região), mostrando iniciativas que buscam aliar o crescimento socioeconômico com a preservação dos recursos naturais.

Grande parte dos investimentos apontados pelo PED (2023) na região do COREDE Missões é direcionado para áreas como estradas, infraestrutura, educação e turismo. Esses setores são importantes para o desenvolvimento local, pois melhoram a qualidade de vida e criam condições para o crescimento de diversas atividades econômicas. No entanto,   necessário pensarmos em alternativas centradas também no desenvolvimento manufaturado/industrial a partir da agricultura, com projetos, ou políticas públicas que proporcionem maior facilidade para a adaptação a essas realidades. Projetos desenvolvidos pela UFFS – Campus

Cerro Largo/RS procuram estimular novos caminhos para as políticas públicas, através da agregação de diferentes conhecimentos, fazendo com que a haja uma nova racionalidade nas tomadas de decisão dos órgãos públicos e privados.

A discussão trouxe também teóricos que abordam sobre o desenvolvimento a partir das valias locais (desenvolvimento endógeno), ou seja, que consideram as especificidades e potencialidades do espaço para o planejamento das ações. Os arranjos produtivos, ao integrar as riquezas naturais da região aos processos de produção, se tornam uma opção viável. Fortalece as redes econômicas locais e a integração entre os diferentes setores. Nesse contexto, políticas públicas que incentivem e apoiem diversas tendências de desenvolvimento, adaptando-se a modelos mais integrativos, tornam-se fundamentais para a construção de um crescimento mais equilibrado. O desafio consiste em transformar o espaço onde vivemos em um local de progresso integral, que atenda às diversas possibilidades de desenvolvimento, seja por meio da agricultura, da indústria ou dos serviços. O é fundamental nesse processo a criação de alternativas viáveis que não favoreçam apenas o crescimento econômico, mas também considerem as necessidades de todos os envolvidos, respeitando o meio ambiente.

Referências

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S. Pequenos estabelecimentos em termos de área também enriquecem? Pedras e tropeços. **Revista de Política Agrícola**, Brasília/DF, v. 24, p. 7-21, 2015.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília/DF, nº 14, p. 35-74, 1996.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: a construção de uma lei. In.: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo/SP: Edições 70, 1977.

BARROS, Areza Batista Gomes; SILVA, Norma Lúcia Oliveira da; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno: questões conceituais. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador/BA, ano VIII, nº 14, 2006.

BIANCHI, Ana Maria. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, nº. 2, p. 131-150, ago. 2007.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas. Públicas**, n. 13, p. 111-147, 1996.

BRAGA, Tânia Moreira. Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente/SP n. 5, p. 23-37, 2002.

BRASIL. **Cidades e Estados do Brasil**. IBGE. Rio de Janeiro/RJ. [2024]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 07 dez. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 dez. 2024.

BRASIL. **Indicadores brasileiros para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro/RJ. IBGE. [2024]. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br>. Acesso em 10 dez. 2024.

BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília/DF. [2022]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília/DF. Presidência da República [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

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/DF. Presidência da República. [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política

Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. Brasília/DF. Presidência da República. [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. **Produto Interno Bruto (PIB)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Brasília/DF. [2024]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 30 nov. 2024.

CAMPOLI, Jéssica Suarez; SILCA, Matheus. Custo social do desmatamento nos biomas brasileiros. *In: Texto para discussão*, n° 2842, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2023.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CARNEIRO, Maria José; ROSA Teresa da Silva. A ciência e seus usos na política: uma reflexão sobre a Política Baseada em Evidências. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 26, n. 2, p. 331-352, 2018.

CONEJERO, Marco Antônio; CÉSAR, Aldara da Silva. A governança de Arranjos Produtivos Locais (APLs) para a gestão estratégica de Indicações Geográficas (IGs). **Ambiente & Sociedade**, São Paulo/SP, vol. XX, n°. 1, p. 279-300. 2017.

COREDE MISSÕES. **Plano estratégico de desenvolvimento da Região das Missões (2015 -2030)**. Organização: Berenice Beatriz Rossner Wbatuba [*et al.*]. Santo Ângelo/RS: FuRI, 341 p., 2017.

COREDE MISSÕES. **Atualização do plano estratégico de desenvolvimento regional do COREDE Missões para o período de 2022 2030**. Organização: Berenice Beatriz Rossner Wbatuba [*et al.*]. Santo Ângelo/RS: EdiURI, 550 p., 2023.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. Sobre o conceito do valor agregado: uma interpretação. **Ensaios FEE**, Porto Alegre/RS, n°. 3, v. 2, p. 109-118, 1983.

FLEXOR, Georges; LEITE Sérgio. Mercado de terra, *commodities boom e land grabbing* no Brasil 20. *In.: Questões agrárias, agrícolas e rurais*: conjunturas e políticas públicas. Organizadores: Renato Sergio Maluf,

Georges Flexor. - 1. ed. - Rio de Janeiro/RJ: E-Papers, 2017, 329 p.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Diego Duque; PEREIRA, João Paulo de Oliveira. Panorama Setorial 2015-2018: Agropecuária. Rio de Janeiro/RS: BNDS, [2018]. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14158/2/Agropecu%C3%A1ria_P_BD.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

LENIN, Vladimir Ilyich. 1870-1924. **O imperialismo, etapa superior do capitalismo superior do capitalismo**. Apresentação: Plínio de Arruda Sampaio Júnior. Campinas/SP: FEUNICAMP, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo/SP: Atlas, 2003.

MARSHALL, Alfred. **Princípios da economia**: tratado introdutório. Vol. 1. Tradução: Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo/SP: Editora Nova Cultural LTDA, 1996.

MARTINS, Carlos Eduardo. Algumas reflexões em torno do conceito de superexploração do trabalho. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói/RJ, nº. 48, p. 28-43, 2017.

MARTINS, Carlos Eduardo; VALÊNCIA, Adrián Sotelo. Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para os 30 anos da teoria. **Lutas Sociais**, São Paulo/SP, n. 7, p.115-130, 2001.

NEVES, Fabrício Monteiro; BINKOWSKI, Patrícia; FLEURY, Lorena Cândido; PIEVE, Stella Maris Nunes; WEDIG, Josiane Carine; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. A modernização da agricultura e os eixos temáticos. In.: **A modernização da agricultura**. Organizador: Jalcione Almeida. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 19-58, 2011.

PRADO JUNIOR. Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo/SP: Brasiliense, 2008.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5ª ed. [Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti]. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro/RJ: Editora FGV, 2006.

REDESIST – REDE DE PESQUISA EM SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. **Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais.** Rio de Janeiro: Redesist/UFRJ, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).** 8ª Ed. Porto Alegre/RS: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, [2024].

Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 15 dez. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Departamento de economia e estatística.** Porto Alegre/RS: Departamento de Economia e estatística [2024]. Disponível em: <https://sitedee.hml.rs.gov.br/idese>. Acesso em: 17 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Fundação de Economia e Estatística (FEE).** Porto Alegre/RS, [2024]. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/>. Acesso em 30 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.** Porto Alegre/RS. [2024]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 30 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências, Porto Alegre/RS: Palácio do Piratini [1994]. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.283.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015.** Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre/RS. Gabinete de Consultoria Legislativa [2015]. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/flerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.733.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfil Socioeconômico COREDE Missões.** Governo do Estado do Rio Grande do Sul - Secretaria do Planejamento Mobilidade e Desenvolvimento Regional - Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre/RS. [2015]. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2024.

ROTTA, Edeimar. A trajetória brasileira de reflexão sobre o desenvolvimento regional e a visão das políticas públicas sociais. *In.*: **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI**: aporte para debates. Organizadores: ROTTA, Edeimar; LOPES, Herton Castiglioni; ROSSINI, Neusa. Chapecó: UFFS, 2018. 401 p.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Cadernos EBAPE.BR**, Ijuí/RS, nº. 4, v. 4, 2006.

SILVESTRE, Antônio Luiz. **Análise de dados e estatística descritiva**. Escolar Editora: 2007.

SOUSA, Cidoval Moraes de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino. Uma agenda para pensar o desenvolvimento regional. *In.*: **Celso Furtado**: a esperança militante (Desafios). Vol. 3. Organizadores: SOUSA, Cidoval Moraes de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino. Campina Grande/PB: EDUEPB, 2020, 462 p.

WILKINSON, John. *Land grabbing* e estrangeirização de terras no Brasil. *In.*: **Questões agrárias, agrícolas e rurais**: conjunturas e políticas públicas. Organizadores: Renato Sergio Maluf; Georges Flexor. 1ª. ed. - Rio de Janeiro/RJ: E-Papers, 2017, 329 p.

A TEORIA DOS “VAZAMENTOS DE RECURSOS” E AS LICITAÇÕES PÚBLICAS

André Luís Bonfada

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.53-64

1 Introdução

Vazamentos de recursos referem-se ao desvio ou desperdício de recursos, sejam financeiros, materiais, humanos ou naturais, que deveriam ser utilizados de maneira eficiente e direcionada para alcançar objetivos específicos, mas que acabam sendo mal geridos, desperdiçados ou desviados de sua finalidade original. A teoria dos “vazamentos de recursos”, foi formulada por Albert Hirschman em meados de 1958, versa sobre a questão dos vazamentos de recursos em economias subdesenvolvidas e ao mesmo tempo apresenta uma importante contribuição à análise do desenvolvimento econômico em contextos de países subdesenvolvidos.

Hirschman, um dos mais influentes economistas do século XX, foi um economista e sociólogo de origem alemã, amplamente reconhecido por suas contribuições inovadoras às áreas da teoria social, desenvolvimento econômico e políticas públicas. Nascido em Berlim, Hirschman emigrou para os Estados Unidos durante o regime nazista, em 1938, devido à sua origem judaica. Seus estudos e produção teórica são contemporâneos com os anos 50 e 60, período pós segunda guerra mundial. Neste período, principalmente ao final da década de 1950 o mundo passou por um período de intensas transformações no campo do desenvolvimento econômico, na sociedade e suas relações.

Muitos países da América Latina e da Ásia estavam experimentando processos de industrialização e tentativas de crescimento econômico acelerado. Essas tentativas estavam frequentemente associadas a políticas de investimento em setores estratégicos da economia, como infraestrutura, educação e saúde. No entanto, havia um desafio: muitos desses países estavam lidando com uma economia subdesenvolvida, com estruturas sociais e políticas complexas, e com recursos limitados.

É sabido, que economias em desenvolvimento necessitam alocar recursos de maneira mais eficiente possível, pois os recursos são limitados e finitos, e por isso, não podem atender a todas as necessidades ou desejos de todos os indivíduos ou organizações de forma igualitária. Diante desta capacidade limitada de investimentos por parte do Estado, a adoção de práticas eficientes em investimentos se torna primordial para que se possa implementar políticas públicas a uma gama maior de beneficiários.

No contexto regional, principalmente na região do COREDE Missões¹, o poder de investimento se concentra na mão do Estado, principalmente em obras de infraestrutura viária, da Universidade Federal da Fronteira Sul e de Institutos Federais de Ensino, sendo que a educação é quem reúne o maior contingente de recursos investidos, contudo os recursos aqui investidos não são “fixados” em sua totalidade na região.

Este trabalho inicialmente contextualiza os princípios que regem as licitações públicas, posteriormente busca-se discorrer sobre a teoria dos vazamentos e demonstrar como se dá a participação das empresas regionais nos processos licitatórios e qual é o panorama de processos efetivamente contratados entre o poder público e estas empresas.

A metodologia que conduziu este estudo possui abordagem qualitativa baseado nas ideias de Sampieri, Colado e Lucio (2013). Também consistiu em pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (Prodanov Freitas, 2013), pois a fonte de dados envolveu a busca e leitura de dispositivos legais, e à consulta de dados disponíveis em canais oficiais dos órgãos públicos.

A organização dos dados levantados foi realizada pelo próprio autor, mediante a condensação de dados levantados em sites de órgãos públicos, devido à dificuldade de organização e tabulação de dados, em um amplo número de anos, foi feito um recorte dos pregões realizados nos anos de 2023 e 2024, na Universidade Federal da Fronteira Sul, que estão na situação como homologados, ou seja, aptos a realização da contratação, não constam na tabela os que tem pendências e/ou judicializados, também

1 Conforme descrito por COREDE Missões (2010, p. 23) a região engloba vinte e cinco (25) municípios, listados a seguir: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões. Localiza-se na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, limitando-se ao Norte com o Corede-Fronteira Noroeste, ao Leste com o Corede-Noroeste Colonial, ao Sul com o Corede-Vale do Jaguari, a Sudoeste com o Corede-Fronteira Oeste e no Extremo-Oeste com a República da Argentina.

foram excluídos os pregões que tratam de cedência de espaços, ou venda de bens inservíveis.

1.1 As licitações

O processo licitatório é um princípio constitucional constante do art. 37, “caput”, da Constituição Federal de 1988. Tem como objetivo a “contratação de serviços, obras, aquisições, alienações, concessões, permissões e locações, mediante procedimentos administrativos pré-definidos e a eles estão sujeitas as pessoas jurídicas de direito público”.

As licitações, a partir de 2024 são regidas pela Lei nº 14.133/21, chamada de Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA). A nova lei de licitações versa em seu artigo 5º que:

Serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Assim, cabe aos agentes públicos prezarem pelo zelo ao bom andamento do processo licitatório. Deve-se buscar adquirir serviços e/ou materiais que tragam mais benefícios a população, superando o ideário de que, “o melhor é preço baixo”, sem se importar com a qualidade, como se pode observar no inciso I do Artigo 11 da Lei n.º 14.133/21 o qual determina que: “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”. Ainda o mesmo Artigo 11 versa que deverá ser dado “tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição”, sempre objetivando a escolha da combinação do melhor produto e do melhor preço.

A adoção deste novo entendimento, traz reflexos principalmente na exigência de qualidade nas ofertas das empresas, não se baseando apenas no preço como o maior critério para escolher o vencedor de uma licitação. Uma importante produção textual em licitações foi elaborada por parte da Advocacia-Geral da União (AGU), se trata do Manual de Licitações e Contratações Administrativas, este documento embasa e orienta os agentes públicos, na adoção da melhor prática, técnica e

preço. disponibilizando conhecimentos e habilidades sobre as licitações e contratações administrativas, explanando dúvidas e questões práticas que fazem parte do cotidiano dos agentes públicos envolvidos nesses processos.

Os procedimentos licitatórios ou compras realizadas de forma direta, deve focar em duplo objetivo: proporcionar à Administração Pública a possibilidade de realizar negócios mais vantajosos, ou seja, a busca da relação custo-benefício que seja ótima, e assegurar a democratização do acesso a quaisquer interessados, vedando-se a admissão, previsão, inclusão ou tolerância de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, segundo proposto pela AGU (AGU, 2014).

1.2 Vazamentos de recursos em licitações

A teoria do vazamento de recursos em licitações refere-se à ideia de que, em processos licitatórios, pode ocorrer o desvio ou desperdício de recursos, devido à ineficiência, à corrupção ou à má gestão desses processos. Em outras palavras, o termo “vazamento de recursos” nesse contexto, descreve o fenômeno pelo qual recursos que deveriam ser alocados para o cumprimento de contratos e projetos licitados são desviados ou desperdiçados, prejudicando a qualidade do serviço ou produto final, além de aumentar o custo para os envolvidos, em especial para os cofres públicos.

Essa teoria está intimamente ligada à ideia de ineficiência institucional, à falta de transparência e ao risco de corrupção em processos licitatórios, onde uma série de fatores pode levar ao mau uso de recursos, conforme apontamentos da AGU (AGU, 2014). Vários elementos contribuem para que os recursos não sejam utilizados da maneira mais eficiente e eficaz possível durante e após o processo licitatório, podemos elencar algumas causas de vazamentos, como:

- a. *Corrupção e Fraude*: um dos maiores “vazamentos” de recursos ocorre quando existem práticas corruptas em licitações. Isso pode acontecer quando agentes públicos ou privados se envolvem em fraudes, como superfaturamento, direcionamento de contratos para empresas específicas, ou mesmo a criação de condições favoráveis para que empresas ligadas a agentes públicos ganhem contratos licitatórios. Tais desvios de conduta podem resultar em custos excessivos e em alocação ineficaz de recursos. Os

recursos que deveriam ser usados para entregar um serviço de qualidade ou concluir um projeto acabam sendo desviados para interesses pessoais ou para o pagamento de propinas.

- b. *Superfaturamento*: O superfaturamento de contratos é uma forma ilegal ou antiética muito comum de vazamento de recursos. Ocorre quando o valor contratado para um serviço ou produto é maior do que o valor real do mercado, ou quando o serviço é de qualidade inferior, mas pago a um preço inflacionado (Brasil, 2021). Essa prática envolve o acordo de preços, geralmente através de conivência entre as partes envolvidas (empresas, agentes públicos, etc.), com o objetivo de gerar lucros ilícitos para os envolvidos, prejudicando o erário.
- c. *Ausência de Competição*: O processo licitatório tem por premissa, garantir a competição para que o melhor preço seja obtido, sem descuidar da qualidade do serviço prestado (Brasil, 2021). Então quando a licitação não é bem conduzida falta de detalhamento, ou quando há falhas no processo de seleção, empresas com propostas menos vantajosas podem ser escolhidas, resultando em uma alocação dos recursos, sem a devida prestação de serviço de qualidade. Casos em que licitações possam ser manipuladas para favorecer empresas com ofertas menores e sem a infraestrutura necessária, estão sendo coibidos, com a nova lei de licitações as exigências e controle por parte dos órgãos fiscalizadores se torna cada vez mais efetiva, evitando desperdício de recursos no longo prazo.
- d. *Má Fiscalização e Monitoramento*: A falta de uma fiscalização periódica e adequada após a assinatura de um contrato de licitação pode resultar em sérios problemas com vazamentos de recursos. Isso ocorre quando a execução do contrato não é acompanhada de perto, o que facilita a entrega de produtos ou serviços de baixa qualidade. O acompanhamento inadequado por parte dos fiscais de contrato, também pode permitir que os recursos contratados sejam mal utilizados, sem que se perceba antes que danos significativos já tenham ocorrido (Brasil, 2021).
- e. *Falta de Planejamento e Projetos mal Elaborados*: O planejamento adequado e a elaboração de um projeto consistente são práticas que dever ser seguidas por todo o agente de contratação, inadequações de projetos, falta de clareza na descrição dos

itens que se vai licitar, são fatores que levam ao desperdício de recursos (AGU, 2014).

Neste sentido, a Lei nº 14.133/2021, baliza que um projeto licitatório deve ter o objeto bem definido, o orçamento deve ser feito de forma correta, atento aos menores detalhes. Quando o processo licitatório deixa lacunas, podemos ter custos imprevistos e desperdício de recursos. Além disso, a mudança de escopo durante a execução do contrato pode gerar revisões de preços e custos adicionais que não estavam inicialmente previstos, o que leva a um aumento do gasto de recursos, quando um projeto tem falhas, para que se corrija, é necessário fazer aditivos contratuais, que acabam onerando ainda mais o poder público.

- f. *Competências técnicas limitadas da empresa contratada:* ocorre quando empresas sem experiência ou com capacidades técnicas insuficientes, para cumprir os compromissos do edital, acabam vencendo uma licitação, por ofertarem um serviço com preço mais baixo, mas após contratadas não tem a capacidade de entregar qualidade no fornecimento do objeto da licitação. Inicialmente o resultado da licitação pode resultar em economias, mas a falta de capacidade pode resultar em falhas, atrasos e até mesmo necessidade de recursos adicionais para corrigir o problema.
- g. *Fuga de capitais para outras regiões:* O capital empregado nas licitações, nem sempre permanecem na mesma cidade ou região que sedia o órgão público, essa “fuga” de uma região para outra, pode ocorrer por diversas razões, como busca por maior rentabilidade, estabilidade política e econômica, um ambiente mais favorável para investimentos.

No contexto da região das missões, o que se observa é que grande parte dos recursos migra devido à falta de oferta de produtos e serviços de forma competitiva pelas empresas locais-regionais. As empresas locais não conseguem competir com empresas de grandes centros industriais e econômicos o que acaba gerando vazamentos de recursos para outras regiões do estado do Rio Grande do Sul ou para outros estados da federação.

A região apresenta uma carência significativa de empresas de prestação de serviços que estejam adequadamente estruturadas para participar dos processos licitatórios. A falta de infraestrutura, de capacidade técnica e, muitas vezes, de experiência em concorrências públicas, limita a competitividade e o desenvolvimento local. Investir em políticas públicas

de capacitação e no fortalecimento das empresas da região das missões é primordial para criar um ambiente mais competitivo.

1.3 Impactos do vazamento de recursos em licitações

O vazamento de recursos em licitações pode levar a diversos impactos negativos, no setor público, para o cidadão e a sociedade em geral, essa situação leva a prejuízos na prestação de serviços, com a consequente precarização, obras inacabadas geram desperdícios, impactam no dia a dia do cidadão. Podemos elencar alguns dos principais impactos como:

1) *Prejuízo ao Erário Público*: O impacto mais imediato do vazamento de recursos em licitações, é o prejuízo aos cofres públicos, ou seja, o dinheiro dos contribuintes acaba desviado ou mal utilizado. Como resultado teremos projetos e serviços incompletos ou de baixa qualidade, como hospitais, escolas, postos de saúde inacabados, infraestrutura deficiente, com vícios ou equipamentos públicos de baixa qualidade.

2) *Descrédito nas Instituições Públicas*: Quando há vazamento de recursos em licitações, a confiança pública nas instituições e no processo democrático é prejudicado. A percepção de corrupção e má gestão faz com que a população perca a confiança na capacidade do Estado de executar políticas públicas de forma eficiente.

3) *Má Qualidade de Serviços*: o desvio de recursos pode afetar diretamente a qualidade de serviços públicos e infraestruturas. Se o dinheiro destinado a uma obra pública é desviado, o projeto pode não ser concluído ou ser feito de forma inadequada, com baixa qualidade, prejudicando a população que depende desses serviços.

1.4 Soluções para mitigar o vazamento de recursos em licitações

Para mitigar o vazamento de recursos em licitações e seus impactos negativos, é essencial adotar uma combinação de medidas preventivas, tecnológicas e administrativas que assegurem a transparência, a integridade e a justiça nos processos licitatórios (Brasil, 2021). A seguir, são apresentadas algumas soluções recomendadas e que os órgãos de controle julgam como eficazes para reduzir ou eliminar esse risco:

- a. *Fortalecimento da Transparência e Controle Social*: A transparência é essencial para evitar o vazamento de recursos em licitações. A criação de sistemas de fiscalização pública, como portais de

transparência, onde todos os detalhes dos processos licitatórios e execução dos contratos possam ser acessados pela população, é uma medida fundamental para prevenir fraudes e má gestão (Brasil, 2013).

- b. *Fortalecimento das Auditorias Internas e Externas:* A auditoria é uma das ferramentas mais eficazes para detectar e corrigir falhas no uso de recursos em processos licitatórios. A realização de auditorias periódicas, a composição de grupos de fiscais de pregão e a implementação de sistemas de auditoria independentes ajudam a identificar qualquer desvio de recursos de forma antecipada.
- c. *Promoção de Programas de Integridade e Compliance:* Incentivar a adoção de programas de compliance, com a aplicação do recomendado pela (Brasil, 2013), nas empresas contratadas, que envolvam práticas éticas e a prevenção de fraudes, é uma medida preventiva importante. Além disso, a responsabilização de empresas e agentes públicos envolvidos em práticas ilícitas também é essencial para inibir o vazamento de recursos.

2 Licitações públicas na região das Missões nos anos de 2023 e 2024

Esta seção visa apresentar os resultados alcançados durante o levantamento nos portais governamentais, para os anos de 2023 e 2024, os dados foram organizados em duas tabelas, sendo a que a Tabela 01 reúne os dados do ano de 2023 e os dados da Tabela 02 refletem o ano de 2024.

Tabela 01

Ano	Nº do pregão	Vencedores das Missões	Vencedores do RS	Vencedores de outro Estado
2023	05	0	02	37
2023	07	0	03	15
2023	08	01	02	05
2023	10	01	02	15
2023	11	0	00	04
2023	13	0	03	40
2023	15	0	02	20

Ano	Nº do pregão	Vencedores das Missões	Vencedores do RS	Vencedores de outro Estado
2023	19	01	01	20
2023	21	0	04	15
2023	23	0	04	73
2023	24	0	01	0
2023	27	0	03	42
2023	29	0	02	29
2023	30	0	02	28
2023	38	01	01	04
2023	44	01	01	17
2023	48	01	02	9
2023	49	0	0	06

Fonte: autor.

Tabela 02

Ano	Nº do pregão	Vencedores das Missões	Vencedores do RS	Vencedores de outro Estado
2024	02	0	01	22
2024	03	0	02	11
2024	04	0	06	119
2024	05	0	0	01
2024	07	0	01	35
2024	11	01	04	43
2024	12	0	0	01
2024	14	0	02	42
2024	15	01	01	15
2024	19	01	01	20
2024	21	0	04	15
2024	23	0	04	73
2024	24	0	01	0
2024	27	0	03	42
2024	29	0	02	29
2024	30	0	02	28

Fonte: autor.

Conforme dados apresentados na tabela 01, observa-se que somando os fornecedores dos 18 pregões realizados dentro do escopo deste artigo, na Universidade da Fronteira Sul (UFFS), chegamos a um total de 379 fornecedores, destes, apenas 35 são empresas localizadas no estado do Rio Grande do Sul, e dentre as pertencentes ao RS somente 06 são empresas sediadas na região das missões, sendo as demais de diferentes estados e regiões do Brasil.

Já com os dados apresentados na tabela 02, observa-se que somando os fornecedores dos 15 pregões realizados na Universidade da Fronteira Sul (UFFS), chegamos a um total de 527 fornecedores, onde apenas 33 são empresas localizadas no estado do Rio Grande do Sul, e dentre as pertencentes ao RS somente 03 são empresas sediadas na região das missões, já o restante são empresas de diferentes estados do Brasil.

Estes resultados se aproximam do estudo de (Chaves, 2019), que analisou a participação de micro e pequenas empresas em licitações de uma universidade pública no estado de Minas Gerais, no qual apenas 1% das licitações foram vencidas por pequenas empresas locais. A autora relata que mesmo que se tenha intenção de promover a participação local, o poder de negociação e a capacidade de vencer os processos licitatórios por parte das empresas regionais é bastante limitado.

No presente estudo percebe-se que mesmo quando o recurso do processo licitatório é destinado para a região sul, o capital não permanece em nossa região, retornando para as demais regiões do país. O resultado demonstra a necessidade de fortalecimento das empresas e/ou maior envolvimento destas nos processos licitatórios para que o capital financeiro permaneça na região sul e não apenas passe por esta. Quando o capital permanece na região, outros setores se fortalecem, o que não acontece quando ele retorna para as demais regiões.

3 Conclusão

A teoria do vazamento de recursos em licitações trata dos desperdícios e desvios de recursos que ocorrem durante e após o processo licitatório, devido a uma série de fatores como corrupção, fraude, falta de fiscalização, planejamento inadequado e outras falhas institucionais. Esses vazamentos afetam não apenas os cofres públicos, mas também a confiança da sociedade nas instituições e na eficiência dos serviços prestados. A adoção de medidas de transparência, auditoria, e maior fiscalização pode

ajudar a mitigar esses vazamentos, promovendo uma gestão pública mais eficiente e responsável.

Em termos práticos os resultados nos demonstram que o vazamento de recursos acontece sistematicamente nos processos licitatórios para fornecimento de materiais e serviços para a Universidade da Fronteira Sul (UFFS), isso se dá em grande parte pela pouca industrialização da região, empresas regionais muitas vezes não conseguem competir com as originárias de grandes centros, tanto em preço quanto em qualificação técnica.

Esta fuga de recursos financeiros acaba afetando negativamente as economias locais, os recursos deixam de circular na economia local, de gerar empregos, que por sua vez refletem na geração de impostos e bens na região, consequentemente ficam sem capital para financiar infraestruturas e programas sociais, dependendo de repasses por parte do Estado e do governo federal.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021 – Edição extra-F. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 de dezembro 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Manual de licitações e contratações administrativas. Brasília: AGU, 2014. 460 p. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manualdelicitacoescontratacoesadministrativaspdf.pdf>. Acesso em: 11 de dezembro 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 de dezembro de 2024.

BRASIL. Portal de Compras Públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em 14 de dezembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Lei Anticorrupção Brasileira. Brasília, 1º ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm . Acesso em 15 de novembro. 2024.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019.

COREDE MISSÕES. **Planejamento estratégico regional**. EdiURI. Santo Ângelo: 2010.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Mc Graw Hill, 2013.

AS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A EXPECTATIVA DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE A MICRORREGIÃO DE SANTA ROSA

Camila Cristina Paumann
Serli Genz Bolter

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.65-78

1 Introdução

O presente capítulo ressalta a análise de como a cultura dos direitos humanos afeta o campo tributário e faz com que a norma seja constantemente analisada para adequação aos direitos fundamentais do contribuinte. Historicamente é possível verificar que para sua funcionalidade, o Estado precisa da arrecadação dos impostos para sua manutenção. Todavia, por muitas vezes, identifica-se que há uma administração pública seletiva, que acaba por beneficiar alguns e não a todos. O tributo é instrumento de financiamento da ação estatal voltada à realização dos direitos fundamentais e esta relação ocorre de forma indireta, pois se dá pelo gasto público e não pela norma tributária em si.

No ano de 2023 e 2024 a proposta da reforma tributária, apresentada pela Emenda Constitucional n.º 32, está sendo discutida e prosseguindo para sua implementação. A emenda possui algumas propostas e ações que visam a redução da desigualdade social. Dentre elas, está a ferramenta da criação do Fundo de Desenvolvimento Regional. O Fundo será financiado com recursos da União, com valores crescentes a partir de 2029, chegando a 40 bilhões de reais por ano a partir de 2033. A proposta está sendo considerada como um novo modelo de desenvolvimento regional, pois a reforma também propõe acabar com os benefícios fiscais, também chamados de benefícios da guerra fiscal que eram utilizados para o desenvolvimento regional.

Os recursos recolhidos para o Fundo nacional têm como objetivo fomentar atividades produtivas, obras de infraestrutura, inovação, desenvolvimento científico e tecnológico e a priorização de projetos ambientalmente sustentáveis. A distribuição destes recursos será obviamente, por decisão política, e possui o viés de diminuir as desigualdades regionais. Mas para pensar em ferramentas, é necessário primeiramente entender as necessidades das regiões. Os defensores da reforma tributária entendem que a ferramenta dos fundos irá ser mais eficaz que os benefícios fiscais fomentados pelos Estados, pois estes estariam incentivando a guerra fiscal ao oportunizar melhores condições para atrair uma atividade para o seu Estado. Ou seja, os Estados mais desenvolvidos possuem condições de ofertar melhores condições, enquanto os que não possuem, acabam perdendo a instalação de empresas e entidades. O fundo também buscará um incentivo ao setor de serviços, o que não é possível no âmbito dos benefícios fiscais do ICMS, por exemplo.

Considerando a revisão bibliográfica histórica e atual realizada, foi possível verificar que os impostos e algumas ferramentas não cumprem por muitas vezes o viés social, havendo pouca transparência do destino dos valores arrecadados e também quanto a compensação que deverá ocorrer com as perdas dos incentivos dos benefícios fiscais de ICMS que é concedido às empresas e será extinto com a reforma tributária. As políticas públicas tem ferramentas para melhorar a qualidade de vida dos indivíduos, com a promoção da justiça social e igualdade de oportunidades, as quais são fornecidas através de educação gratuita, assistência médica acessível, segurança social entre outros exemplos. Contudo, para que sejam efetivas, é necessária ação do governo para promover benefícios a todos os cidadãos.

Ao entrar neste campo de estudo, é preciso compreender que muitas vezes não se trata apenas de uma arrecadação eficaz para que se tenha a garantia de uma igualdade social. É necessário, fundamentalmente, que a gestão destes recursos arrecadados seja bem sucedida, e que as ações governamentais sejam fiscalizadas e distribuídas qualitativamente.

Verifica-se que se tem muita expectativa com relação a reforma tributária, mais precisamente três grandes objetivos: fazer a economia crescer de forma sustentável, gerando emprego e renda; tornar o sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e reduzir a complexidade da tributação, assegurando transparência e provendo maior cidadania fiscal (Brasil, 2023).

A pesquisa caracteriza-se como um capítulo, com o intuito de construir uma análise ampla e integrada sobre a reforma tributária com base na literatura pertinente, além de propor reflexões quanto ao modelo vigente de normas tributárias e a expectativa dos objetivos da Emenda Constitucional n.º 132 como ferramenta de redução da desigualdade social, através do fundo de desenvolvimento regional, ressaltando a microrregião de Santa Rosa. Sendo assim, o problema de pesquisa questiona se a reforma tributária e a ferramenta de criação do FNDR poderá ser considerada uma ferramenta para a diminuição da desigualdade social no Brasil.

Crê-se que este estudo seja pertinente considerando a importância que a reforma tributária terá no país, modificando por vezes a forma de organização da federação e a análise se de fato haverá a propensão à redução na desigualdade social, ante a proposta da justiça fiscal apresentada pela Emenda Constitucional 132.

2 O desenvolvimento regional como preocupação de estado

Para possibilitar a reflexão quanto ao resultado eficaz ou não da criação do Fundo de Desenvolvimento Regional, é necessária uma revisão histórica acerca do conceito de desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento regional tem sofrido modificações significativas ao longo do tempo. Essas oscilações estavam diretamente associadas à crescente conscientização dos obstáculos representados pelas desigualdades regionais no processo de desenvolvimento econômico e social (Griebeler, 2024).

Celso Furtado (1972) define que o processo de desenvolvimento possui três dimensões: o incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de força de trabalho; a satisfação das necessidades humanas elementares da população, no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania; e a importância de um projeto ideológico de futuro, que estabeleça objetivos claros, definidos na esfera política e a partir de interesses de grupos e classes sociais.

O processo de desenvolvimento regional não é homogêneo e linear, é preciso analisar as diversidades existentes de um território, sua localização, área, população, bem como suas características, historicidade e níveis administrativos. Conforme indica Milton Santos (1994), o regional se caracteriza como “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas

de ações”. Milton (1994) traz como referência para a análise os aspectos ambientais, sociais, econômicos, políticos e culturais que conformam o espaço, mas também as múltiplas relações que estabelecem entre si e com outros espaços (Santos, 1994).

O estudo acerca da questão regional é pertinente, considerando a diversidade de regiões instaladas, com relação ao desenvolvimento, é necessário pensar sobre elementos muito mais abrangentes do que apenas a economia, como por exemplo, relações sociais, instituições, dinâmicas ambientais e territoriais. Os estudos clássicos elencam algumas explicações sobre a existência e as motivações de desigualdades regionais.

A primeira é a vertente da Teoria da Localização, estudada por Johann Heinrich Von Thünen, a qual procura identificar fatores que levam uma empresa a definir a sua “localização ótima”. O modelo determina o ponto de maximização da renda da terra em diferentes localizações, principalmente das condições de mercado e o custo do transporte, ou seja, são necessários três fatores para a localização das atividades industriais, sendo elas o custo do transporte, o custo da mão de obra e as vantagens e desvantagens econômicas da concentração geográfica de atividades produtivas (Rotta, 2024).

Já a segunda teoria, com ênfase nos fatores de aglomeração que refletem o mecanismo dinâmico das externalidades da aglomeração industrial analisada por Alfred Marshall, este verifica que a desigualdade pode acentuar-se pelo papel desempenhado pelas condições naturais, natureza do clima e do solo, pela existência de recursos naturais, fácil acesso por terra e por mar; pela dinâmica dos fatores de produção: natureza, capital e trabalho; pela lógica do mercado compra e venda de mercadorias, oferta e procura, ação dos agentes econômicos; e pela ação do Estado, maior ou menor (Rotta, 2024).

Após a segunda guerra mundial evidencia-se novas explicações para o desenvolvimento diferenciado em certas regiões, como a Teoria da Modernização, dos polos de crescimento, da causação circular e cumulativa, entre outras. A hegemonia do pensamento neoliberal nas instâncias governamentais levou à priorização da ação do Estado como regulador e não mais como agente principal no processo de desenvolvimento. As ações principais deveriam ser direcionadas ao mercado e à sociedade civil (Rotta, 2024).

A criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007,

propôs um amplo diagnóstico das diferentes regiões do país, ocorrendo a criação de um conjunto de programas, ações estratégicas e instrumentos capazes de operacionalizar o planejamento proposto. A intenção expressa nessa política é a retomada do crescimento econômico, a diminuição das desigualdades inter e intra-regionais e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira como um todo (Brasil, 2007).

A Constituição Brasileira de 1988 define dentre as competências da União, a de elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território e, também, estabeleceu entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais, como também a estratégia indissociável da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O objeto da PNDR são as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre regiões do país. A matéria prima da Política é o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil.

Na conferência Nacional de Desenvolvimento regional em 2012, houve a definição dos princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR II, os quais visavam transparência nos objetivos, nos processos e resultados, monitoramento e avaliação das políticas, competitividade-equidade, participação da sociedade civil, respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente, combinação entre políticas “de baixo para cima” e políticas “de cima para baixo”, e atenção às políticas transversais; parceria público-privada e respeito aos princípios e pactos federativos.

No entanto a nova proposta ficou parada no Ministério da Integração Nacional, e apenas no governo de Michel Temer houve a retomada da perspectiva, mas sem qualquer articulação. No governo de Jair Bolsonaro houve a recriação do Ministério do desenvolvimento regional e a política centrada em questões de infraestrutura necessária ao processo econômico, entendendo que o mesmo é capaz de impulsionar os aspectos sociais. No ano de 2019 é lançado a Nova Política de Desenvolvimento Regional com o Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019. E este, possui como objetivos:

- I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;

II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;

III - estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e

IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

A Constituição também criou os Fundos Constitucionais, que passaram a destinar três por cento do resultado da arrecadação dos impostos sobre rendimentos e produtos industrializados para financiamento dos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste (Cargnin, 2014).

Em fevereiro de 2024, o governo Lula criou o Grupo de Trabalho Interministerial que vai elaborar a nova proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). A PNOT tem o objetivo estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território brasileiro, com base na distribuição mais igualitária da população e das atividades produtivas, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais das regiões brasileiras e reduzindo as disparidades e desigualdades inter e intrarregionais. Em março de 2024, o presidente Lula assinou o Decreto nº 11.962, que atualiza a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A finalidade da PNDR é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

A conscientização das consequências perversas das desigualdades regionais e o entrave que representavam ao processo de desenvolvimento do país, fez com que a concepção original de desenvolvimento regional no Brasil estivesse atrelada à ideia de superação das desigualdades sociais extremas, regionalmente localizadas, com foco direcionado especificamente ao Nordeste brasileiro (Griebeler, 2024).

Os estudos organizacionais em sua essência defendem relações burocráticas e estratégicas de forma a garantir determinados resultados. Mas mesmo que absorvam a complexidade entre os agentes, a postura é

criar meios de estímulos competitivos com vistas a aumentar a interação tanto interna à empresa como nas relações de suprimento e distribuição. A reforma tributária possui o objetivo de realizar efeito reverso e com incentivo para a valorização do desenvolvimento regional.

3 A reforma tributária

Cronologicamente, a ideologia clássica sobre a arrecadação tributária procurou justificá-la em decorrência do poder de império do Estado, o qual possuía autoridade para extrair dos particulares parcela de seu patrimônio para custear as despesas públicas. Contudo, coube à Constituição Federal desacelerar o poder estatal de tributar os fatos econômicos através de instrumentos de controle, elevados à categoria constitucional como limites à arrecadação daquele Estado Leviatã e como forma de preservar alguma parcela de libertarismo fiscal (Albuquerque, 2022).

A tríade de autores contratualistas, Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778), difundiram a ideia de Estado, o qual pode ser conceituado como entidade dotada de poderes regulamentadores da vida em sociedade, concebida através de um pacto realizado entre todas as pessoas.

Dessa forma, com o crescimento das necessidades públicas, é possível identificar que a doutrina evoluiu, e rompeu muitos preceitos das escolas clássicas, compreendendo que a tributação é inerente à existência da sociedade e da manutenção do Estado de Direito. As normas tributárias devem ser consideradas como mecanismos de realização dos direitos sociais, os quais são satisfeitos através da exigência dos tributos (Albuquerque, 2022).

Corroborando com este movimento, a Constituição vigente traz um capítulo dedicado ao “Sistema Tributário Nacional”, a partir do Título VI, “Da Tributação e do Orçamento”, dividido em seis seções, a segunda delas denominada “Das limitações ao poder de tributar”, na qual se encontram as principais disposições que hoje servem de base para defesa do contribuinte (Correia Neto, 2017, p. 25).

Do ponto de vista da lógica jurídica, a limitação ao poder de tributar do Poder Público corresponde ao direito do indivíduo, pois há a existência de direitos e deveres nesta relação e pode-se visualizar esta ação tendo em vista o uso cada vez mais frequente da expressão “direitos fundamentais dos contribuintes”, em vez de “limitações constitucionais ao poder de tributar”

(Correia Neto, 2017, p. 26). A problemática encontrada desde as primeiras arrecadações é a romantização de que havendo uma cobrança de impostos eficaz, haverá a garantia de uma maior contribuição para o esgotamento da desigualdade social.

Com o objetivo de implementar uma política fiscal eficaz, ao longo do ano de 2023, o governo dedicou esforços para a aprovação da reforma tributária. O assunto vinha sendo debatido com mais intensidade pelo menos desde o início de 2019, quando a PEC 45 havia sido apresentada na Câmara dos Deputados. Segundo Tinoco e Borça Jr., a promessa da reforma é promissora, senão vejamos:

A reforma, agora aprovada e promulgada (Emenda Constitucional 132), abre caminho para a superação de alguns dos problemas tradicionais de nosso sistema, notadamente a complexidade, o fato de a arrecadação ser feita na origem e não no destino – causa da chamada “guerra fiscal” entre os estados – e a cumulatividade de uma série de impostos, que oneram as empresas e afetam a competitividade do país. (Tinoco; Borça Jr, 2024, s. p.).

A reforma tributária (PEC 45) tem como principal efeito a unificação, a partir de 2033, de cinco tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins)¹ em uma cobrança única, que será dividida entre os níveis federal (CBS: Contribuição sobre Bens e Serviços) e estadual/municipal (IBS: Imposto sobre Bens e Serviços). Os impostos únicos, (CBS e o IBS) serão tributos do tipo IVA-Imposto sobre o valor Agregado, que já é utilizado e adotado por 174 países no mundo (Agência Senado, 2023).

A Emenda Constitucional possui outros pontos, mas para o objetivo deste estudo é necessário atentar-se a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, pois esta é uma das ferramentas que embasam a proposta para a diminuição da desigualdade social. Para a concretização da reforma, ainda será necessária a aprovação de leis complementares, as quais irão regulamentar as alterações trazidas.

A Emenda Constitucional 132/2023 que trata sobre a reforma tributária do Brasil, traz o seguinte sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional:

Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais,

1 ICMS: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias; ISS: imposto sobre serviço de qualquer natureza; IPI: imposto sobre produto industrializado; PIS: programa de integração social; Cofins: contribuição para o financiamento da seguridade social.

nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

I – realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura;

II – fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e

III – promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

§ 1º É vedada a retenção ou qualquer restrição ao recebimento dos recursos de que trata o caput.

§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o caput, os Estados e o Distrito Federal priorizarão projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

§ 3º Observado o disposto neste artigo, caberá aos Estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação dos recursos de que trata o caput.

§ 4º Os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal de acordo com coeficientes individuais de participação, calculados com base nos seguintes indicadores e com os seguintes pesos:

I – população do Estado ou do Distrito Federal, com peso de 30% (trinta por cento);

II – coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal nos recursos de que trata o art. 159, I, “a”, da Constituição Federal, com peso de 70% (setenta por cento).

§ 5º O Tribunal de Contas da União será o órgão responsável por regulamentar e calcular os coeficientes individuais de participação de que trata o § 4º. (Brasil, 2023, s. p.).

A Emenda Constitucional 132 vem com a promessa de diminuição da desigualdade social e o fim da guerra fiscal entre os Estados. O FNDR terá como objetivo compensar estados que terão prejuízos com o fim da guerra fiscal, já que não poderão criar benefícios fiscais para atrair investimentos (Agência Senado, 2023, s. p.).

O Fundo terá investimentos da União, que serão entregues aos estados para investimentos em “estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; ações de desenvolvimento científico e tecnológico e inovação” (Agência Senado, 2023, s. p.).

Conforme relatório da Agência Senado:

A união colocará dinheiro no fundo de maneira gradativa: R\$ 8 bi em 2029, R\$ 16 bi em 2030, R\$ 24 bi em 2031, R\$ 32 bi em 2032 e R\$ 40 bi em 2034. A partir daí, a alocação crescerá R\$ 2 bi por ano, chegando a R\$ 60 bilhões em 2043. Os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) serão usados para distribuir 70% dos recursos do fundo; o restante será distribuído com base no número de habitantes (Agência Senado, 2023, s. p.).

Acredita-se que para enfrentar realmente o tema da desigualdade social, há outros fatores essenciais a serem analisados, como a disponibilização das necessidades básicas a todo cidadão brasileiro sem exceção e monitoramento na administração e destino dos recursos arrecadados. Há também a necessidade da discussão e reforma do imposto de renda, que desta forma, quando houver o aumento da faixa de isenção para um valor condizente ao da inflação, estará preservando o mínimo existencial ao indivíduo.

É preciso compreender que a criação do FNDR e o repasse desses recursos por si só não desenvolverá o fim da desigualdade social, pois há inúmeros outros fatores a serem considerados e ajustados para que se tenha uma justiça social e o resguardo do mesmo ponto de partida para toda a população.

4 O benefício do FNDR à microrregião de Santa Rosa

As normas tributárias, conhecidas como “extrafiscais”, podem ser utilizadas por meio de uma política fiscal com o objetivo de reduzir a desigualdade social entre as regiões do país. O art. 151, inciso I da Constituição Federal (Brasil, 1988) é prova disso, o qual propõe que é possível atrair empreendimentos para regiões mais pobres, gerando emprego e renda para a população. Como bem trata Gomes *et al*, “esta estratégia é largamente utilizada no Brasil, e é responsável pela existência de diversas indústrias e empresas nas localidades menos atrativas, como é o caso das regiões Norte e Nordeste” (Gomes et al, 2022, p. 103).

Todavia, a estratégia de atrair empreendimento por meio de fomentos fiscais criou um cenário de guerra fiscal. Oportunidade em que os Estados da federação deixaram de atuar de forma cooperada e passaram a disputar investimentos mediante desonerações tributárias cada vez mais agressivas. O objetivo primeiramente era de correção das desigualdades

sociais e regionais, no entanto, causou insegurança para os contribuintes e queda nas receitas dos entes federados (Gomes et al, 2022, p. 103).

O Rio Grande do Sul identificou as suas regiões como “regiões funcionais para o planejamento”, possibilitando assim um agrupamento de regiões com características similares. A Região Funcional 7 abarca 77 municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul, compreendendo os Coredes: Celeiro, Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul, 2015).

A Região Funcional 7 possui atividade agrícola voltada para a produção de grãos, principalmente de soja, milho e trigo. Também possui a atividade de pecuária e criação de aves e suínos. Considerando a existência dessas atividades primárias, é necessária a preocupação dos gestores para incentivos ao pequeno produtor rural, facilitando dessa forma a permanência das famílias no campo (Rio Grande do Sul, 2015).

O município de Santa Rosa faz parte da Região Funcional 7 e tem sua base produtiva voltada à Agricultura, Indústria e Comércio, possuindo reconhecimento como o Berço Nacional da Soja. No setor da agropecuária, possui grande manejo de bovino, fornecendo, com a suinocultura, matéria-prima qualificada para as agroindústrias. Desta forma, com a análise da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, é possível identificar o quão benéfico será o recebimento de recursos para estes municípios que precisam de proteção e incentivo para sua continuidade.

A oportunidade da instalação de empreendimentos dependentes e necessários para os empreendimentos da região evitam os chamados vazamentos, e oportunizam a geração de renda e emprego para os cidadãos da região.

É salutar adequar os próximos passos da reforma para o fim de garantir não só o desenvolvimento econômico de cada região, mas sim, a valorização da produção regional, proporcionando renda e desenvolvimento social aos residentes naturais.

5 Considerações finais

Ao verificar a história arrecadatória dos impostos, é possível compreender que o Estado ainda tem muito a evoluir com relação a administração e gestão dos fundos públicos. A reforma tributária possui como objetivo da redução da desigualdade social através de mecanismos

como a criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento Regional, interrompendo a guerra fiscal existente entre os Estados.

No entanto, atribuir às despesas públicas a responsabilidade pela correção das desigualdades sociais é preocupante, quando considerado o histórico do país. A supressão dos incentivos fiscais deve ser acompanhada de medidas substitutivas efetivas, detalhadas e amplamente debatidas. As reflexões sobre a padronização de alíquotas e seus impactos sobre a equidade na tributação; e a extinção dos incentivos fiscais e sua repercussão no combate às desigualdades regionais, relacionam-se e afetam diretamente a federação.

Todos os tributos influenciam nas escolhas e decisões dos indivíduos, e nunca possuem eficácia limitada ao custeio dos fundos públicos. A busca pela simplificação, com o objetivo de facilitar a apuração desses impostos precisa ter cautela, pois existe uma diferença fundamental entre a complexidade e a dificuldade no direito tributário, e esta última é inevitável.

O direito tributário deve atender a funções redistributivas, auxiliar na redução de desigualdade sociais e regionais e manter o pacto federativo. Não fosse a existência desses fatores, não seria necessário o enfrentamento de boa parte dos atuais problemas. A simplificação não pode ser o único valor a nortear as deliberações no Congresso Nacional, muito pelo contrário, deve se ter a vigilância acerca dos novos recursos propostos e o planejamento estratégico desta observância.

Referências

ALBUQUERQUE, Fredy José Gomes. O dever fundamental de pagar (legalmente) Tributos: Significado, Alcance e Análise de Precedentes do Carf. **Revista Direito Tributário Atual** n.º 51, ano 40. P. 197-224. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2022.

AGÊNCIA SENADO. Reforma tributária de ponta a ponta. **Senado Notícias**. 08 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/08/reforma-tributaria-de-ponta-a-ponta>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o sistema tributário nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – NNDR e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma tributária: Perguntas e Respostas. **Gov.br.** 14 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 14 dez. 2024.

BRASIL. **Reforma tributária promulgada:** principais mudanças dependem de novas leis Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/21/reforma-tributaria-promulgada-principais-mudancas-dependem-de-novas-leis> Acesso em 14 dez. 2024.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014. p. 240

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Os impostos e o Estado de Direito.** São Paulo: Almedina, 2017.

FURTADO, Celso. **Análise do modelo brasileiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GOMES, Fabio Luiz et al. **Reforma tributária:** tributação, desenvolvimento e economia digital. São Paulo: Almedina, 2022.

GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein. **Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos.** 3ª edição, rev. e ampl. Uruguaiana: Conceito, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano estratégico de desenvolvimento regional 2015-2030. 2015.** Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144209-plano-fronteira-noroeste.pdf>. Acesso em: 14 de dez. 2024.

ROTTA, Edegar. **Abordagens teóricas sobre desenvolvimento regional e políticas públicas.** Cerro Largo: Universidade Federal da

Fronteira Sul, 07 set. 2024. Notas de Aula. 2024.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. In. Milton Santos et al (Org.) Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.

TINOCO, Guilherme; BORÇA JR, Gilberto. Política fiscal: um balanço de 2023 e perspectivas para 2024. **Blog do IBRE**. 15 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/politica-fiscal-um-balanco-de-2023-e-perspectivas-para-2024>. Acesso em: 14 dez. 2024.

PARTICIPAÇÃO FEMININA EFETIVA NA ESFERA POLÍTICA: APLICAÇÃO DA TEORIA DO EMPODERAMENTO DOS ATORES LOCAIS

Caroline das Chagas Oliveira

Livio Osvaldo Arenhart

Edemar Rotta

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.79-95

Introdução

Neste estudo, foram fundamentais três conceitos essenciais: Gênero, Política e Empoderamento. A análise desenvolve-se em torno das inter-relações entre esses temas, com o objetivo de investigar os avanços históricos das mulheres em direção ao empoderamento, destacando sua representatividade na esfera política e os desafios contínuos para alcançar a igualdade de gênero.

A pesquisa foi conduzida com base em uma metodologia bibliográfica, fundamentada nos aportes teóricos de autores como Norberto Bobbio, Aristóteles, Joan Scott e Judith Butler. Além disso, foi utilizado o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões sob a perspectiva da teoria do empoderamento dos atores locais.

Na busca, evidenciaram-se resultados como: -apesar do número na região das missões, a representatividade feminina no campo político é considerada baixa, demonstrando os obstáculos em efetivar a presença de mulheres em esferas da gestão pública.

Por fim, este texto está estruturado para proporcionar uma compreensão aprofundada sobre o tema abordado. Inicialmente, apresenta-se uma elucidação conceitual, objetivando esclarecer os fundamentos teóricos da temática. Em seguida, desenvolve-se a discussão teórica, fundamentada em autores e conceitos pertinentes, a fim de embasar as reflexões propostas. Na terceira parte, é feita uma análise crítica e reflexiva, conectando os aportes teóricos à realidade observada. Por fim, são

apresentadas as considerações finais, que sintetizam os principais pontos discutidos e propõem encaminhamentos ou reflexões futuras.

2 Elucidação conceitual

No decorrer da apresentação da pesquisa, destaca-se o tópico Elucidação Conceitual, que aborda as conexões entre os conceitos mencionados. O objetivo é estabelecer relações recíprocas, analisando as interações e correlações entre as ideias propostas por cada autor.

2.1 Gênero

O conceito de gênero é formado por características moldadas, histórica, social e culturalmente, sendo assumido individualmente por meio de papéis, preferências, costumes e comportamentos associados às noções de “ser homem” e “ser mulher”. Os comportamentos e costumes rotulados como “femininos” ou “masculinos” exercem influência direta sobre o direito de escolha de muitas mulheres, devido à imposição de padrões sociais que restringem suas decisões e metas de vida. Judith Butler amplia a compreensão do gênero para além da dimensão biológica, destacando-o como uma construção cultural:

[...] a ideia de que o gênero é construído sugere um certo determinismo de significados do gênero, inscritos em corpos anatomicamente diferenciados, sendo esses corpos compreendidos como recipientes passivos de uma lei cultural inexorável. Quando a ‘cultura’ releva nte que ‘constrói’ o gênero é compreendida nos termos dessa lei ou conjunto de leis, tem-se a impressão de que o gênero é tão determinado e tão fixo quanto na formulação de que a biologia é o destino. Nesse caso, não a biologia, mas a cultura se torna o destino. (Butler, 2003, p. 26).

Nesse sentido, ao compreender o gênero como uma construção cultural, distinta de sexo, corpo e demais aspectos biológicos, torna-se possível reconhecer a existência de um determinismo social construído. Isso reforça a importância de afirmar e esclarecer o que pode parecer evidente: biologia e cultura seguem trajetórias independentes. Nessa senda, Butler diz que a “[...] identidade do sujeito feminista não deve ser o fundamento da política feminista, pois a formação do sujeito ocorre no interior de um campo de poder sistematicamente encoberto pela afirmação desse fundamento (Butler, 2003, p. 23).

Na citação acima, a autora aborda o conceito de “sujeito” como um ser politicamente relacionado, permitindo interpretar que a política deve ser acessível a todas as identidades. No entanto, enfatiza-se a necessidade de que essa nova política adote princípios feministas, fundamentados na promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Seguindo essa perspectiva, Joan Scott (1995, p. 03) entende que:

“Gênero” como substituto de “mulheres” é igualmente utilizado para sugerir que a informação a respeito das mulheres é necessariamente informação sobre os homens, que um implica no estudo do outro. Este uso insiste na idéia de que o mundo das mulheres faz parte do mundo dos homens, que ele é criado dentro e por esse mundo.

Assim, é possível perceber que esse aspecto está enraizado em uma cultura machista transmitida ao longo das gerações e ainda presente atualmente. Vale destacar que essa visão limita o avanço das mulheres em diferentes esferas da sociedade, seja na política ou no ambiente doméstico, ao reforçar a ideia de uma suposta insuficiência feminina. Essa percepção restringe “o que a mulher pode ser” a uma condição sempre dependente do “mundo dos homens”. Contudo, a questão central não deveria ser sobre “o que a mulher pode”, mas sim sobre “o que a mulher quer”, já que todas têm o direito de alcançar e ser o que desejam.

Joan Scott destaca sua visão sobre o conceito de gênero no contexto social, afirmando que “o gênero se tornou uma palavra particularmente útil, pois oferece uma maneira de distinguir a prática sexual dos papéis atribuídos às mulheres e aos homens” (1989, p. 7). Dessa forma, fica evidente a existência das “etiquetas” impostas a mulheres e homens, que definem seus papéis e comportamentos na sociedade, influenciando diretamente o progresso do empoderamento feminino.

2.2 Política

Inicialmente, vale ressaltar que a política aristotélica está profundamente vinculada à moral, uma vez que o objetivo final do Estado é a virtude, ou seja, a formação moral dos cidadãos e o conjunto de interesses e deveres necessários para alcançá-la. Nessa linha de pensamento, Aristóteles afirma que:

Em primeiro lugar, é necessário que se unam, aos pares, aqueles seres que são incapazes de existir um sem o outro: esse é o caso do homem e da mulher, em vista da reprodução (o que não é neles o efeito de uma escolha deliberada mas, como em todas as outras espécies animais e as

plantas, resulta de uma tendência natural (*physikón*) para deixar atrás de si um outro ser a eles semelhante); esse também é o caso da união de um homem cuja natureza é comandar com outro que por natureza obedece, visando a conservação de ambos (Aristóteles, *Política*, 1, Seção 1252B.)

É possível perceber a conexão entre política e indivíduo a partir da afirmação aristotélica de que «o homem é um animal político», que sugere que o ser humano é intrinsecamente dependente de recursos e de outros seres, caracterizando-o como um ser incompleto e carente. Essa condição leva o homem a buscar a comunidade para alcançar sua plenitude, e, a partir disso, Aristóteles conclui que o homem é, por natureza, político.

Após essa definição geral sobre a política, é essencial examinar a visão de Aristóteles em relação ao papel da mulher na sociedade. Para ele, o Estado deve promover tanto a família quanto a educação, estabelecendo legislações que regulem esses aspectos. Nesse sentido, Aristóteles defende que:

Convém fixar o casamento das mulheres nos dezoito anos, e o dos homens nos trinta e sete, ou pouco menos. Assim a união será feita no momento do máximo vigor e os dois esposos terão um tempo pouco mais ou menos igual para educar a família, até que cessem a ser próprios à procriação (Aristóteles, *Política*, 4,c.14, § 6).

Os pensamentos de Aristóteles no trecho mencionado deixam evidente que, para ele, o regime ideal de convivência social e política entre homens e mulheres seria o “misto”, um sistema primitivo em que o homem desempenhava o papel central na família, sendo responsável pela educação e pela regulação política, enquanto a mulher tinha como principal função a procriação. Assim, a política ideal para a sociedade deveria ser fundamentada no domínio masculino.

Por outro lado, Norberto Bobbio relaciona a política à cultura e à construção do poder, destacando sua perspectiva sobre:

O campo de origem e de aplicação da política é o antagonismo, e sua função consistiria na atividade de agregar e defender os amigos e de desagregar e combater os inimigos [...] por uma contínua reflexão sobre aquilo que diferencia a esfera da política da esfera da não política, o Estado do não Estado (Bobbio, 2005, p. 170).

O intelectual propõe, neste contexto, uma reconstrução teórica da autonomia, do respeito e da responsabilidade individual. A cultura, sob essa ótica, desempenha um papel essencial ao regular os meios sociais e estabelecer a ordem diante do crescente poder entre os povos. A reflexão

sobre as esferas da política e da cultura, para Bobbio, envolve ponderação, circunspeção e equilíbrio, sendo fruto do diálogo e da argumentação.

2.3 Empoderamento

A importância da participação feminina na política tem sido amplamente discutida por diversas autoras. Segundo Míriam Grossi e Sônia Miguel (2016), a política de cotas é uma medida “destinada a alterar diferentes tipos de desigualdade – racial, étnica, sexual e social”. Essa iniciativa visa promover um equilíbrio na participação de homens e mulheres na representação política. De acordo com Míriam Grossi e Sônia Malheiros (2001, p. 03) “Num primeiro momento, são medidas compensatórias que possibilitam que mais mulheres ocupem espaços. Num segundo, são medidas distributivas que buscam assegurar a igualdade entre homens e mulheres.”

Outro desafio relacionado às ações afirmativas é apontado por Felipe Miguel (2014, p. 99), que afirma que “as cotas baseadas no sexo biológico se apresentam bastante controversas, afinal, as mulheres, apenas por serem mulheres, não responderão aos mesmos interesses”. Para Grossi e Miguel (2016, p. 178), “a política de cotas, além de questionar homens e instituições partidárias sobre o espaço que ocupam na política, também coloca em questão o desejo das próprias mulheres”, destacando sua relevância no debate e na eficácia da luta política de gênero.

A presença de mulheres na política partidária, em uma estrutura hierárquica e patriarcal das relações de poder, é de extrema importância. Caso elas permaneçam nesse cenário sem transformação, as mudanças não serão efetivas. Negar as conquistas políticas, especialmente as leis contra a violência feminina, essenciais para garantir a cidadania das mulheres, representa um retrocesso no processo de evolução social e política.

Por outro lado, o acesso à cidadania como ferramenta de combate à injustiça e à exclusão social tem sido defendido por movimentos sociais, com destaque para o movimento feminista. No entanto, diante das marcas de discriminação ainda presentes no universo feminino, é necessário desconstruir a supremacia do paradigma patriarcal e elaborar novas práticas para garantir esse acesso.

Assim, para ocorrer um desenvolvimento tanto social quanto humano em relação ao tema, é preciso construir um mundo, no qual, no

cotidiano, todas as pessoas, independentemente de gênero, raça/etnia e classe, possam exercer sua cidadania e ocupar seu devido espaço na política.

Uma eficácia produtiva, uma riqueza estratégica, uma positividade. O interessante da análise é justamente que os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social. Funcionam como uma rede de dispositivos ou mecanismos a que nada ou ninguém escapa (Foucault, 1979, p. XIV –XVI).

Assim, esse processo de desconstrução e construção exige a participação de sujeitos políticos como protagonistas, defensores e praticantes dessa concepção, além de uma ressignificação do espaço das mulheres, com visibilidade, voz, poder e autonomia. Nesse contexto, é essencial compreender o conceito de poder, levando em consideração a prática social construída historicamente, que possui as seguintes características: do empoderamento politicamente feminino é o primeiro passo para uma sociedade evoluída.

2.4 Corede Missões

O Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões (Corede Missões) abrange 25 municípios no Rio Grande do Sul, destacando-se pelo seu forte apelo histórico e cultural. A região é famosa pelo legado das Missões Jesuíticas, especialmente pelas ruínas de São Miguel Arcanjo, reconhecidas como Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO. Além de sua relevância cultural e turística, o Corede Missões é marcado por uma economia predominantemente rural, com foco na agricultura familiar, pecuária e pequenos comércios.

Além disso, o Corede Missões apresenta um mosaico de culturas, desafios econômicos e oportunidades. Neste contexto, discutir o empoderamento das mulheres implica uma análise interseccional que envolve gênero, cultura, educação e políticas públicas. Ao longo deste artigo, discutiremos como o fortalecimento das mulheres pode atuar como catalisador do desenvolvimento, suas principais barreiras e propostas que visem consolidar uma sociedade mais inclusiva e equitativa.

Embora a região possua grande potencial econômico e turístico, desafios como a desigualdade de gênero, falta de acesso a crédito e baixa participação feminina na liderança política e econômica persistem. Segundo dados do IBGE (2022), mulheres representam 51% da população da região, mas continuam sub-representadas em cargos de liderança.

Assim, garantir o empoderamento feminino no Corede Missões significa criar oportunidades e ações que valorizem o protagonismo das mulheres e promovam o desenvolvimento social e econômico.

Consoante o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões:

Figura 1 – População Corede Missões

Municípios	População	Homens	Mulheres	Urbana	Rural	Taxa de urbanização (%)	Densidade demográfica (hab/km ²)
Bossoroca	6.884	3.509	3.375	3.682	3.202	53,49	4,3
Caibaté	4.954	2.532	2.422	2.745	2.209	55,41	19,1
Cerro Largo	13.289	6.617	6.672	10.571	2.718	79,55	74,8
Dezesseis de Novembro	2.866	1.469	1.397	667	2.199	23,27	13,2
Entre-Ijuís	8.938	4.415	4.523	4.893	4.045	54,74	16,2
Eugênio de Castro	2.798	1.415	1.383	1.480	1.318	52,89	6,7
Garruchos	3.234	1.682	1.552	1.057	2.177	32,68	4,0
Giruá	17.075	8.338	8.737	12.907	4.168	75,59	20,0
Guarani das Missões	8.115	3.951	4.164	5.030	3.085	61,98	27,9
Mato Queimado	1.799	902	897	479	1.320	26,63	15,7
Pirapó	2.757	1.398	1.359	777	1.980	28,18	9,5
Porto Xavier	10.558	5.300	5.258	5.210	5.348	49,35	37,6
Rolador	2.546	1.318	1.228	608	1.938	23,88	8,6
Roque Gonzales	7.203	3.622	3.581	3.087	4.116	42,86	20,8
Salvador das Missões	2.669	1.377	1.292	1.094	1.575	40,99	28,4
Santo Ângelo	76.275	36.586	39.689	71.804	4.471	94,14	112,2
Santo Antônio das Missões	11.210	5.579	5.631	6.788	4.422	60,55	6,6
São Luiz Gonzaga	34.556	16.827	17.729	30.508	4.048	88,29	26,7
São Miguel das Missões	7.421	3.880	3.541	3.727	3.694	50,22	6,0
São Nicolau	5.727	2.906	2.821	3.692	2.035	64,47	11,8
São Paulo das Missões	6.364	3.228	3.136	2.199	4.165	34,55	28,4
São Pedro do Butiá	2.873	1.456	1.417	1.209	1.664	42,08	26,7
Sete de Setembro	2.124	1.082	1.042	494	1.630	23,26	16,3
Ubiretama	2.296	1.183	1.113	500	1.796	21,78	18,1
Vitória das Missões	3.485	1.794	1.691	669	2.816	19,20	13,4
COREDE Missões	248.016	122.366	125.650	175.877	72.139	-	-

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões (2015-2030).

A Figura 01 apresenta a distribuição por gênero no COREDE Missões, evidenciando uma predominância feminina, com 50,66% da população total. Segundo o COREDE Missões (2010, p. 27), essa composição segue a tendência observada no Brasil, de concentração de mulheres em áreas urbanas de maior porte.

Os municípios de Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga possuem os maiores percentuais, seguidos por Giruá, Cerro Largo, Entre-Ijuís e Eugênio de Castro, que apresentam uma proporção menor. Nos demais municípios de pequeno porte, predominantemente rurais, a composição de gênero é, em sua maioria, masculina.

Entretanto, mesmo com a predominância feminina, percebe-se que a Região das Missões reúne, entre seus 25 municípios, 61 candidaturas a

prefeito nas eleições do ano de 2024. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), desse total, seis são de mulheres que disputarão a eleição para o cargo de prefeita. Conforme o quadro a seguir:

Figura 2 – Quadro de candidatos – Eleições municipais 2024

Município	Candidatos
Bossoroca	Beto Nascimento (Progressistas); Eloi Batista (PT)
Caibaté	Daniel Herter (Progressistas); Nelci Gallas (MDB)
Cerro Largo	Paulo Kipper (MDB); Protásio Pedro Butzen (Progressistas); Bernardo Melo (PL); Gustavo Welter (PDT)
Dezesseis de Novembro	Johnni Bocacio (Progressistas); Luis Bremm (MDB)
Entre-Ijuís	José Paulo Meneghini (MDB); Brasil Sartori (União Brasil); Sandra Froes (PL)
Eugênio de Castro	Sirlei Schuster Reginaldo (Progressistas); Fernando Machado (MDB)
Garruchos	Neli Sasso (Progressistas); Roland Schatz (PDT)
Giruá	Dari Paulo Prestes Taborda (Progressistas); Fabiam Thomas (PDT)
Guarani das Missões	Riade Nowicki Mustafa (PSDB); Leandro Inácio Wastowski (Progressistas); Priscilla Hartmann (PL)
Salvador das Missões	Vilson Schons (PP); Julci Luft (PSD)
Mato Queimado	Mauro José Hartmann (Progressistas); Tarso Gilberto Thum (União Brasil)
Pirapó	Carlos Gilmar Andres (MDB); Lauri Scheeren (Progressistas)
Porto Xavier	Junior Garcia (MDB); Gilberto Menin (Republicanos)
Rolador	João Alberto (MDB)
Roque Gonzales	Fernando Machry (Progressistas); João Haas (MDB)
São Luiz Gonzaga	José Antonio Flach Werle (MDB); Ana Clara Brum de Barros (PT)
Santo Ângelo	Nivio Boelter Braz (PL); Volnei Selmar Teixeira (PDT)
Santo Antônio das Missões	Felisberto Ferreira (PP); Professor Lucas (PDT)

Município	Candidatos
São Miguel das Missões	Rodrigo Ribas (PP); José Roberto (PDT)
São Nicolau	Rafael Godois da Silva (PP); João Luiz Pavéglcio (MDB)
São Paulo das Missões	Oberdan Rhoden (PP); Jair Elias Adams Lermen (PT)
São Pedro do Butiá	Narciso Luis Lenz (PL); Pedro Birk (MDB)
Sete de Setembro	Nelson Palinski (PP); Eldo Ignacio Grunitzky
Ubiretama	Rodrigo Bloch (PDT); Marcos Fernando Kupske (PP)
Vitória das Missões	Cornélio Luis Grimm (PDT); Jair Segatto (PT)

Fonte: Quadro elaborado pela autora. Dados do TSE (2024).

Analizando o quadro acima, percebe-se que o presente debate pode ser relacionado com a teoria que acentua o papel dos atores sociais, mais especificamente a perspectiva do empoderamento dos atores/instituições/sociedades locais. Isso porque, essa teoria remonta um tema profundamente discutido nas ciências sociais, com um enfoque na capacidade de indivíduos e grupos assumirem o controle sobre suas próprias vidas e comunidades.

O termo “*empowerment*”, que se traduz como empoderamento, tem sido utilizado em diversas esferas do conhecimento e da prática, e sua compreensão se articula com diferentes tradições de estudos, porém Vasconcelos (2003) sugere a manutenção do termo na língua inglesa, objetivando destacar a complexidade.

Essa perspectiva do empoderamento se encontra enraizada nas lutas por direitos civis, como as que ocorreram ao longo da história, nos movimentos de autoajuda, no feminismo e nos movimentos que buscam identidade. Cada um desses movimentos buscou, e ainda busca, a afirmação de direitos que são, muitas vezes, negados a grupos específicos. O empoderamento, portanto, está intrinsecamente ligado à resistência e à busca por reconhecimento em várias esferas sociais, visando garantir que todos os indivíduos possam exercer sua cidadania de forma plena e igualitária.

Ademais, existe outra vertente que surge na psicologia social, tanto norte-americana quanto europeia, e que se concentra na emancipação do indivíduo ou dos grupos sociais. Nessa perspectiva, o empoderamento é visto como um processo de conscientização e de capacitação dos sujeitos

para buscarem ativamente seus espaços de participação na sociedade. Essa tradição teve grande influência nas ideias de Paulo Freire, que enfatizou a importância da educação como ferramenta de libertação e transformação social. Freire acreditava que a conscientização das condições de opressão e a busca pela autonomia seriam fundamentais para que os indivíduos se tornassem protagonistas de sua própria história (Rotta, 2024).

Nos estudos de Paulo Freire (1996), o conceito de conscientização está diretamente associado ao empoderamento, pois é através do despertar crítico que o sujeito passa a perceber suas próprias potencialidades e a lutar pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O educador brasileiro propôs uma pedagogia voltada para a liberdade, na qual o ensino não seria um simples repasse de conteúdos, mas uma prática que envolvesse a reflexão e a ação transformadora do sujeito na sua realidade social. A “Pedagogia da Autonomia”, por exemplo, defende que a educação deve promover o desenvolvimento da consciência crítica e da capacidade de os indivíduos se organizarem e agirem coletivamente.

A psicologia social também abordou o empoderamento de maneira profunda, especialmente ao considerar como grupos sociais podem ser mobilizados para a construção de espaços de participação e para a conquista de seus direitos. Nesse contexto, a prática do empoderamento se baseia em facilitar o acesso dos grupos a recursos e oportunidades que tradicionalmente são restritos. Assim, o empoderamento não se limita apenas a uma experiência individual, mas se estende ao fortalecimento coletivo, promovendo a capacidade dos grupos de atuarem de forma autônoma na sociedade e de influírem nas decisões que afetam suas vidas.

Essas duas tradições de estudos — a política e a psicológica — convergem em sua busca por justiça social e igualdade. Ambas reconhecem a importância da educação, da organização e da conscientização como fatores fundamentais para o empoderamento dos indivíduos e das comunidades. No entanto, elas diferem em suas abordagens, uma enfocando a participação social em um contexto mais amplo e coletivo, enquanto a outra se concentra na autonomia e no fortalecimento do indivíduo. O empoderamento, portanto, pode ser visto como um processo multifacetado que envolve tanto a transformação pessoal quanto a coletiva.

Finalmente, a prática do empoderamento nas sociedades locais é um passo crucial para a construção de uma cidadania ativa e participativa. Ao possibilitar que atores sociais, grupos e instituições tenham maior controle sobre suas próprias trajetórias, o empoderamento contribui para

a formação de uma sociedade mais justa, onde todos possam exercer seus direitos de forma plena. Segundo Oakley e Clayton (2003), através do acesso à educação, organização social e conscientização, o empoderamento promove uma transformação profunda nas relações sociais, que permite que as pessoas se tornem protagonistas na luta por seus direitos e pela construção de uma sociedade mais igualitária e democrática.

3 Obstáculos para efetividade do espaço feminino

As distinções entre comportamentos e atitudes de homens e mulheres no ambiente corporativo vêm sendo tema recorrente em diversas análises acadêmicas e profissionais. Embora haja consenso entre estudiosos de que existem diferenças no modo como as mulheres se posicionam no trabalho (Belle, 1994), o modelo organizacional predominante ainda reflete fortemente uma lógica masculina. Isso se deve, na maioria, ao fato de que as instituições foram historicamente moldadas por homens, com pouca ou nenhuma inserção feminina nos momentos decisivos de estruturação dessas práticas.

De acordo com Bourdieu (1999, p. 42), ao serem atribuídas determinadas funções às mulheres de maneira recorrente, evidencia-se uma das formas pelas quais se manifesta a violência simbólica, que se consolida como prática socialmente aceita:

A violência simbólica institui-se por meio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominador (logo à dominação), uma vez que ele não dispõe para pensá-lo ou pensar a si próprio, ou melhor, para pensar sua relação com ele, senão de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo senão a forma incorporada da relação de dominação, mostram essa relação como natural: ou, em outros termos, que os esquemas que ele mobiliza para se perceber e se avaliar o dominador são o produto da incorporação de classificações, assim naturalizadas, das quais o seu ser social é produto.

A literatura especializada aponta que determinadas competências têm sido mais associadas ao desempenho feminino no trabalho, como a capacidade de análise intuitiva, a persistência diante de desafios, o comprometimento com o trabalho coletivo e o estilo colaborativo de gestão (LEITE, 1994). Tais características, longe de se sobreporem às tradicionalmente atribuídas aos homens, funcionam como uma proposta complementar ao modelo de liderança vigente. Ou seja, ao invés de substituir o modelo masculino, o estilo feminino de atuação tende a

agregar novas formas de condução e resolução de problemas dentro das organizações.

É possível perceber, portanto, que há um deslocamento progressivo nos paradigmas de gestão. Empresas mais inovadoras e abertas à transformação começam a questionar os padrões tradicionalmente masculinos de liderança, adotando práticas mais horizontais e flexíveis, em sintonia com os traços mais frequentemente associados às mulheres. Essa mudança não ocorre apenas por uma questão de justiça de gênero, mas pela constatação de que ambientes diversos são mais produtivos e adaptáveis.

Munhoz (2000) argumenta que o êxito de muitas gestoras está vinculado à sua compreensão da dinâmica de gênero e ao modo como constroem sua liderança com base em valores adquiridos desde a infância — como a valorização dos vínculos afetivos, a escuta ativa e a busca por soluções consensuais. Essa perspectiva resulta em práticas administrativas mais humanas e focadas na construção de relações sólidas no interior das equipes.

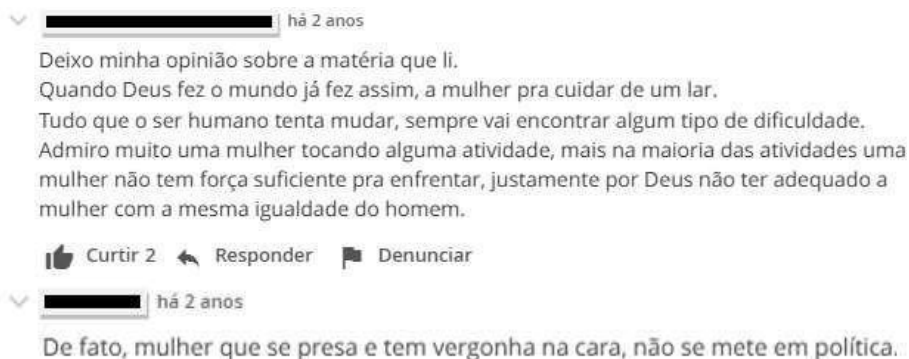
Por meio da análise numérica da inserção das mulheres na esfera política, é viável identificar explicações sobre as estruturas de controle que, ainda nos dias atuais, sustentam a escassa presença feminina nos espaços decisórios e de autoridade (BARBOSA, CAVALCANTI, 2010). Ainda é dominante no tecido social uma concepção limitadora, que associa os “desejos das mulheres” à suposta ausência de engajamento com temas governamentais ou, até mesmo, à mera observância legal das exigências partidárias relacionadas às cotas de gênero na representação política.

Diversos estudos vêm destacando o chamado estilo participativo de liderança como uma das marcas da gestão exercida por mulheres. Essa abordagem valoriza a escuta, a sensibilidade às demandas dos colaboradores, a mediação de conflitos e o desenvolvimento do trabalho em grupo. Betiol (2000) reforça que tais qualidades se tornam diferenciais importantes em contextos empresariais cada vez mais dinâmicos, em que a capacidade de adaptação e empatia se tornam essenciais para o sucesso organizacional.

Apenas a título de exemplo e para compreender a posição da sociedade em relação à inserção da mulher em espaços políticos, observaram-se alguns comentários na matéria jornalística “Mulheres na política: os obstáculos e as violências que dificultam a representatividade feminina - e prejudicam a democracia”, publicada pelo site G1 em 08 de março de 2023, objeto da entrevista no podcast “O Assunto”, qual é produzido por Mônica Mariotti, Amanda Polato, Tiago Aguiar, Gabriel

de Campos, Luiz Felipe Silva, Thiago Kaczuroski, Eto Osclighter e Nayara Fernandes.

Figura 3 – Comentários na publicação do site G1



Fonte: G1, 2023

Dessa forma, foi possível identificar a reação por parte do público externo, revelando a desconsideração da mulher no cenário político, evidenciando uma violação ao princípio de igualdade que deveria nortear o exercício da política e da cidadania diariamente. É fundamental questionar e promover a participação feminina nesse espaço, especialmente em um Estado Democrático de Direito, onde a luta pela igualdade de gênero deve ser amplamente debatida e abordada de maneira abrangente.

5 Considerações finais

Desse modo, a participação feminina na política, especialmente em cargos executivos como o de prefeita, ainda é visivelmente limitada na maioria dos municípios brasileiros, e o cenário da região das Missões, no Rio Grande do Sul, reflete essa realidade. Em uma análise preliminar dos municípios listados, observa-se uma predominância quase absoluta de candidaturas masculinas, com poucas exceções onde há presença de mulheres disputando o cargo. Casos como os de Eugênio de Castro (Sirlei Schuster Reginaldo – Progressistas), Garruchos (Neli Sasso – Progressistas), Guarani das Missões (Priscilla Hartmann – PL), Entre-Ijuís (Sandra Froes – PL) e São Luiz Gonzaga (Ana Clara Brum de Barros – PT) revelam a escassez de lideranças femininas no âmbito do poder executivo local.

Essa sub-representação de mulheres na disputa por prefeituras pode ser interpretada a partir de uma perspectiva sociológica de gênero, que

aponta para os entraves estruturais e culturais enfrentados pelas mulheres na política. A teoria da violência simbólica de Pierre Bourdieu ajuda a compreender como os papéis historicamente atribuídos às mulheres — ligados ao cuidado, à afetividade e à esfera privada — acabam por limitar sua inserção em espaços tradicionalmente masculinos, como o poder político. A distribuição desigual das candidaturas não se resume ao desinteresse, mas é também resultado de uma configuração social que desincentiva e, por vezes, impede a atuação feminina em funções de liderança pública.

Além das barreiras culturais, existem também obstáculos institucionais e partidários. A despeito da legislação brasileira prever cotas de gênero para candidaturas proporcionais (no mínimo 30% para mulheres), essa política não se aplica diretamente às eleições majoritárias. Assim, partidos ainda tendem a priorizar candidaturas masculinas ao Executivo, o que se evidencia no número reduzido de mulheres na disputa pelas prefeituras da região. A presença de mulheres como Sirlei Schuster, Neli Sasso e Ana Clara Brum de Barros ainda é uma exceção em um padrão consolidado de domínio masculino.

A desigualdade observada também tem implicações para a formulação de políticas públicas. Isso porque, a diversidade de gênero entre representantes políticos tende a ampliar a atenção a temas relacionados aos direitos das mulheres, infância, saúde e assistência social. Quando há um número reduzido de prefeitas ou mesmo candidatas mulheres, limita-se a pluralidade de perspectivas no planejamento das ações municipais. Por esse motivo, a baixa representação feminina compromete não apenas os princípios democráticos, mas também a eficácia de políticas públicas mais sensíveis às questões de gênero.

Portanto, embora algumas mulheres estejam presentes na disputa eleitoral nos municípios analisados, o quadro geral continua a refletir um sistema político excludente e pouco receptivo à liderança feminina. A promoção da equidade de gênero na política local requer ações afirmativas mais eficazes, incentivo à formação de lideranças femininas e comprometimento dos partidos com a democratização de suas estruturas internas. A região das Missões, com sua tradição cultural forte e patriarcal, tem o desafio de superar essas barreiras históricas e abrir espaço para uma política mais inclusiva e representativa.

O estudo realizado durante o capítulo reforça o argumento de que o empoderamento coletivo é um fator determinante para superar barreiras sociais, agregado a isso, as políticas públicas voltadas para a educação e

capacitação profissional das mulheres devem ser criadas, como exemplo, projetos como os cursos técnicos promovidos por instituições de ensino e organizações não governamentais.

Seguindo a perspectiva de que a educação é o alicerce para a emancipação, compreende-se que iniciativas do governo federal devem ser efetivadas, com o objetivo de fortalecer o papel das mulheres promovendo efeitos multiplicadores na região. Além da geração de renda, observa-se uma maior participação feminina em espaços de decisão, como associações comunitárias e conselhos locais. Esses impactos também incluem a melhoria na educação e na saúde familiar, já que mulheres com maior autonomia tendem a investir mais no bem-estar de seus filhos.

Referências

- BARBOSA, Claudia de Faria; CAVALCANTI, Vanessa Ribeiro Simon. **Um Olhar sobre a Trajetória das Prefeitas Baianas: Entraves e Avanços**. Fazendo Gênero 9 Diásporas, Diversidades, Deslocamentos 23 a 26 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277462300_ARQUIVO_Fazendo_Genero.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2025.
- BELLE, Florence. **Executivas: Quais as Diferenças na Diferença?** In: CHANLAT, J. F. (Org.). O Indivíduo na Organização: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1994. v.2.
- BETIOL, Maria Irene Stocco. **Ser administradora é o feminino de ser administrador?** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000. Florianópolis.
- BOBBIO, Norberto. Política e cultura. (No Title), 2005.
- BOBBIO, Norberto. “**Democracia**”, em SANTILLÁN, José Fernández (coord.). Norberto Bobbio: el filósofo y la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Trad. Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 1999. p. 42.
- BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COREDE Missões. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões 2015-2030**. Santo Ângelo: FuRI, 2017. 320 p. ISBN 978-85-7223-452-8.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GOMES, Almiralva Ferraz. O outro no trabalho: mulher e gestão. REGE Revista de Gestão, v. 12, n. 3, p. 1-9, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa** / Paulo Freire. – São Paulo: Paz e Terra, 1996.

G1. Mulheres na política: os obstáculos e as violências que dificultam a representatividade feminina e prejudicam a democracia. **O Assunto**. 8 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2023/03/08/mulheres-na-politica-os-obstaculos-e-as-violencias-que-dificultam-a-representatividade-feminina-e-prejudicam-a-democracia.ghtml>. Acesso em: 17 dez. 2024.

GROSSI, Miriam Pilar; MIGUEL, Sonia Malheiros. **Transformando a diferença: as mulheres na política**, [S. l.], p. 03, 1 jan. 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26366560_Transformando_a_diferenca_as_mulheres_na_politica. Acesso em: 16 dez. 2024.

LEITE, Christina Larroudé de Paula. **Mulheres: muito além do teto de vidro**. São Paulo: Atlas, 1994

MIGUEL, Luis Felipe. **Gênero e Representação política**. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.) *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014. 93-107.

MUNHOZ, Glaucia de Souza. **Quais as contribuições que o estilo feminino de liderança traz para as organizações empreendedoras?** In: ENCONTRO NACIONAL DE EMPREENDEDORISMO, 1, 2000. Maringá. Anais... Maringá: EGEPE, out. 2000, p. 164-176.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)**. São Paulo: Instituto Polis, 2003.

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DAS MISSÕES / organização : Berenice Beatriz Rossner Wbatuba ... [et al.]. – Santo Ângelo : FuRI , 2017. 320 p.

RADIO MISSIONEIRA . **Região das Missões tem 56 candidatos a prefeito e cinco mulheres buscam ser prefeitas**. Rádio Missioneira. 18

set. 2024. Disponível em: <https://www.radiomissioneira.com/regiao-da-ls-missoes-tem-56-candidatos-a-prefeito-e-cinco-mulheres-buscam-ser-prefeitas/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

SCOTT, Joan Wallach; LOURO, Guacira Lopes; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica de Joan Scott.** Educação & realidade. Porto Alegre. Vol. 20, n. 2 (jul./dez. 1995), p. 03, 1995

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL (TRE-RS). Eleições Municipais 2024 – 1º turno: resultados por município. Porto Alegre: TRE-RS, 2024. Disponível em: <https://resultados.tre-rs.jus.br/eleicoes/2024/619/index.html>. Acesso em: 05 jan. 2025.

VASCONCELLOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teoria e estratégias.** São Paulo: Paulus, 2003.

A DIMENSÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR NA REGIÃO CELEIRO DO RIO GRANDE DO SUL

Caroline Raquel Massaia Dresch
Edemar Rotta

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.97-118

1 Introdução

O conceito de território vai além de uma simples definição geográfica, sendo um espaço carregado de múltiplas dimensões, que incluem as relações sociais, culturais e econômicas entre os indivíduos e as comunidades que nele habitam. No contexto da Região Ceileiro, localizada no Noroeste do Rio Grande do Sul, esse conceito adquire uma complexidade ainda maior, pois está diretamente ligado à dinâmica da agricultura familiar, a principal atividade econômica da região. A forma como o território é ocupado e transformado por essas práticas produtivas, suas interações com o meio urbano e rural, e os fatores históricos que moldaram essa configuração, trazem à tona questões essenciais sobre o desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade social e a integração de diferentes atores locais.

O território da Região Ceileiro é marcado pela predominância de pequenas propriedades rurais, que, em sua maioria, têm como base a agricultura familiar. Essa característica é reflexo de um processo histórico de ocupação que priorizou práticas de subsistência e mercado local, ao mesmo tempo que enfrentava uma série de desafios relacionados à infraestrutura, acesso a crédito e políticas públicas de apoio. No entanto, as interações entre a produção local, as instituições e os mercados têm sido fundamentais para a construção de um modelo econômico baseado na produção e comercialização de alimentos, além de representar um eixo importante para a identidade cultural e social da região.

Este texto propõe explorar o território da Região Celeiro do Rio Grande do Sul como um espaço onde as relações sociais, culturais e econômicas estão profundamente integradas. A partir dessa perspectiva, buscamos compreender como o território é constituído, quais são as dinâmicas sociais e econômicas que o atravessam, e quais os desafios enfrentados pelos seus habitantes para alcançar um desenvolvimento regional sustentável e equilibrado. Ao longo da análise, será possível observar como as práticas produtivas, como a agricultura familiar, são essenciais para o fortalecimento do território, mas também como o contexto socioeconômico da região impõe desafios para a sua evolução e crescimento.

2 Explorando o conceito de território como espaço de relações sociais, culturais e econômicas integradas

Para entender a dimensão social de um território, é fundamental analisar suas relações com as interações humanas e as estruturas que surgem dessas conexões, tanto entre os indivíduos quanto com o ambiente natural. Segundo Costa Pinto (1986), podemos compreender a dimensão social por meio de três aspectos principais: a formação, que descreve o surgimento das sociedades e os contextos nos quais elas se estabelecem; a organização, que aborda as normas de convivência, os costumes, as instituições e a gestão de conflitos; e a transformação, que se refere às mudanças contínuas e tensões presentes nas sociedades.

Complementando essa visão, Bourdieu (1989) introduz o conceito de *habitus*, destacando tanto os aspectos objetivos quanto simbólicos que moldam as “estruturas estruturadas”, as quais, por sua vez, funcionam como “estruturas estruturantes” na construção social. No caso da Região Celeiro, no Estado do Rio Grande do Sul, essa análise é particularmente relevante. Este estudo busca explorar essa dimensão, considerando fatores importantes como as relações de trabalho, o acesso a bens e serviços, as formas de organização local, além das normas e estruturas sociais que garantem coesão e consistência na região.

Dessa forma, o projeto de pesquisa “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões” (ProPAT)¹ visa investigar o papel essencial do patrimônio territorial no

1 Projeto desenvolvido a partir da parceria de mais de 30 pesquisadores, de 19 Universidades e cinco países, que têm buscado desenvolver aportes epistemológicos, teóricos e metodológicos

desenvolvimento local e regional. O patrimônio territorial é visto como um conjunto de recursos materiais e imateriais que se acumulam ao longo do tempo em um território específico. Esses recursos surgem de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural, refletindo diversas dimensões, como a produção, a cultura, as instituições, a natureza e a sociedade. A pesquisa propõe que, quando reconhecido e valorizado de forma integrada, o patrimônio territorial pode ser uma base sólida para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das regiões, fortalecendo a identidade local, a cooperação e a competitividade.

Rotta et al (2022), no artigo “Abordagem Territorial do Desenvolvimento: Um Olhar a Partir da Dimensão Social”, publicado na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, enfatizam a importância de compreender o território como um espaço socialmente construído e dinâmico, onde as relações de trabalho, o acesso a bens e serviços, e as formas de organização social devem ser integradas ao processo de desenvolvimento. Essa perspectiva, alinhada com os princípios do ProPAT, reforça a necessidade de uma abordagem multidimensional que considere as complexas interações entre os diferentes aspectos do território — sociais, culturais, econômicos e ambientais — para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. A análise da dimensão social do território é, portanto, fundamental para entender as dinâmicas locais e formular políticas públicas mais eficazes, adaptadas à realidade territorial.

Em relação ao conceito de “território”, é importante destacar as contribuições de Pecqueur (2004, p. 3), que desde 1987 defende o uso do termo “territorial” em vez de “local”. Para Pecqueur, o termo “local” pode sugerir algo restrito ou limitado, enquanto “território” remete a uma noção mais abrangente, que contempla diferentes escalas e interconexões. O autor argumenta que, ao contrário do “desenvolvimento local”, o conceito de “desenvolvimento territorial” é mais adequado, pois abrange espaços interconectados e dinâmicos. A territorialidade, segundo Pecqueur, refere-se aos vínculos que indivíduos ou grupos sociais estabelecem com os territórios, sejam materiais (físicos) ou imateriais (virtuais). Esses vínculos são subjetivos, baseados nas percepções das pessoas, e desempenham um papel central na formação da identidade, tanto individual quanto coletiva.

para estudar o desenvolvimento a partir do patrimônio territorial. Maiores informações podem ser buscadas em Dallabrida et al (2023).

O reconhecimento e a valorização desses vínculos são essenciais para a construção do pertencimento e da identidade dos grupos sociais.

Por sua vez, Raffestin (1993, p. 162) define a territorialidade como “um conjunto de relações que se originam em um sistema tridimensional sociedade-espço-tempo”. Ele destaca que esse fenômeno se manifesta em diferentes escalas espaciais e sociais, sendo uma característica intrínseca a todas as relações sociais. Nesse contexto, pode-se compreender o processo como a “face vivida” e a “face agida” do poder, refletindo como as dinâmicas sociais e o exercício do poder se articulam com os territórios, tanto de forma individual quanto coletiva. No contexto da Região Celeiro, o conceito de território é crucial para compreender a produção e o consumo do espaço geográfico. As relações de poder entre indivíduos, grupos sociais, instituições públicas e empresas privadas são os principais agentes dessa transformação do espaço. Essas relações estão intimamente conectadas ao conceito de “lugar”, ambos refletindo a dimensão cultural e identitária das populações no cotidiano. O “espaço banal”, como definido por Santos (1996), é esse espaço vivido, carregado de experiências e práticas locais que se tornam significativas para os indivíduos. Nesse cenário, o território se traduz em práticas culturais, sociais e econômicas, refletindo a dinâmica do dia a dia das pessoas.

A Região Celeiro, localizada no noroeste do Rio Grande do Sul, é composta por 21 municípios com forte vinculação à atividade agropecuária, especialmente pelas pequenas e médias propriedades rurais que predominam na região. Contudo, a relevância do território vai além de sua importância econômica. Sua dimensão social se expressa de diversas formas, como a organização comunitária, a preservação das tradições culturais e os desafios para promover a inclusão e o desenvolvimento social. Esses elementos tornam a Região Celeiro um exemplo claro de como o território, com suas múltiplas dimensões culturais, sociais e econômicas, é fundamental para compreender as dinâmicas de desenvolvimento local e regional.

A ocupação da região foi profundamente influenciada pela imigração europeia, especialmente de alemães e italianos, cujas práticas agrícolas, festividades e tradições religiosas deixaram um legado duradouro. Esse legado cultural ainda é visível nas comunidades rurais, onde as relações sociais são marcadas pela cooperação e pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Como observa Haesbaert (2014), essas práticas refletem a “territorialidade”, ou seja, as formas pelas quais os grupos sociais

constroem significados e relações com o espaço que habitam. Na Região Celeiro, a territorialidade não se manifesta apenas no uso econômico do solo, mas também na preservação de símbolos culturais, como festas típicas, gastronomia e o uso do idioma dos imigrantes em eventos comunitários.

Além disso, a dimensão social do território enfrenta desafios relacionados à desigualdade socioeconômica e à exclusão social. Embora a agricultura familiar seja predominante, muitos pequenos agricultores enfrentam dificuldades no acesso a recursos financeiros e tecnológicos, o que gera vulnerabilidades e limita o pleno potencial de desenvolvimento local. Segundo Santos (2006), o território é um “espaço de coexistência de sistemas”, onde a disparidade no acesso a recursos evidencia as desigualdades presentes no meio rural. No entanto, na Região Celeiro, várias iniciativas têm procurado mitigar essas desigualdades. Programas governamentais, ações de cooperativas e organizações locais desempenham um papel importante nesse processo. Iniciativas como a capacitação de agricultores, a promoção de feiras comunitárias e o incentivo ao turismo rural ajudam a fortalecer as redes sociais e econômicas locais, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento sustentável. Esses esforços são fundamentais para integrar as diversas dimensões sociais do território e melhorar as condições de vida da população.

Outro aspecto relevante da dimensão social do território na Região Celeiro é a organização comunitária em torno de cooperativas e associações. Essas estruturas demonstram como os atores locais se mobilizam para superar desafios coletivos. As cooperativas agrícolas, além de fomentar a produção e comercialização de produtos, também fortalecem os laços de solidariedade e promovem o desenvolvimento regional. Como enfatiza Raffestin (1993), o território não é apenas um espaço físico, mas um “espaço relacional”, onde as interações sociais desempenham um papel fundamental na definição de sua funcionalidade. A Região Celeiro ilustra claramente essa dinâmica, mostrando como a organização social pode ser um motor de desenvolvimento econômico e cultural.

Além disso, a relação entre a dimensão social e a sustentabilidade na região é cada vez mais evidente. A adoção de práticas agrícolas sustentáveis e a crescente valorização do meio ambiente, impulsionadas por políticas públicas e movimentos sociais locais, são exemplos de como o território pode ser concebido não apenas como um local de produção, mas também como um espaço de preservação e cuidado coletivo. Em síntese, a dimensão social do território na Região Celeiro é uma expressão viva das

relações humanas, marcada pela história, pela identidade cultural e pela organização coletiva da população. Compreender essa dimensão é essencial para promover um desenvolvimento equilibrado e sustentável, respeitando as particularidades locais e valorizando o potencial das comunidades que ali vivem.

3 Dinâmica territorial, socioeconômica e os desafios de desenvolvimento da Região Celeiro

A Região Celeiro possui um histórico que reflete tanto suas potencialidades econômicas e culturais quanto os desafios estruturais enfrentados ao longo do tempo. A seguir, são apresentadas três características históricas da região, acompanhadas de seus desafios, com base em autores que discutem a dinâmica territorial e social no contexto rural. A ocupação da Região Celeiro foi fortemente influenciada pela imigração de alemães e italianos a partir do final do século XIX. Esses grupos estabeleceram comunidades organizadas em pequenas propriedades familiares, trazendo consigo tradições culturais e religiosas que moldaram a identidade regional. Conforme Becker (2005), a colonização europeia no sul do Brasil desempenhou um papel crucial na organização do território e na introdução de práticas agrícolas adaptadas ao ambiente local.

O encontro dessas populações com povos indígenas e afrodescendentes gerou tensões culturais e exclusão social. Esse desafio persiste na necessidade de promover maior inclusão social e valorização da diversidade cultural. A agricultura familiar é a base da economia da Região Celeiro, com destaque para a produção de grãos, como soja e milho, e para a pecuária leiteira. Essa configuração é resultado histórico da divisão fundiária promovida durante a colonização. Para Santos (2006), o espaço geográfico é moldado pela interação entre sistemas de objetos e sistemas de ações, sendo a agricultura familiar um exemplo dessa relação na organização do território. A dependência de monoculturas sujeitas a oscilações no mercado internacional e o acesso limitado a tecnologias avançadas colocam em risco a sustentabilidade econômica da região.

De acordo com Schneider e Gazolla (2017), os agricultores familiares enfrentam dificuldades para competir em mercados globalizados, exigindo políticas públicas que promovam a diversificação e a valorização das práticas sustentáveis. Ao longo do século XX, a Região Celeiro passou por um processo de urbanização e migração rural-urbana, com muitos

jovens deixando o campo em busca de melhores oportunidades nas cidades. Esse movimento resultou no envelhecimento da população rural e na concentração de recursos nas áreas urbanas. Para Castro (2012), a urbanização do espaço rural é um fenômeno crescente, caracterizado pela transformação das dinâmicas populacionais e econômicas. O esvaziamento das comunidades rurais tem sido um desafio crescente nas últimas décadas, comprometendo a continuidade da agricultura familiar e a transmissão de saberes tradicionais. Esse fenômeno afeta especialmente regiões como a de Celeiro, onde as dinâmicas sociais e econômicas estão profundamente conectadas ao processo histórico de ocupação e à estrutura fundiária da área. Em muitas dessas comunidades, a modernização tem gerado um desgaste nas relações sociais e culturais, tornando a preservação dos saberes tradicionais uma tarefa cada vez mais difícil.

Conforme Haesbaert (2014), os territórios rurais enfrentam o desafio de equilibrar a modernização com a preservação das características culturais e sociais. Esse dilema exige políticas públicas que integrem a modernização da infraestrutura e das práticas agrícolas, ao mesmo tempo em que garantem a valorização da cultura local e a sustentabilidade social. Na Região Celeiro, por exemplo, o impacto da urbanização e da migração rural-urbana tem levado ao enfraquecimento das comunidades rurais, dificultando a manutenção das práticas tradicionais de cultivo e convivência. Haesbaert (2014) ressalta que a territorialidade é um campo de constante negociação entre os processos de modernização e as formas tradicionais de uso e apropriação do território.

No entanto, a Região Celeiro também apresenta exemplos positivos de adaptação a esse cenário de transformação. Rotta (2024) destaca que a dinâmica social e econômica da região está profundamente conectada à sua história de colonização e à estrutura fundiária que perdura até hoje. Segundo o autor, as cooperativas e associações têm desempenhado um papel fundamental na superação dos desafios impostos pela exclusão social e pela fragmentação territorial. A construção de redes de cooperação local, como as cooperativas agrícolas, tem se mostrado eficaz na promoção de um desenvolvimento regional mais equitativo e sustentável, ajudando a fortalecer a coesão social e a integração das diversidades culturais.

Essas iniciativas de cooperação têm sido cruciais para o fortalecimento da economia local e para a promoção de práticas agrícolas sustentáveis, essenciais em um contexto de desafios econômicos globais e de mudanças climáticas. A cooperação local, como mencionam Rotta (2024)

e Haesbaert (2014), não apenas melhora a competitividade da agricultura familiar, mas também contribui para um ambiente mais colaborativo, onde os saberes tradicionais podem ser compartilhados e preservados.

Por fim, a Região Celeiro faz parte de um estado de grande importância econômica e cultural, o Rio Grande do Sul. Com uma extensão territorial de 281.730,2 km² e uma população de 10.882.965 habitantes, conforme o Censo do IBGE de 2022, o estado se destaca tanto pela sua área quanto pelas contribuições culturais e econômicas. Segundo o Portal Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (201?), o estado ocupa a 4^a posição no ranking nacional em termos de PIB, com uma representatividade de cerca de 6,5% do total brasileiro. O PIB *per capita* do estado é de aproximadamente 51 mil reais anuais, refletindo sua relevância no cenário econômico nacional. Além disso, o Rio Grande do Sul é caracterizado por uma grande diversidade cultural e de paisagens, com a presença de descendentes de povos indígenas, negros e europeus, o que enriquece ainda mais a formação sociocultural da região.

A Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, em parceria com o Departamento de Planejamento Governamental - SEPLAN, coordena o estudo das realidades e potencialidades do estado. Por meio dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), o governo estadual busca planejar e implementar estratégias de desenvolvimento regional que promovam o crescimento sustentável e a melhoria das condições de vida nas diversas regiões, incluindo a Região Celeiro. Esse processo de planejamento é fundamental para enfrentar os desafios impostos pelo esvaziamento rural e para fortalecer a capacidade das comunidades de se adaptarem às novas demandas do mercado globalizado, sem perder suas raízes culturais e sociais (Planejamento RS, 2015, p. 7). Abaixo segue a relação das regiões dos COREDEs do Rio Grande do Sul.

Imagem 1: Regiões dos Coredes - RS



Fonte: Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul.

O COREDE Celeiro, um dos principais consórcios regionais do estado do Rio Grande do Sul, é o foco deste estudo socioeconômico. O território que abrange este Conselho é formado por 21 municípios: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapetta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha (Amuceleiro, 2015). Juntos, esses municípios ocupam uma área de 4.748,7 km² (FEE, 2022), configurando-se como uma das regiões de grande relevância territorial para o estado, tanto em termos econômicos quanto culturais.

Em termos de organização geográfica, a Região Celeiro está situada no Noroeste do Rio Grande do Sul, fazendo fronteira com o estado de Santa Catarina, o que amplifica suas possibilidades de intercâmbio e integração econômica. A configuração territorial da região é caracterizada por uma área de aproximadamente 4.748,7 km², destacando-se pela diversidade de paisagens e atividades econômicas. As zonas mais planas da região são predominantemente voltadas para a agricultura, enquanto as áreas elevadas apresentam ecossistemas de reflorestamento e conservação ambiental. A localização estratégica da região, próxima à divisa estadual, desempenha um papel crucial nas rotas comerciais e de transporte, facilitando a conexão do Rio Grande do Sul com os mercados de Santa Catarina e de outros

estados do Sul do Brasil, com impacto direto na circulação de bens e na competitividade das produções locais (Vicente et al., 2017).

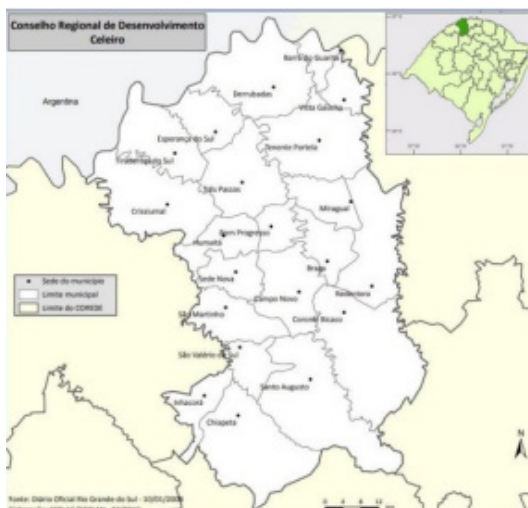
A organização dos municípios da Região Celeiro está profundamente vinculada à sua formação histórica, com a ocupação do território sendo fortemente influenciada por ciclos econômicos como a agricultura e a pecuária. A geografia humana da região, incluindo a sua configuração territorial, foi moldada ao longo do tempo por um processo de colonização que favoreceu a criação de pequenas propriedades agrícolas. Esses processos históricos, que se iniciaram com a chegada dos imigrantes europeus no século XIX, ainda são refletidos nas dinâmicas sociais e econômicas locais. A estrutura fundiária e a forma como os espaços rurais foram organizados até hoje influenciam a produção agrícola e as práticas de manejo do solo, sendo um fator determinante para as características da região (Santos, 2006). Além disso, a produção agropecuária, que inclui principalmente a agricultura familiar, continua a ser um pilar da economia local.

Dessa maneira, o território do COREDE Celeiro não se resume a uma mera delimitação geográfica, mas representa um espaço dinâmico, onde os processos de desenvolvimento regional estão em constante evolução. O equilíbrio entre o uso dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico local tem sido crucial para a promoção de uma sustentabilidade a longo prazo. As ações voltadas para o fortalecimento da infraestrutura rural e urbana, a melhoria das condições de transporte e a implementação de políticas públicas focadas no desenvolvimento sustentável têm um impacto direto nas condições de vida da população local e no dinamismo da economia regional (Haesbaert, 2014). Além disso, a preservação ambiental, com foco na conservação das áreas de reflorestamento, também contribui para a manutenção da biodiversidade e para a minimização dos impactos das mudanças climáticas.

A relevância territorial da Região Celeiro também pode ser observada na maneira como as políticas públicas e as estratégias de integração regional promovem a coesão entre os diversos municípios. Ao buscar integrar os interesses locais com as necessidades de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, a região se torna um exemplo de gestão territorial eficiente. A conectividade entre as áreas urbanas e rurais, somada ao fortalecimento de redes de cooperação, tem sido um modelo de sucesso para o desenvolvimento regional. As políticas voltadas para a melhoria das condições de vida e a integração da economia regional continuam a ser

essenciais para o fortalecimento da região (Vicente et al., 2017), segue abaixo o mapa ilustrativo da Região Celeiro.

Imagem 2: Mapa da Região Celeiro - RS



Fonte: Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul

Quanto à população e à distribuição demográfica, dados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2022) revelam que, em 2022, o COREDE Celeiro contava com uma população de 135.755 habitantes. A distribuição da população na região apresenta uma divisão relativamente equilibrada, com 64,5% residindo no meio urbano e 35,5% no meio rural. Este padrão demográfico, embora significativo, ainda mantém uma presença considerável de população rural, especialmente se comparado à média estadual de urbanização, que é de 87,5% (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2022). A persistente presença rural reflete a importância das atividades agrícolas, que ainda representam uma base econômica relevante para a região, ao mesmo tempo que destaca a necessidade de políticas públicas específicas para atender tanto os centros urbanos quanto às áreas rurais.

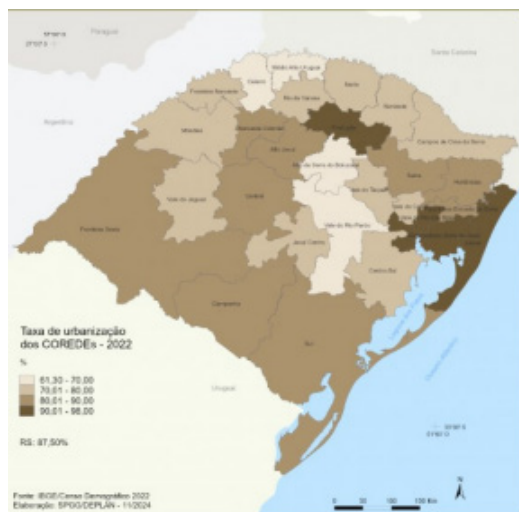
A urbanização é um processo dinâmico que altera a distribuição espacial da população, além de impactar as formas de organização econômica e social. De acordo com Haesbaert (2014), a taxa de urbanização é reflexo das transformações nos modos de produção, na infraestrutura urbana e nas práticas sociais. No caso do COREDE Celeiro, esse cenário de coexistência de uma significativa população rural com centros urbanos

em crescimento exige políticas públicas que considerem as especificidades dessas duas realidades. As áreas urbanas da região, como Três Passos e Tenente Portela, experimentam um crescimento acelerado relacionado ao mercado de trabalho, educação e serviços. Já as zonas rurais demandam um enfoque que contemple a sustentabilidade da agricultura familiar e a diversificação das atividades econômicas, preservando, ao mesmo tempo, suas tradições culturais (Santos, 2006).

A densidade demográfica da região, que é de 31,2 habitantes por quilômetro quadrado (FEE, 2022), sugere um padrão de ocupação relativamente baixo em comparação com outras regiões mais urbanizadas do estado. Esse dado evidencia a necessidade de expansão da infraestrutura e de serviços públicos adequados, especialmente nas áreas rurais, onde a concentração populacional é menor, mas a demanda por serviços essenciais, como educação e saúde, é igualmente significativa. A taxa de urbanização de 64,5% no COREDE Celeiro, comparada com a média de 87,5% do Rio Grande do Sul, indica que a região enfrenta desafios na gestão territorial, pois a urbanização não se distribui de maneira uniforme entre os municípios. Algumas cidades experimentam um crescimento acelerado, como Três Passos e Tenente Portela, enquanto outras, como o município de Redentora, ainda mantêm uma forte dependência da agricultura familiar e das atividades econômicas mais tradicionais (Vicente et al., 2017).

Esse panorama demanda uma visão integrada para o desenvolvimento regional, que leve em conta as especificidades do rural e do urbano. De acordo com Haesbaert (2014), a diversidade das formas de ocupação do solo e das atividades econômicas exige uma abordagem equilibrada, que permita o crescimento urbano sem prejudicar as características do campo. Políticas públicas que integrem o rural e o urbano são essenciais para promover a inclusão social e econômica, respeitando as diferenças históricas e culturais entre essas duas realidades. Nesse sentido, as estratégias de desenvolvimento territorial precisam ser adaptadas à realidade local e às características regionais, garantindo a sustentabilidade e a qualidade de vida tanto para os habitantes urbanos quanto rurais. O mapa do Rio Grande do Sul e suas respectivas regiões/COREDEs, conforme os dados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2022), ilustram as taxas de urbanização, destacando a posição do COREDE Celeiro em relação a outras regiões do estado.

Imagem 3: Taxa de urbanização por COREDE no Rio Grande do Sul – 2022



Fonte: Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul.

A base econômica do COREDE Celeiro, como já mencionado, está intimamente ligada à agropecuária, com destaque para a criação de bovinos para a produção de leite e o cultivo de grãos, atividades que sustentam grande parte das famílias da região. De acordo com o Boletim Informativo do PIB do Rio Grande do Sul, o estado figura como a quarta maior economia do Brasil, com um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente R\$ 423 bilhões, conforme dados do IBGE para o ano de 2017. Esse desempenho econômico do estado, que corresponde a 6,4% do PIB nacional (Planejamento RS, 2021), reflete uma parte importante da produção econômica nacional, e, no caso do COREDE Celeiro, essa contribuição se dá principalmente pelo setor agropecuário.

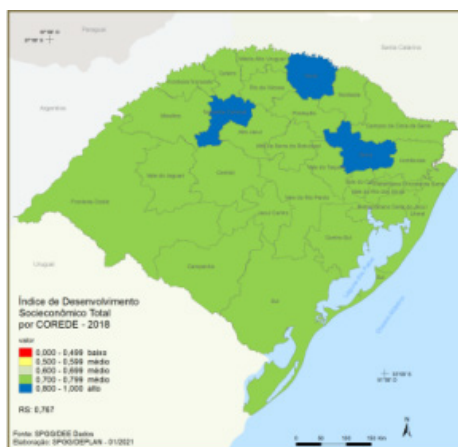
Além da contribuição do PIB, outro fator relevante para a análise do desenvolvimento regional é o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). O IDESE é um índice sintético que visa medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul, sendo resultado da agregação de três blocos de indicadores: Renda, Educação e Saúde. O cálculo do índice é feito com base em um conjunto de variáveis ou indicadores específicos para cada uma dessas áreas. Cada variável recebe um índice, que varia de 0 (sem desenvolvimento) a 1 (desenvolvimento total), e o índice final de cada bloco é a média aritmética dos valores das variáveis correspondentes.

A análise do IDESE para o estado do Rio Grande do Sul permite a classificação dos municípios de acordo com o grau de desenvolvimento, sendo que valores acima de 0,800 indicam um alto nível de desenvolvimento, valores entre 0,500 e 0,799 indicam um nível médio e valores abaixo de 0,499 indicam baixo desenvolvimento (Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul, 2022). A partir dessas categorias, pode-se observar uma variação significativa entre as regiões e os municípios do estado, refletindo desigualdades no acesso a serviços de saúde, educação e renda.

Em 2018, o Rio Grande do Sul obteve um IDESE de 0,767, destacando-se principalmente nos indicadores de saúde, com um índice de 0,825, seguido pela renda (0,740) e pela educação (0,736). Estes índices demonstram um bom desempenho relativo do estado em relação a diversos outros estados brasileiros, mas também indicam a necessidade de melhorias nas áreas de educação e renda.

Para o COREDE Celeiro, a aplicação desses dados revela uma realidade de contrastes. A região, que possui uma base econômica predominantemente agropecuária, apresenta características que influenciam diretamente seus índices de desenvolvimento. O baixo índice de urbanização e as particularidades da produção rural exigem políticas públicas que atendam não apenas às necessidades do meio urbano, mas também do campo, onde a renda e os serviços de saúde e educação são mais escassos. A seguir, é apresentada a distribuição por COREDE do IDESE no Estado do Rio Grande do Sul, permitindo uma visualização mais clara das disparidades regionais e municipais no que tange ao desenvolvimento socioeconômico.

Imagem 4: IDESE 2018 – COREDEs



Fonte: Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul.

Em conclusão, a análise da base econômica do COREDE Celeiro, com foco na agropecuária, revela a forte dependência da região das atividades de criação de bovinos para a produção de leite e o cultivo de grãos. Embora o estado do Rio Grande do Sul se destaque como a quarta maior economia do Brasil, a realidade da Região Celeiro apresenta desafios significativos, refletidos no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), que revela disparidades no acesso a serviços essenciais como saúde, educação e renda. A presença de grandes contrastes entre os municípios destaca a necessidade urgente de políticas públicas direcionadas, que não apenas atendam ao crescimento urbano, mas também fortaleçam as áreas rurais, cujas necessidades são ainda mais urgentes.

A dinâmica territorial da região exige uma abordagem integrada, que leve em consideração as especificidades do meio rural e as peculiaridades da produção agropecuária local. O foco em desenvolver soluções que favoreçam o acesso a mercados, recursos e serviços de qualidade será fundamental para superar as disparidades socioeconômicas observadas e garantir um desenvolvimento sustentável e inclusivo para todos os municípios da região. Com isso, a compreensão detalhada dos desafios e potenciais da Região Celeiro oferece uma base sólida para a implementação de estratégias eficazes, com a participação ativa de todos os agentes econômicos e sociais. No próximo sub capítulo, aprofundaremos a discussão sobre a importância da agricultura familiar para a economia da região, analisando os impactos da sua estrutura produtiva e os mecanismos necessários para a promoção de uma maior competitividade e sustentabilidade do setor agropecuário local.

4 Agricultura familiar na Região Celeiro: desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável

No que tange à Região Celeiro, historicamente, a intervenção do Estado na agricultura brasileira privilegiou os grandes proprietários e culturas voltadas para a exportação. Durante a “modernização conservadora” das décadas de 1960 e 1970, o foco esteve na expansão da produção por meio do uso de tecnologias modernas, como mecanização e insumos químicos, financiados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Essa abordagem marginalizou os agricultores familiares, que não tinham acesso a esses recursos devido a limitações financeiras e estruturais. Na Região Celeiro, essa exclusão resultou na concentração

fundiária e na dependência de culturas de subsistência. Segundo Silva e Batalha (2001), essa marginalização dos pequenos produtores gerou não só desvantagens econômicas, mas também uma dificuldade de inserção nas novas dinâmicas econômicas, limitando a capacidade produtiva e a autonomia dos agricultores familiares.

O Arranjo Produtivo Local (APL) na Agricultura Familiar da Região Ceileiro, situada no Noroeste do Rio Grande do Sul, apresenta características econômicas e geográficas marcantes. A região é caracterizada por pequenas propriedades rurais, frequentemente em terrenos acidentados, o que cria um contexto propício ao fortalecimento da agricultura familiar. A articulação entre os municípios locais oferece uma oportunidade significativa para o desenvolvimento econômico conjunto, promovendo ações integradas que impulsionam a produtividade e geram valor regional. Segundo Sposito (2012), os APLs representam uma alternativa importante para a superação das limitações da agricultura convencional, criando novas formas de organização e colaboração para fortalecer o desenvolvimento local. A agricultura familiar é histórica na Região Ceileiro, refletindo a relevância de organizar e potencializar as cadeias produtivas locais. A consolidação desses arranjos produtivos visa articular os diferentes atores envolvidos nos processos produtivos, promovendo uma visão integrada que considera os diversos elos da cadeia. A inclusão das famílias nas redes produtivas é essencial para garantir não apenas a competitividade, mas também a sustentabilidade. Sposito (2012) destaca a importância de considerar as especificidades locais e regionais ao estruturar esses arranjos, de modo a alcançar um desenvolvimento integrado e sustentável.

A criação de valor nas cadeias produtivas envolve interações com o ambiente externo, englobando atividades comerciais e técnicas que conectam os diversos setores econômicos. As cadeias produtivas estabelecem relações sequenciais que agregam valor a produtos e serviços, desde a produção até a comercialização. Batalha (2007) descreve como o encadeamento técnico das operações de transformação forma a base da cadeia de valor. Esse tipo de organização exige um planejamento estratégico eficiente, conforme argumenta também Sposito (2012), no qual as sinergias entre as diferentes fases da produção são maximizadas para melhorar a competitividade. A agricultura familiar na Região Ceileiro se consolidou a partir da década de 1990, após o reconhecimento do seu papel na geração de renda e na manutenção do tecido social rural. No entanto, a falta de infraestrutura e políticas adequadas para capacitação e organização produtiva limitou a competitividade dos agricultores

familiares em relação aos grandes produtores. Para Sposito (2012), o acesso à educação e à capacitação técnica continua sendo um dos maiores desafios enfrentados pelos agricultores familiares, o que aumenta as disparidades entre pequenos e grandes produtores.

A dinâmica da agricultura familiar requer uma abordagem que integre diferentes elos da cadeia produtiva, promovendo maior eficiência na geração de valor. Essa abordagem resulta da ampliação das possibilidades de combinação de atividades e da crescente complexidade dos processos produtivos. O fortalecimento das interações entre os agentes econômicos e a articulação dos setores é fundamental para o sucesso do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Segundo Schneider e Gazolla (2017), a análise e o fortalecimento das parcerias locais são essenciais para superar as deficiências estruturais da agricultura familiar e garantir a sua sustentabilidade. A produção de valor nas cadeias produtivas deve levar em conta as relações de mercado com o ambiente externo. Essas cadeias são compostas por interações comerciais e técnicas que viabilizam a agregação de valor aos produtos e serviços. Para Batalha (2007), a cadeia produtiva é composta por operações dissociáveis, interligadas por encadeamentos técnicos que estruturam a produção e a comercialização. Como assinala Sposito (2012), a análise dessas cadeias deve ser contínua para identificar pontos de melhoria nos processos de produção e comercialização.

Porter (1989) reforça a importância da análise da cadeia de valor como uma ferramenta estratégica para compreender custos e identificar oportunidades de diferenciação. Ele sugere que a cadeia de valor divide as atividades de uma empresa em duas categorias principais: atividades primárias, diretamente relacionadas à criação e entrega de produtos, e atividades de apoio, que sustentam as operações principais. Essa interligação de atividades otimiza o fluxo de valor e impacta diretamente a competitividade no mercado. Na agricultura familiar, aplicar essa análise é essencial para identificar formas de agregar mais valor à produção local, permitindo que os pequenos produtores se destaquem, mesmo diante da grande concorrência. A cadeia produtiva e de valor da Agricultura Familiar na Região Ceileiro é composta por um conjunto de processos interligados que formam um sistema integrado. Essa cadeia se organiza em três grandes processos: os processos a montante (fornecedores de insumos e serviços), a produção agroindustrial (realizada pelas agroindústrias e cooperativas), e os processos a jusante (comercialização e distribuição). A integração entre esses processos é essencial para garantir a eficiência e a competitividade da agricultura familiar. Segundo Batalha (2007), os processos a montante

incluem fornecedores locais de insumos, serviços agropecuários e assistência técnica, essenciais para o desenvolvimento das atividades agroindustriais e a qualidade da produção.

No núcleo da cadeia produtiva, a produção agroindustrial realizada por agroindústrias e cooperativas transforma as matérias-primas fornecidas pelos agricultores familiares em produtos finais, agregando valor aos insumos e gerando empregos. As cooperativas desempenham um papel fundamental, criando espaços de participação e fortalecendo o poder econômico e social dos pequenos produtores. Para Sposito (2012), as cooperativas são essenciais para dar voz aos agricultores familiares no mercado e nas decisões estratégicas, fortalecendo a cadeia de valor e a sustentabilidade do setor. A cadeia a jusante envolve todos os agentes que atuam após a produção agroindustrial, como intermediários, distribuidores e consumidores finais. O mercado institucional, incluindo programas como o PAA e o PNAE, desempenha um papel crucial na comercialização dos produtos agroindustriais, garantindo a inclusão dos produtos da agricultura familiar em mercados públicos. A comercialização, como destaca Batalha (2007), é um dos pontos críticos da cadeia produtiva, e o mercado institucional é um elo importante na promoção da segurança alimentar e no fortalecimento da agricultura familiar.

A agricultura familiar na Região Celeiro tem um papel central na economia local, sendo responsável pela produção de alimentos essenciais, como grãos e produtos de origem animal. A definição de agricultura familiar, segundo a FAO (2014), é a “atividade agrícola que utiliza a mão de obra familiar, sendo geralmente em pequenas propriedades que buscam a subsistência e o mercado local”. No entanto, como aponta Castro (2012), a agricultura familiar enfrenta desafios como o envelhecimento da população rural e a dificuldade de atrair jovens para o campo, fatores que afetam a sustentabilidade da atividade agrícola. Em resumo, a agricultura familiar na Região Celeiro é essencial para a economia local, mas enfrenta desafios significativos relacionados ao acesso a recursos, mudanças demográficas e sustentabilidade econômica. Superar esses desafios exige políticas públicas eficazes e o fortalecimento das redes de cooperação, além da modernização dos processos produtivos, como destacado por Schneider e Gazolla (2017). O fortalecimento dessas políticas públicas e o acesso a inovações tecnológicas serão essenciais para garantir a competitividade e a sustentabilidade dessa atividade vital para o desenvolvimento rural da região.

5 Considerações finais

A Região Celeiro, quando analisada sob a perspectiva do território como um espaço de interações sociais, culturais e econômicas, revela-se como um caso emblemático das complexas relações que formam a base do desenvolvimento regional. A predominância da agricultura familiar, que historicamente ocupa e estrutura o território, é central para a compreensão da dinâmica local. No entanto, os desafios enfrentados pela região são igualmente significativos e multifacetados, exigindo uma análise cuidadosa e a implementação de estratégias integradas para garantir sua evolução sustentável.

O acesso a recursos, como crédito, tecnologia, e infraestrutura, ainda é um grande obstáculo para a competitividade dos produtores familiares da região. Além disso, a dependência de monoculturas e a vulnerabilidade às flutuações do mercado global colocam em risco a estabilidade econômica local. A falta de políticas públicas eficazes que fomentem a capacitação dos agricultores, a organização produtiva e o fortalecimento das cooperativas também é um dos pontos críticos para garantir que a agricultura familiar possa competir de forma justa com grandes produtores. Esses desafios são amplificados pela constante migração rural-urbana, que resulta no envelhecimento da população rural e na escassez de mão de obra jovem, essencial para a continuidade das práticas agrícolas.

Por outro lado, é possível identificar avanços importantes na articulação de redes de cooperação e no fortalecimento de arranjos produtivos locais. As cooperativas agrícolas têm se mostrado uma solução eficaz para superar as dificuldades coletivas, proporcionando maior poder de negociação, melhor acesso a mercados e o fortalecimento das atividades econômicas locais. O incentivo à diversificação da produção e à adoção de práticas sustentáveis também tem sido um passo importante para enfrentar os desafios impostos pela modernização do campo e pela necessidade de adaptação às novas demandas do mercado.

Entretanto, a construção de um modelo de desenvolvimento territorial verdadeiramente sustentável para a Região Celeiro exige a superação das dificuldades estruturais, como o acesso limitado a crédito e a modernização das práticas produtivas. A colaboração entre os diferentes atores locais, como agricultores, cooperativas, instituições públicas e privadas, e organizações não governamentais, é crucial para a criação de um ambiente mais favorável ao crescimento econômico e à inclusão

social. Além disso, o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e o incentivo à integração entre os diversos setores da economia regional são essenciais para criar uma base sólida para o desenvolvimento local.

Em suma, a Região Celeiro do Rio Grande do Sul, como muitas outras áreas do interior do Brasil, enfrenta desafios significativos para garantir o desenvolvimento sustentável e equilibrado. Contudo, a compreensão de seu território como um espaço de relações sociais, culturais e econômicas interconectadas oferece novas perspectivas para a construção de soluções que integrem a tradição da agricultura familiar com as exigências da modernização do campo. A promoção de um desenvolvimento regional que leve em conta as especificidades locais e busque a integração das políticas públicas com as necessidades da população rural será fundamental para garantir um futuro próspero e sustentável para a região.

Referências

- AMUCELEIRO (Associação dos Municípios da Região Celeiro). **Boletim do Perfil Socioeconômico do COREDE Celeiro**. Porto Alegre: AMUCELEIRO, 2015. Disponível em: <http://www.amuceleiro.org.br>. Acesso em: 3 abr. 2025.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. Portal Atlas Socioeconômico. Disponível em: www.atlassocioeconomico.rs.gov.br. Acesso em: 3 abr. 2025.
- BECKER, B. **Geografia e modernidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BOURDIEU, P. **A gênese dos conceitos de *habitus* e de campo**. In: BOURDIEU, Pierre; TOMAZ, Fernando. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/handle/123456789/1810>. Acesso em: 2 abr. 2025.
- COSTA PINTO, C. **A dimensão social do território**. São Paulo: Editora XYZ, 1986.
- CASTRO, E. **Geografia da população: Urbanização e movimento migratório no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- CASTRO, E. C. **A transição rural: mudanças no campo e na sociedade**. Porto Alegre: Editora Universitária, 2012.

CASTRO, M. L. **Urbanização do espaço rural e seus efeitos econômicos e sociais**. In: PEREIRA, J. A. (Org.). Desafios e transformações no campo brasileiro. 2. ed. São Paulo: Editora Rural, 2012. p. 101-120.

DALLABRIDA, Valdir Roque et al (orgs.). **Abordagem territorial do desenvolvimento** [recurso eletrônico]: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do índice multidimensional da ativação do patrimônio territorial. Cruz Alta : Ilustração, 2023.

FAO. **Agricultura familiar**: Definições e conceitos. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 2014.

FEE - Fundação de Economia e Estatística. Apresentação - População. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/populacao/apresentacao/>. Acesso em: 05 dez. 2024.

FEE (Fundação de Economia e Estatística). **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul 2022**. Porto Alegre: FEE, 2022. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br>. Acesso em: 3 abr. 2025.

HAESBAERT, R. **Territórios e fronteiras**: para além do regionalismo e da globalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Divisão Territorial do Brasil - 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Participação no PIB estadual**. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-do-pib-estadual>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ROTTA, Edeimar. **Apontamentos de aula** - Desenvolvimento Regional de Políticas Públicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, UFFS, Campus Cerro Largo. Cerro Largo, 2024.

ROTTA, E.; TEIXEIRA, T.; COVAS, M.; ANDRADE, A.; DE QUADROS, D. Abordagem territorial do desenvolvimento: um olhar a partir da dimensão social. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6508>.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: *técnica e tempo, razão e*

emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**: o processo de metropolização e o papel

SCHNEIDER, F.; GAZOLLA, L. Desafios da agricultura familiar no contexto globalizado. **Revista Brasileira de Agropecuária**, Porto Alegre, v. 25, n. 4, p. 45-67, out./dez. 2017.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, L. **Cooperativismo e sustentabilidade na agricultura familiar: Estudo de caso**. Porto Alegre: Editora Acadêmica, 2017.

SILVA, E. A.; BATALHA, M. O. **Estratégias e modelos de cadeias produtivas no Brasil**. São Paulo: Editora Agropecuária, 2001.

SPOSITO, M. **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento territorial**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2012.

PECQUEUR, B. A construção do território e o conceito de desenvolvimento territorial. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, p. 3, 2004.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: Criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RAFFESTIN, C. **A territorialidade**: A estrutura social do espaço. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

VICENTE, A. L.; SILVA, P. L.; COSTA, R. R. Territórios e dinâmicas econômicas no Noroeste do Rio Grande do Sul: O caso do COREDE Celeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 56, n. 4, p. 45-68, 2017.

REGIÃO MISSÕES E O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO PAUTADO NO CAPITAL SOCIAL: A ESCOLA COMO ESPAÇO DE AFIRMAÇÕES IDENTITÁRIAS

Eduarda Ferreira Antunes

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.119-127

1 Introdução

O presente estudo, surge no desafio de um olhar a cerca das teorias do desenvolvimento sobre a região missões. Em uma análise sobre o Perfil Socioeconômico da Região Missões, é curioso o fato de os níveis educacionais dos municípios apresentarem desigual desenvolvimento, para além disso, se apresenta indicadores sociais preocupante e a educação em uma posição “melhor” mesmo com altos números de adultos com ensino fundamental incompleto.

Se percebe a necessidade de reflexões a cerca destes dados, uma vez que a educação está diretamente ligada a formação de sujeitos críticos e ativos, que fomentam o desenvolvimento da região.

A pesquisa se enquadra em caráter bibliográfica e qualitativa, exploratória. A pesquisa bibliográfica baseia-se em um estudo ou resumo literário abrangendo teorias, ideias e compreensões de autores, doutrinadores e outros sobre um tema específico utilizado para embasar um trabalho científico. O trabalho busca através da discussão das teorias do desenvolvimento endógeno, em foco o desenvolvimento do capital social, dialogar com a realidade da Região Missões e compreender a importância da educação para o desenvolvimento dela.

É uma pesquisa qualitativa, pautada em uma interpretação que tem como enfoque tratar do mundo real, isto é, uma preocupação e enfoque na interpretação pesquisando como se trata a experiência das pessoas em geral, uma visão hermenêutica acerca da vida e mundo real. Através desse estudo, um dos principais objetivos é compreender a importância

da educação e de defendê-la diante de tantos ataques de ideias de recorte neoliberal. Salienta-se ainda a importância de professores pesquisadores no desenvolvimento do capital social da região.

2 Desenvolvimento endógeno do capital social na região missões

A região Corede Missões, está localizada na Região Funcional 7 do Rio Grande do Sul. É composta por vinte e cinco municípios: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões.

As regiões fazem parte de um território podendo ser identificado como um espaço socialmente organizado, suscita Zapata (2007, p. 24-25), além disso, também significa espaço e fluxos, ou seja, lugares e pessoas interagindo, e, uma identidade histórica e cultural, fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos, humanos. O autor complementa evidenciando que são atores inteligentes e organizados que podem fazer pactos, planos, projetos coletivos. Assim, ressalta que o território pode ser um município, um conjunto de municípios dentro de um estado ou mesmo um conjunto de municípios entre mais de um estado.

O território das missões, ao observá-lo, é possível nos depararmos com uma região com o desenvolvimento econômico voltado para a agropecuária, com singela participação da indústria. Por sua vez, em relação aos indicadores sociais, denota-se que a saúde, a geração e apropriação de renda se encontram em níveis preocupantes. Outrossim, enquanto a educação se encontra em posição melhor. No entanto, ressaltamos que a educação não se distancia e caminha sozinha, seu percurso é constante junto dos indicadores sociais. A região apresenta um percentual alarmante de população adulta com Ensino Fundamental incompleto.

Ao voltarmos nossos olhares à região de forma geral, é nítido que ela tem um riquíssimo passado histórico, de lutas, conquistas, fracassos, retrocessos e progressos. Uma história que desenha a sociedade contemporânea e suas ações.

Assim, para Zapata, Amorim e Arns apud Cruz et al. (2007, p. 27). “por território ou região, entendemos um espaço socialmente organizado onde existem relações entre as pessoas, relações econômicas, sociais e institucionais”. Por isso, não se trata de uma simples delimitação geográfica. Trata-se de um espaço inteligente, onde as pessoas se articulam e pensam, podendo construir e pactuar uma agenda de desenvolvimento. Podem construir uma visão de futuro e elaborar planos e projetos coletivos que ajudem a melhorar a qualidade de vida das pessoas, cuja estratégia de desenvolvimento do território se propõe a, além de dinamizar os aspectos produtivos/econômicos, potencializar as dimensões sociais, culturais, ambientais e político-institucionais que constroem o bem-estar da sociedade. (CRUZ et al., 2016)

Percebe-se que fatores externos influenciam nitidamente como a região se desenha. Na perspectiva de desenvolvimento endógeno que o presente estudo aborda, se apresenta reflexões da defesa do desenvolvimento interno da região. Se compreende como o desenvolvimento endógeno, em específico o capital social, pode abrir a região para o território nacional e mundial.

Para a autora, o conceito de desenvolvimento territorial apoia-se na ideia de que as localidades, as regiões e os territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de uma base econômica não suficientemente explorada, que constituem seu potencial de desenvolvimento. A estratégia de desenvolvimento territorial propõe-se a, além de dinamizar os aspectos produtivos/econômicos, potencializar as dimensões sociais, culturais, ambientais e político-institucionais que constroem o bem-estar da sociedade. No entendimento da autora, os eixos mais importantes dessa estratégia são o capital humano (as pessoas com habilidades e competências) e o capital social (as pessoas organizadas e devidamente articuladas). Portanto, uma região possui capital social quando existem organizações sociais atuantes que se comunicam entre si e quando existem confiança e espírito de cooperação entre as organizações sociais e as instituições nessa situadas. Zapata apud Cruz et al. (2007, p. 27).

Para que de fato ocorra uma percepção sobre a formação do capital social na região, precisamos adentrar no sistema educacional, na formação humana. Analisar de forma crítica este ambiente formador e reforçar seus ideais transformadores. A sociedade se organiza em função dela, se reinventa ano após ano devido à escola. A cada ano, depois de uma longa trajetória de preparação, mais cidadãos são direcionados para a sociedade com o objetivo de desenvolver a região, reforçar e lutar por sua cultura local.

Segundo Zapata, Amorim e Arns apud Cruz et al. (2007 p. 24), o desenvolvimento endógeno “trata-se de uma estratégia e de um processo intencional dos atores, das pessoas de um determinado território, para, a partir de seus ativos, de suas potencialidades e vocações, construir um projeto de desenvolvimento com mais participação social, mais equidade e sustentabilidade.

Neste viés, uma região se desenvolve devido aos seus atores sociais, a participação da comunidade local, a construção de uma racionalidade de participação coletiva. Com a onda neoliberal, que ganha forças e prioriza o individual, estamos cada vez mais perto de uma perda incalculável do capital social.

No atual contexto de uma economia crescentemente globalizada e movida pela lógica do mercado e do lucro imediato, de uma democracia liberal que carece de legitimidade, com eleitores mantendo-se afastados das urnas eleitorais pelo menos nos países nos quais o voto não é obrigatório, e, finalmente, de um Estado enfraquecido, incapaz de prover os serviços essenciais à sociedade (Frey, 2003).

As pessoas estão se afastando do seu papel de sujeito de deveres e direitos coletivos. Desenvolver o senso crítico e participativo é essencial para o desenvolvimento da sociedade. Os interesses do mercado são claros: se desenvolve a individualidade, afasta o senso comunitário e se vive seguindo as demandas mercadológicas, sem questioná-las. Vemos na realidade o ataque à educação pública, deslocando sua função social e política para torná-la um instrumento do neoliberalismo, na produção de sujeitos competitivos aptos aos jogos do mercado.

Putnam identifica uma alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo. Estes fatores não apenas garantem o caráter democrático da sociedade civil, mas também determinam a performance dos governos locais e de suas instituições. A organização social, sustentada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseadas em regras compartilhadas e em confiança recíproca, se mostrou fundamental para um bom desempenho das instituições e da eficiência da sociedade e de sua economia. (Frey, 2003)

As organizações sociais, desenvolvem laços de criticidade sobre a realidade, fomentam mudanças, debatem o processo histórico e a importância da cultura local. É fundamental que em uma região com tantas histórias e batalhas que os civis, a população em si, continuem esse processo histórico de identificação e luta por seus direitos. É necessário

que a cultura adentre os espaços escolares, vire pesquisa, afirme e reafirme identidades.

Ao nos depararmos sobre as legislações educacionais, vemos claramente empresas desenhando os percursos da educação, ocorre uma padronização no currículo de forma nacional, sendo que o mesmo “é um território de disputa” (Moreira; Silva. 2009). Quando se privilegia disciplinas de formação técnica para o trabalho, deixando de lado o senso comum, racional e cultural, vemos as forças dominantes adentrando o sistema educacional, uma disputa de poder constante, que reflete diretamente no desenvolvimento da região. “O currículo é um documento de identidade” (Silva, 2000), ele afirma, reafirma ou nega a identidade de um povo. Por anos aprendemos sobre o “Descobrimento do Brasil” reafirmando a importância dos Portugueses na nossa história, a pouco tempo se iniciou debates e pesquisas para salientar que já havia civilização antes do “descobrimento”. Quantas histórias aprendemos por um ponto de vista e hoje nos deparamos com outras versões. Diante disto, se coloca a necessidade de esclarecer, pesquisar e questionar a história missioneira, reafirmar as verdadeiras identidades que desenvolveram e desenvolvem a região.

O Conhecimento pode ser utilizado como veículo para lutas de classes, assim como nas contradições, criações eliminações que demonstram a história enquanto processo. E é justamente nisto que surge à responsabilidade daqueles que transmitem este saber” (Pereira,2010)

Quando se fala em educação é inevitável que se argumente sobre aprendizagens, sendo essas o motivo de lutas pela qualidade na educação, lutas essas que podem ser iniciadas pelos próprios educandos, se tais sujeitos estiverem cientes de seus direitos. A aprendizagem é a chave para descobrir o papel da escola transformadora na sociedade.

Desta forma, a necessidade de alunos e professores proporcionarem momentos de aprendizagens significativas no decorrer do ano letivo é de fundamental importância para um possível desenvolvimento. Como nos relata Demo:

O aluno que não aprende não pode ser empurrado, mas bem cuidado, de tal forma que possa resgatar suas oportunidades. [...] Cuidar do aluno significa cuidar que aprenda, não apenas que passe de ano. Entende-se, por certo, que este professor possa estar preocupado com o aluno, à medida que já não aceite reprová-lo. Mas isto não pode ser feito às custas da aprendizagem, pois vai coincidir mais propriamente com “descuidar” (Demo,2004, p.28)

O papel do professor muitas vezes é doloroso, depende de decisões difíceis e necessárias, quando se visa aprendizagem e conhecimento identitário. Pode ser difícil a compreensão dos alunos e do próprio sistema que busca na educação cumprir metas e números, mas precisamos tornar comum e primordial o discurso de uma educação que visa o desenvolvimento humano e integral.

Segundo o autor, as aprendizagens significativas se originam na busca pelo conhecimento. Suas teorias defendem a pesquisa como ferramenta, nas palavras de Demo:

Tem como condição essencial primeira que o profissional da educação seja um pesquisador, ou seja, maneje a pesquisa como princípio científico e educativo e a tenha como atitude cotidiana”. O mesmo autor defende que, nessa proposta, “não se busca um ‘profissional da pesquisa’, mas um profissional da educação pela pesquisa (Demo, 1996, p. 2).

O docente como mediador, que proporciona momentos na busca pelo conhecimento, antes de exigir que seus alunos saibam, precisa necessariamente ter conhecimento sobre o objeto de estudo. Mesmo após a formação, deve procurar aperfeiçoar-se e conhecer sempre mais, pois é fundamental que o professor saiba manejar o conhecimento com autonomia e, sobretudo, humanizá-los perante a realidade em que vivemos. Com base nisso,

o professor precisa, antes de tudo, aprender bem e, portanto, levar o aluno a aprender bem. O fenômeno da aprendizagem é uma qualidade tipicamente humana que compreende a qualidade formal, isto é, o conhecimento e cognição, bem como a qualidade política, quer dizer ideologia e ética do conhecimento. Entre ambas, estabelece-se não só uma relação necessária, mas ao mesmo tempo uma hierarquia, já que a primeira é o meio, enquanto a segunda é o fim (Demo, 1996, p. 2).

Assim, entende-se que o professor desde a sua graduação deve ser preparado intelectualmente para pensar, refletir e desenvolver uma visão crítica sobre sua prática docente, sendo capaz de renovar-se e preparar-se para novos desafios, mostrando estar pronto para inserir-se como meio de transformação em uma sociedade que consegue estar estagnada em um sistema opressor ao mesmo tempo que avança e muda constantemente.

A relação da prática pedagógica com a realidade em que vivemos, deve ser existente e muito mais do que isso, a realidade do educando deve ser o ponto de partida para o conhecimento, um lugar onde os envolvidos desenvolvam criticidade sobre o mundo que os cerca, cientes de seus

direitos e deveres, realizando ações coletivas para o desenvolvimento do meio com possíveis mudanças para a construção de um mundo melhor. Florestan Fernandes diz que:

Pensar politicamente é alguma coisa que não se aprende fora da prática, se o professor pensa que sua tarefa é ensinar o ABC e ignora a pessoa de seus estudantes e as condições em que vivem, obviamente não vai aprender a pensar politicamente ou talvez vá agir politicamente em termos conservadores, prendendo a sociedade aos laços do passado, ao subterrâneo da cultura e da economia. (Fernandes, 1989, p. 165).

Desta forma, se tem uma nova perspectiva sobre a educação, percebendo a sua função social como um ato político, no qual o conhecimento não pode ser depositado nos alunos, mas por sua vez é algo a ser refletido, construído e reconstruído pelos alunos junto de seus professores. Desenvolvendo, uma maneira de se problematizar a realidade, onde os educandos tenham consciência das situações de opressões que são submetidos, para que dessa forma possam participar de forma ativa em espaços sociais em busca de igualdade e libertação.

É importante ressaltar que o professor deve saber sobre as desigualdades existentes na sociedade, na qual se tem os que dominam e os que são dominados, mas para além disso, ele deve agir na construção de uma nova sociedade sem esses eventuais fatores.

O papel do professor transformador está além dos muros da escola, pois ao ver a educação como instrumento de luta, ele utiliza de seus conhecimentos, bem como o de seus alunos para que, através das palavras, se comece um mundo de mudanças. Esses educandos que junto de seu docente refletem sobre as desigualdades e seus direitos, dificilmente se tornarão mão de obra barata e qualificada, que somente cumprem ordens, sem refletir sobre elas.

O trabalhador que pensa, cria e recria possibilidades, está sempre em desenvolvimento intelectual, não permite a alienação dos jogos mercadológicos, se desenvolve no individual para o coletivo. Os ataques ao ensino público são constantes, de todos os lados.

Percebe-se a necessidade de um olhar crítico perante o desenvolvimento do capital social da região, uma vez que a geração e apropriação de renda se encontram em níveis preocupantes e não se percebe muitos apoiadores a movimentos sociais na luta de classes. A defesa da educação pública deve ser constante, pois é através dela que a dúvida e a curiosidade são inseridas, formando sujeitos de transformação social,

pensantes, reflexivos, e principalmente coletivos. A educação não pode ser vista apenas como ferramenta de produção de capital humano, a economia se desenvolve, mas se desenvolve melhor e igualmente quando todos estão cientes da realidade, na direção da construção do capital social.

3 Considerações finais

Com base nos argumentos acima, podemos afirmar que a educação é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade, desde que ela seja organizada para tal finalidade. Precisamos reforçar nosso compromisso como o povo Missioneiro que luta por seus direitos e deveres. Na realidade contemporânea, precisamos lutar pela desalienação, pela valorização da educação na formação do capital social.

O ataque a educação é de feitiço nacional e mundial, com a finalidade de agir de acordo com os jogos do mercado. Ataques à sua qualidade, à formação de professores, além da legalização de cursos de licenciaturas com pouco tempo de pesquisa, comprometimento de investimentos educacionais, leilões de escolas públicas, privatizações, entre outros fatores que nos deixam claro o seu interesse mercadológico no âmbito educacional.

Com o desenvolvimento endógeno, pautado no desenvolvimento de capital social, salientamos a importância de reforçar nossa cultura missioneira e desenvolver o senso crítico da realidade. É mister fazer desta rica cultura um símbolo de luta e resistência, no desenvolvimento intelectual de uma sociedade que busca a alienação para seu desenvolvimento.

Referências

CRUZ, A., RIOS, S., EINHADT, M., & CRUZ, F. **Desenvolvimento endógeno: uma compreensão da perspectiva dos pesquisadores de uma empresa federal** endogeneous development: a comprehension of researchers perspective from a federal company. REV.ADM.UFSM-Santa Maria/RS, v.9 edição especial. Disponível em <https://doi.org/DOI:10.5902/1983465921550>. Acesso em 10 dez. 2024

DEMO, P. **Educar pela Pesquisa**. Campinas: Autores Associados, 1996.

DEMO, P. **Pobreza da Pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003. Ser Professor é cuidar que o Aluno Aprenda. Porto Alegre: Mediação, 2004.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo, Cortez,

1989.

FREY, Klaus. **Capital social**: comunidade e democracia. Política e Sociedade. Florianópolis, Vol. 2 No. 2 (2003). Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.5007/%25x>. Acesso em 10 dez. 2024.

PEREIRA, P. Rpg e história: o descobrimento do Brasil. BC UFPB/. João Pessoa-PB, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5960/1/arquivototal.pdf>. Acesso em 12 dez. 2024.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. Perfis regionais 2015: Missões. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2024.

ZAPATA, T; AMORIM, M; ARNS, P. **Desenvolvimento territorial à distância**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.

O TURISMO NA REGIÃO DAS MISSÕES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E DO CAPITAL SOCIAL

Erik Luís Sott de Santis

Ivann Carlos Lago

Edemar Rotta

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.129-145

1 Introdução

Ao abarcar as questões referente ao desenvolvimento endógeno e social na região das Missões, é fundamental ressaltar que essa abordagem se faz primordial para se desenvolver um crescimento sustentável a partir das suas fontes culturais e históricas. Nesse sentido, o desenvolvimento endógeno valoriza os recursos internos dessa região, evidenciando assim, o seu potencial de fortalecimento da economia e da cultura regional. Também, incentivando o protagonismo local que, de alguma forma, acaba promovendo a integração dos atores sociais e contribuindo para a ampliação do capital social local.

Esse modelo supramencionado, visa a mobilização dos recursos internos o que de certa forma se difere de fatores exógenos centradas em intervenções externas, reforçando assim, a autonomia das comunidades e a integração de seus atores sociais. Com isso, a discussão proposta por essa pesquisa, é entender as proximidades do turismo com alguns aspectos do desenvolvimento na região das Missões. Logo, o desenvolvimento endógeno ganha relevância ao permitir que regiões com potencial histórico, arquitetônico, cultural e artístico explorem suas riquezas e consequentemente preservem sua identidade, sua memória e suas origens.

A partir disso, a presente pesquisa possui como objetivo geral analisar as implicações do desenvolvimento endógeno e do capital social no turismo da região missioneira, no Estado do Rio Grande do Sul (RS),

destacando sua relevância para a promoção econômica, cultural e social da região. No que tange os objetivos específicos, buscou-se detalhar algumas visões da dimensão do que é desenvolvimento; identificar as características culturais e econômicas da região das Missões como forma de ampliar a discussão da dimensão regional; bem como, propor uma relação entre turismo, desenvolvimento endógeno e capital social.

Nesse contexto, a pesquisa norteia-se pela abordagem qualitativa, possuindo um aporte bibliográfico para consultas, tal como: livros, e-books, periódicos, dissertações, artigos científicos e bases virtuais. A pesquisa bibliográfica será desenvolvida a partir de um material já elaborado (Gil, 2010, p. 51), para auxiliar na compreensão do tema referente ao Desenvolvimento e o Turismo na Região das Missões.

O trabalho será estruturado em três seções. A primeira discutirá de maneira mais ampla as visões sobre algumas perspectivas do desenvolvimento, apresentando-o, como um conceito multidimensional. Na sequência a segunda seção explanará as características da Região das Missões, abarcando os municípios que compõem o Corede Missões, bem como, as características demográficas, econômicas, hídricas, culturais entre outras. Por fim, a terceira seção se preocupará em entender o conceito de turismo e como o mesmo se relaciona com o desenvolvimento endógeno e social no contexto do desenvolvimento missioneiro.

2 Desenvolvimento: um conceito multifacetado

Nessa primeira seção busca-se apresentar uma breve contextualização sobre as diferentes formas de se pensar o desenvolvimento. Ao abarcar esse conceito de maneira ampla, é importante ressaltar que há muitas maneiras de se conceber o desenvolvimento de uma região, e que suas atividades podem adentrar em diversas áreas do conhecimento, contribuindo para perspectivas multidimensionais que são construídas e modificadas ao longo do tempo.

O que é desenvolvimento? Essa questão em um primeiro momento pode ser respondida aparentemente de maneira simples atrelada a uma perspectiva de crescimento econômico e subjacente à ideia de progresso. Porém, de acordo com Santos et al (2012) o conceito de desenvolvimento surgiu nas ciências biológicas como parte de um processo de evolução dos seres vivos. A origem do desenvolvimento passa por essa ideia de

transformação para algo mais adequado no que se refere aos estudos Darwinianos.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento é diacrônico e aplicado por outros campos como na economia, na política, nas ciências sociais, na sociologia, entre outras áreas do conhecimento. Por exemplo, para a economia o conceito de desenvolvimento é tratado como condutor para que uma sociedade atrasada atinja um *status quo* de avançada. Porém, a partir do processo mercantilista do acúmulo de capital em países centrais, a dinâmica da dependência no sistema capitalista se consolidou, mostrando as disparidades entre centro e periferia (Santos et al., 2012).

Para Marx, o desenvolvimento econômico em uma sociedade capitalista se dá por meio da força de trabalho, ou seja, quanto mais força de trabalho é possível acumular mais será gerado a “mais-valia”, logo, mais acúmulo de riqueza será retido. Nesse sentido o capital arrecadado pelos trabalhadores se torna inferior ao seu empregador o que acarreta em desigualdades sociais e acaba mantendo as engrenagens do sistema capitalista (Santos et al., 2012).

Por outro lado, o desenvolvimento na dimensão das ciências política e sociológica possibilita um debate sobre desenvolvimento mais relacionado com o bem-estar e o bem comum das pessoas. Contribuindo para entender o desenvolvimento para além da esfera econômica, visando as capacidades e oportunidades para as pessoas viverem de uma forma mais justa. Sendo assim, em:

1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vem acompanhando o desempenho dos países na promoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das pessoas, por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e MahbubulHaq (Santos et al., 2012, p. 53).

Logo, as expansões das *liberdades substantivas* são primordiais no desenvolvimento das *capacidades humanas*, buscando uma melhoria na condição de vida das pessoas, assegurando assim, sua existência enquanto cidadão. Logo as concepções de desenvolvimento propostos por Sen (2010) resgatam a importância do bem-estar social, pois a pobreza não se apresenta apenas pela ausência de capital, mas também pela privação das liberdades substantivas e pela falta de *oportunidades sociais adequadas*.

Como supramencionado, o desenvolvimento é um conceito complexo nas suas nuances, pois se estrutura de maneira interdisciplinar e

multidimensional contribuindo para o debate em diferentes perspectivas. Por fim, é importante pensar no desenvolvimento como mecanismo capaz de melhorar a vida das pessoas e do território em questão. Nesse sentido, a próxima seção abarcará aspectos característicos do território das missões e quais as contribuições socioculturais que agregam no turismo.

3 Identidade histórica e cultural: uma breve caracterização da Região das Missões

De acordo com o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Missões é composto por vinte e cinco Municípios: Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Bossoroca, Giruá, Guaraní das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, São Paulo das Missões, São Nicolau, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões, São Luiz Gonzaga, São Paulo das Missões e São Miguel das Missões (Corede Missões, 2017).

Nesse sentido, observa-se o mapa desenvolvido pela Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN) que apresenta todos os municípios que constituem o Corede Missões do Rio Grande do Sul.

Observa-se assim, que o Corede Missões está localizado na região Noroeste do Rio Grande do Sul. A região faz fronteira com a Argentina, embora há uma proximidade física entre as fronteiras - Brasil e Argentina - a economia proposta na região não apresenta uma economia integrada, uma vez que a falta de infraestrutura acaba dificultando a dinâmica entre os dois países (SEPLAN, 2015, p. 08).

Em relação ao Valor Adicionado Bruto (VAB), a Agropecuária detém 17,8%, a indústria possui apenas 16,6%, e os Serviços 65,6%. Porém, em relação à média do Estado, o que se ressalta é a participação da Agropecuária e uma menor participação da Indústria e dos Serviços (SEPLAN, 2015).

No que tangencia as disponibilidades hídricas o Corede Missões apresenta-se com um bom recurso incluindo os “[...] rios e arroios das subbacias coletoras do Butuí-Piratinim-Icamaquã, Ijuí e Turvo-Santa Rosa-Santo Cristo, integrantes da Bacia do Uruguai.” (SEPLAN, 2015, p. 22).

O Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões (2015-2030) aponta a diminuição da população mais jovem, essa realidade desenha um crescimento do envelhecimento da população missioneira, pois os mais idosos acima dos 65 anos permanecem na região, uma vez que os jovens buscam espaços mais desenvolvidos e dinâmicos, com mais oportunidades de emprego (Corede Missões, 2017).

Uma outra característica da região das Missões é sua base econômica predominantemente agropecuária, assentada na pecuária leiteira e de corte e no cultivo de grãos como o trigo, o milho, e principalmente a soja. No que se refere a indústria, o setor está associado a produtos primários, bem como, o comércio e serviços voltados para a agropecuária. Outro fator importante é a identidade sociocultural apresentada pelo turismo histórico e cultural da região (Corede Missões, 2017, p. 39).

As Regiões das Missões localizada no estado do Rio Grande do Sul (Brasil) possuem heranças históricas e culturais muito ricas para o desenvolvimento de seu turismo. Com isso, se destaca os potenciais arqueológicos, arquitetônico, antropológico dessa localidade. Pode-se analisar alguns elementos turísticos da região das Missões pelo mapa Rota Missões.

Figura SEQ Figura * ARABIC 2 - Rota Missões, Rio Grande do Sul/ RS - 2021



Fonte: (Rota Missões, 2021)

Em concordância com o mapa a cima é notório que a região das Missões possui um grande potencial para o turismo histórico e cultural, uma vez que preserva a memória da formação sociocultural da região. Entre as características supramencionadas, é importante ressaltar que ao longo da história, o território conhecido como Missões foi um local marcado pela luta entre Portugal e Espanha pela posse das terras, dos povos indígenas, bem como a posse das riquezas naturais (Zarth, 1997).

Historicamente, a região foi ocupada por nativos de diferentes tradições, antes da chegada dos missionários Jesuítas a área do Estado do Rio Grande do Sul que faz fronteira com a Argentina, teve sua primeira tentativa de aldeamento entre 1626 e 1640, na qual foram fundadas 18 reduções. Essas reduções eram aldeamentos de indígenas que possuíam como objetivo estabelecer um processo de colonização. Os jesuítas recebiam autorização do Rei da Espanha para aldear os nativos e estabelecer uma forma de ocupação do território, desde que cumprissem os compromissos de obediência e de pagamento de tributos à Coroa Espanhola (Büttenbender; Rotta; Hofler, 2022).

Em 1682 os Jesuítas espanhóis retomaram as experiências reducionais do território rio-grandense, dando início aos “Sete Povos das Missões”, tendo sua consolidação em 1706, com a fundação do último deles, Santo Ângelo Custódio, uma experiência que se inseriu nos trinta povos guaranis, gerando um modelo de sociedade socioeconômica que se diferenciava, daquele gestado pela ocupação portuguesa no restante do território gaúcho com base nas estâncias (Büttenbender; Rotta; Hofler, 2022).

A partir dessa caracterização da região das Missões, parte-se para um debate sobre o potencial turístico das Missões como uma forma de pensar o desenvolvimento da região, sendo um dos aspectos capazes de afirmar suas origens históricas, sociais e culturais que refletem a formação da sua identidade.

4 O turismo nas Missões: uma perspectiva a partir de estudos sobre o Desenvolvimento Endógeno e do Capital Social

O turismo, na maioria das vezes, não é considerado um aspecto importante no desenvolvimento de uma região, o que dificulta seu desenvolvimento. Nesse sentido, essa seção busca aprimorar a discussão do que é turismo e como ele pode ser relevante para os aspectos culturais, sociais e econômicos da região. Sendo assim, o turismo deve ser compreendido como um fenômeno complexo. De acordo com Scherer (2019), o turismo abrange muitas possibilidades, uma vez que engloba uma diversidade de áreas como a indústria, a agricultura, o comércio, além de outros serviços.

Assim como o desenvolvimento, o turismo é um conceito multifacetado. O que viabiliza discussões plausíveis para movimentar as atividades de uma região. Como já mencionado o turismo é um fenômeno plurissetorial o que gera muitas definições. Em convergência com a Organização Mundial do turismo (OMT, 2003), o turismo se define por deslocamento para fora do local que se reside por um período superior a 24 horas e inferior a 60 dias. Esse conceito é utilizado para abranger todos os países, o que se torna um conceito amplo sem visar as questões econômicas.

Scherer (2019) apresenta uma revisão de literatura a respeito da definição de turismo, que pode ser visualizada no Quadro 1:

Quadro 1 – Definições de turismo

Autor, ano	Definição
Schatternhofen, 1911	Turismo é o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado.
Gluckmann, 1935	Turismo é a soma das relações que se estabelecem entre pessoas que se encontram de passagem por determinadas localidades e as que nela habitam.
Troise, 1942; Cuervo, 1967	Turismo é o conjunto de viagens temporárias de pessoas, motivadas por necessidades de repouso, de cura, espirituais ou intelectuais
Cuervo, 1967	Turismo é um conjunto bem definido de relações, serviços e instalações que são gerados em virtude de certos deslocamentos humanos.
Fuster, 1973	[...] turismo é de um lado, o conjunto de turistas; do outro, os fenômenos e as relações que esta massa produz em consequência de suas viagens. Turismo é todo o equipamento receptivo de hotéis, agências de viagens, transportes, espetáculos, guias-intérpretes que o núcleo deve habilitar para atender as correntes [...]. Turismo é o conjunto das organizações privadas ou públicas que surgem para fomentar 30 a infraestrutura a expansão do núcleo, as campanhas propaganda [...]. Também são os efeitos negativos ou positivos que se produzem nas populações receptoras.
Lundberg, 1974	O turismo é a atividade de transporte, cuidado, alimentação e entretenimento do turista; tem um grande componente econômico, mas suas implicações sociais são bem mais profundas. Estimula o interesse no passado, na arquitetura e na arte [...].
Arrillaga, 1976	O turismo é o conjunto de deslocamentos voluntários e temporais determinados por causas alheias ao lucro; conjunto de bens, serviços e organização que determinam e tornam possíveis estes deslocamentos e as relações e fatos que entre aqueles e os viajantes têm lugar.
Beni, 2001	É a soma dos fenômenos e das relações resultantes da viagem e da permanência não-residentes, na medida em que não leva a residência permanente e não está relacionada a nenhuma atividade remuneratória.

Autor, ano	Definição
Moesch, 2002	Turismo é uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição inteiram-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais. O somatório desta dinâmica sociocultural gera um fenômeno, recheado de objetividade/subjetividade, consumido por milhões de pessoas, como síntese: o produto turístico.
OMT, 2003	É o conjunto de atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e permanência em lugares distintos dos que vivem, por um período de tempo inferior a um ano consecutivo, com fins de lazer, negócios e outros.
Panosso Netto, 2010	O turismo está relacionado com possibilidade de inclusão social; desenvolvimento de ações para minimizar seus impactos negativos e maximizar os positivos; coleta de dados qualitativos e quantitativos; produção de conhecimentos críticos na busca de sua melhor compreensão; implantação de políticas públicas de turismo; estudos interdisciplinares que envolvam a sociedade em todos os seus aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais e ambientais na busca de resolução de algum problema causado pelas viagens; análise e previsão de tendências de desenvolvimento do turismo.
Lohmann e Panosso Netto, 2012	Em uma visão comum entende-se turismo como férias, viagens, descanso, lazer e prazer, fuga da realidade, gerador de emprego e renda, difusor de cultura entre os povos, soma dos fenômenos resultantes das viagens, deslocamento para fora do lugar habitual de residência, atividade econômica, mas elas também não expressam, por si mesmas, a complexidade do fenômeno. Mas turismo significa muito mais do que a simples palavra pode expressar e pode ser visto como o reflexo de práticas sociais e que envolve também representações sociais

Fonte: Scherer (2019, p. 29-31)

Observa-se que uma definição não necessariamente exclui a outra o que demonstra que o turismo, segundo as definições expostas pelo quadro, é um conceito que se complementa com as diferentes definições que englobam questões sociais, culturais, econômicas, ambientais, políticas e que fortalecem o desenvolvimento de uma região.

Dessa forma, uma das relações entre o turismo e o desenvolvimento é que o turismo se apresenta como uma “[...] atividade nucleadora de um conjunto de atividades conexas que pode servir como complemento para a região no sentido de propiciar o desenvolvimento [...]” (Scherer, 2019, p. 28).

Nesse contexto, o desenvolvimento se caracteriza como um fenômeno complexo que “[...] implica um processo de transformação da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza.” (Lago; Rotta, 2018, p.356). Sendo assim, o processo de desenvolvimento regional se apresenta como uma forma de tornar a região sujeito do seu próprio processo de desenvolvimento político, cultural, social e econômico (Dallabrida, 2017). Além disso, na perspectiva de Dallabrida (2011), o desenvolvimento potencializa os recursos existentes em determinado local, seja eles de natureza material ou imaterial. Para Cavalcante (2018), o desenvolvimento regional apresenta estratégias exógenas e endógenas.

Nos estudos do desenvolvimento se forma uma teoria que procura articular os aspectos endógenos e exógenos do desenvolvimento, com acento na importância dos fatores endógenos, se trata da teoria do desenvolvimento endógeno; no quadro 2 se pode identificar um mapeamento dos autores e como definem desenvolvimento endógeno.

Quadro 2 – Definições de desenvolvimento endógeno

Autores, Ano	Definições
(Novoa, 1992, p. 20)	O desenvolvimento endógeno tende a apropriar-se dos contributos dos atores e a configurá-los no contexto atual, dando-lhes uma forma específica e adequada às características e às necessidades das populações. O desenvolvimento endógeno não significa, todavia, que as comunidades locais se isolem em relação aos processos exteriores ou de âmbito nacional; pelo contrário, as interações com o meio envolvente tenderão a reforçar-se, no quadro de uma internalização (ou de uma localização) desses processos.

Autores, Ano	Definições
(Boisier, 2001, p.14)	Un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión. Todo proceso de desarrollo endógeno se vincula al desarrollo local de una manera asimétrica: el desarrollo local es siempre un desarrollo endógeno, pero éste puede encontrarse en escalas supra locales, como la escala regional por ejemplo.
(Cavalcante, s.a, p.7)	O desenvolvimento endógeno, modelo que exige a participação da comunidade para seu desenvolvimento. Diferente do desenvolvimento exógeno, surge a partir de uma região delimitada geográfica, cultural ou politicamente, no cerne da qual os atores sociais passam a ser autogestores do desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimento endógeno implica a continuidade e aplicação da capacidade de agregação e geração de valor sobre o que é produzido numa comunidade.

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

A perspectiva do desenvolvimento endógeno possui suas origens na década de 1970, e se consolidou na década de 1990. A partir desse período os estudiosos começaram a questionar a diferença dos níveis de desenvolvimento de região para região, ou de nação para nação (Da Cruz, et al., 2016).

De acordo com o quadro elaborado é importante ressaltar que os autores apresentam definições variadas do que é o desenvolvimento endógeno, que viabilizam entender a proximidade como o turismo. Algumas especificidades principais do desenvolvimento endógeno são: foco nos recursos locais como por exemplo patrimônios culturais, tradições culturais; sustentabilidade e preservação dos recursos naturais; fortalecimento da participação comunitária; resgate da autonomia econômica e fortalecimento da identidade regional.

Sendo assim, a perspectiva do desenvolvimento endógeno focalizada no Turismo Missioneiro, possui como o principal fator os recursos internos, uma vez que esse relaciona-se com a criação de um entorno institucional e econômico adequado, garantindo o aproveitamento desses recursos sociais, culturais e naturais proporcionados por uma determinada região. Esses serviços locais, bem como a cooperação entre os diversos atores da sociedade, possuem condições de promover o surgimento de alternativas de inovação incremental e ruptiva dos serviços turísticos promovendo assim um crescimento econômico e social (Cavalcante, s. a.).

Para que se consolide um desenvolvimento regional são necessárias forças exógenas e endógenas, pois é nessa difusão entre investimento e fortalecimento econômico regional que de fato se constitui um desenvolvimento com coerência interna e adesão ao local (Cavalcante, 2018). Nesse contexto, o desenvolvimento endógeno se preocupa com o processo intencional dos atores, logo, percebe-se que é fundamental a atividade dos atores sociais, pois é por meio das contribuições e potencialidades dos envolvidos que se cria um projeto e desenvolvimento com um foco maior na comunidade, propiciando um território mais integrado e igualitário (Da Cruz, et al., 2016).

Percebe-se que a relação entre as pessoas e a confiabilidade das instituições, bem como a conjuntura das relações sociais no território, está também associada à teoria do capital social, a qual foi trabalhada por alguns autores clássicos como Pierre Bourdieu (1970) e Coleman (1990). No entanto, foi a partir dos escritos de Robert Putman (1995) que se consolidou o termo capital social em uma discussão voltada para a região e a localidade. Com isso, a discussão para a ampliação do capital social se dá por meio de um conjunto de características, entre as quais se pode destacar a confiança, as normas e os sistemas que desempenham um papel importante para o fomento do desenvolvimento regional (Da Cruz, et al., 2016). Dessa forma, para o desenvolvimento de uma região, o capital social assume um papel central para a articulação de processos de inovação e crescimento interno. Para Bandeira, “[...] os traços culturais são características que contribuem para fazer com que seus membros se tornem propensos a colaborar no sentido da solução de problemas comuns [...]” (2003, p. 47). Logo, “os traços culturais fazem parte do capital social e são característicos de uma comunidade que contribui para fazer com seus membros se tornarem propensos a colaborar [...]” (Da Cruz, et al., 2016).

Essas relações, sejam elas cívicas, bem como a participação política da vida em sociedade, são um dos cerne centrais para uma colaboração comunitária que contribui para o desenvolvimento de uma região, formadas pelas relações no campo formal ou informal da sociedade, evidenciando um nível de influência para o bem comum de uma localidade. Essas relações de confiabilidade social fortalecem o exercício da cidadania e da democracia (Frey, 2003).

Na região das Missões, mais precisamente na cidade de São Miguel das Missões está localizado o sítio arqueológico declarado Patrimônio Mundial, cultural e Natural, pela Unesco, em 1983. A redução Jesuítica

Guarani é um patrimônio cultural tombado que contribui de maneira significativa para a construção sociocultural e histórica da região (IPHAN, 2014). No decorrer do século XX, São Miguel das Missões tornou-se fundamental para o processo da identidade regional. De acordo como Marchi, Da Silva e Dezordi (2015 p. 151) a “[...] localidade, com os títulos patrimoniais recebidos e com programas de incentivo ao turismo passou a ser um atrativo para visitantes de diferentes lugares.”

Outro aspecto interessante para o turismo é a comercialização dos produtos do artesanato guarani que, além da relação econômica, busca um reconhecimento do trabalho manual que por meio da sua fabricação apresentam de forma material sua identidade cultural. Consequentemente, essa experiência de comércio também é uma maneira de afirmação das identidades locais (Marchi; Da Silva; Dezordi, 2015).

Por fim, as relações que envolvem o desenvolvimento são múltiplas, nessa perspectiva o desenvolvimento endógeno e o capital social apresentam-se como um dos pilares fundamentais para se pensar o turismo na região das missões, buscando intensificar o processo de valorização dos recursos locais e impulsionar a participação integrada dos atores sociais a um processo democrático e colaborativo. Visando assim, um processo coletivo para a realização de planos de desenvolvimento que aprimorem as dinâmicas da região, promovendo a preservação do patrimônio material e imaterial que potencializam as capacidades locais fomentando a inovação no dinamismo turístico.

5 Considerações finais

A pesquisa realizada evidencia que o processo de desenvolvimento endógeno e social é uma abordagem estratégica para potencializar o turismo sustentável e inclusivo na região das Missões. A valorização dos recursos existentes está diretamente associada à participação ativa das comunidades, o que promove um fortalecimento do capital social, implicando também, no fortalecimento do desenvolvimento endógeno, uma vez que esse dinamiza a crescimento interno da região.

Ao resgatar a identidade e a memória histórica da região, o turismo missioneiro não apenas contribui para a preservação do patrimônio, mas também estimula o desenvolvimento de uma economia diversificada, capaz de gerar empregos e reter talentos locais. A integração entre os atores sociais e a mobilização de recursos endógenos permitem um modelo de

desenvolvimento mais equitativo, adaptando-se às especificidades da região (ou de cada região).

Por fim, a pesquisa reforça a necessidade de se pensar o desenvolvimento do turismo, bem como, a criação de políticas públicas e iniciativas que incentivem e promovam o turismo como um dos vetores de transformação econômica e social. A promoção de práticas sustentáveis, o fortalecimento do protagonismo comunitário e o investimento em infraestrutura são elementos essenciais para o aperfeiçoamento da região das Missões como um destino turístico de relevância nacional e internacional.

Referências

BANDEIRA, Pedro S. Algumas Hipóteses sobre as Causas das Diferenças Regionais quanto ao Capital Social no Rio Grande do Sul. In: Correa, Silvio Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Ed Edunisc, p. 15, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5520/552056858005.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2024.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (local): ¿ de qué estamos hablando? Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001. Disponível em: https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

BÜTTENBENDER, Pedro Luis; ROTTA, Edegar; HOFER, Cláudio Edilberto. O Cooperativismo e o Desenvolvimento do Noroeste do Rio Grande do Sul/Brasil. In: BOTELHO, Louise de Lira Roedel; ROTTA, Edegar; NOGUEIRA, Sandra Vidal (Org). **Programa de Gestão Para Cooperar (PGC)**. Cruz Alta: Ilustração, 2022.

DE SOUZA CAVALCANTE, Jordana. Modelo de Desenvolvimento Exógeno e Endógeno do Turismo Regional na Amazônia. **Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico**, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/JordanaCavalcante/publication/366482875_MODELO_DE_DESENVOLVIMENTO_EXOGENO_E_ENDOGENO_DO_TURISMO_REGIONAL_NA_AMAZONIA/links/63a338b8e598500876c2ab71/MODELO-DE-DESENVOLVIMENTO-EXOGENO-E-ENDOGENO-DO-TURISMO-REGIONAL-NA-AMAZONIA.pdf. Acesso em: 09 dez. 2024.

COREDE. Conselho Regional de desenvolvimento das missões. Plano estratégico de desenvolvimento da região das missões – 2015 – 2030. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09152209-plano-missoes.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2024.

DA CRUZ, Anderson Cougo; RIOS, Silvana Einhardt; EINHARDT, Mariani Garcia; DA CRUZ, Franciane Cougo. **Desenvolvimento endógeno**: uma compreensão da perspectiva dos pesquisadores de uma empresa federal. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2734/273446628005/html/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2017.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). Code**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2024.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. Robert D. Putnam. 541 p. **Política e Sociedade**. n. 2, abril de 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). **São Miguel das Missões (RS). Portal do Governo**. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/292>. Acesso em: 10 dez. 2024.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Sobre a relação entre Cultura e Desenvolvimento: alguns apontamentos em defesa do conceito antropológico de cultura. **Redes**, 23(3), p. 353-366, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12517>. Acesso em: 04. dez. 2024.

MARCHI, Darlan De Mamann; DA SILVA, Juliani Borchardt; DEZORDI, Estelamaris. Patrimônio, turismo, práticas culturais e identidades na região das Missões no Rio Grande do Sul. **Revista Arqueologia Pública**, v. 9, n. 3 [13], p. 147-156, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Patrimonio_turismo_praticas_culturais_e_identidade.pdf. Acesso em: 11 dez. 2024.

NÓVOA, António. **Formação para o desenvolvimento**. Lisboa (Portugal): Fim de Século, 1992.

OMT. Organização Mundial do Turismo. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ROTA DAS MISSÕES. **Rotas e roteiros**. Disponível em: <https://rotaseroteiros.com.br/rota-missoes/>. Acesso em: 07 dez. 2024.

SANTOS, Elinaldo Leal et al. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 2, n. 1, p. 44-61, 2012. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/revistasunc,+ARTIGO+N.+3+-+SEGUNDA+EDI%C3%87%C3%83O-DESENVOLVIMENTO-revisado%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/revistasunc,+ARTIGO+N.+3+-+SEGUNDA+EDI%C3%87%C3%83O-DESENVOLVIMENTO-revisado%20(2).pdf). Acesso em: 02. dez. 2024.

SCHERER, Luciana. **Turismo e desenvolvimento regional: limites e potencialidades para a região das Missões - RS**. 270 f. Tese (doutorado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Ijuí, 2019.

SEPLAN. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Perfil socioeconômico Corede Missões**. 46 p. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2024.

ZARTH, Paulo. **História agrária do planalto gaúcho 1850-1920**. Ijuí (RS): UNIJUI, 1997.

O COMPLEXO CHARQUEADOR-ESCRAVISTA E O COMÉRCIO ATLÂNTICO DO CHARQUE NO RIO GRANDE DO SUL: BREVE ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PELOTAS (RS) A PARTIR DA TEORIA DA BASE DA EXPORTAÇÃO

Gabriela Felden Scheuermann
Sandra Vidal Nogueira

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.147-162

1 Introdução

Ao longo de todo o século XIX, o charque (carne-seca) foi um dos principais produtos exportados pelo Rio Grande do Sul. O charque era principalmente consumido pelos trabalhadores cativos das *plantations* do sudeste e do nordeste do Brasil. Mas não só: também exportou para Cuba, Portugal e Estados Unidos, fazendo parte o comércio atlântico charqueador (*tasajo trail*). Neste contexto, o município de Pelotas tornou-se o principal polo charqueador não apenas do Rio Grande do Sul, como de todo o Império do Brasil. Geograficamente bem localizado entre o porto marítimo da cidade de Rio Grande e uma vasta fronteira composta de extensos campos de criação de gado, tornou-se um ponto de referência e ficou conhecido como o “complexo charqueador-escravista”.

Diante da importância da temática, não só para a questão do desenvolvimento econômico da região, mas sobretudo por uma questão de compreender o aspecto histórico do charque, esta pesquisa tem como objetivo geral pesquisar de que forma o município de Pelotas (RS) tornou-se um dos principais produtores e exportadores de charque, além de examinar a importância que este período teve para o desenvolvimento da região. Assim, o problema de pesquisa baseia-se nos seguintes questionamentos: de que forma Pelotas tornou-se um dos principais produtores e exportadores

de charque? Qual importância o comércio atlântico do charque teve para a região de Pelotas?

Considerando que a pesquisa parte da Disciplina “Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas”, ofertada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (Mestrado) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), optou-se por utilizar, como fundo, a ideia presente na Teoria da Base da Exportação, sem, contudo, ignorar fatores importante de localização. Diante disso, dividiu-se o trabalho e três partes: na parte inicial, de forma breve, traz-se a noções gerais sobre a “teoria da base da exportação”, especialmente a partir dos materiais disponibilizados e das aulas assistidas. Depois, de forma mais ampla, destaca-se a importância do trabalho escravo para o desenvolvimento, construção e formação do Brasil, em especial nas *plantations* de açúcar, de café e, mais tarde, no ciclo do ouro. E, por fim, de forma mais específica, aprofunda-se na região do Rio Grande do Sul que, devido ao aumento de escravizados no Brasil, foi o principal produtor e exportador do charque (feito pelo e para os escravizados).

Com isso, o método de raciocínio adotado é o dedutivo, tendo como premissa maior a teoria da base da exportação e como premissa maior a exportação do charque realizada pelo Rio Grande do Sul a outros Estados do Brasil e também a outros países da América. Como a pesquisa é bastante inicial, ela classifica-se como exploratória, além de ser bibliográfica e qualitativa.

2 Noções gerais sobre a teoria da base de exportação

A teoria da base de exportação, que ganhou destaque com Douglass North, foi a primeira teoria de crescimento regional a inserir a exportação como fator chave para o crescimento de uma região. Ela enfatiza que as exportações exercem um efeito multiplicador sobre a economia (Oliveira; Nóbrega; Medeiros, 2012). A Teoria da Base de Exportação tinha como objetivo principal explicar o desenvolvimento de uma região como consequência de um processo que tem sua origem no impulso externo, ou seja, onde as exportações, através do seu efeito multiplicador, geram o desenvolvimento econômico da região.

A teoria da base econômica analisa o efeito das atividades básicas e não básicas sobre a economia total, ou atividade total. Noutras palavras, a ideia básica é de que “o aumento da produção da base exportadora exerce

um efeito multiplicador sobre as atividades não-básicas ou de mercado interno” (Souza, 2002, p. 568). Atividades básicas seriam aquelas voltadas ao mercado externo, ou seja, exportação; as atividades não básicas estariam voltadas ao abastecimento do mercado interno ou local.

North, em seus estudos, evidencia que os EUA foram colonizados como um empreendimento capitalista no qual, desde o início o objetivo básico foi explorar a terra e seus recursos com a finalidade de produzir bens para serem comercializados “fora” e transformados em renda monetária (Souza, 2002). O povoamento das regiões novas e o seu crescimento, em grande parte, foi determinado pelo mercado mundial. Todo o desenvolvimento da região dependeu desde o início de sua capacidade de produzir artigos exportáveis.

Na concepção de Souza (2002), a Teoria da Base de Exportação foi a primeira teoria de crescimento regional a inserir a exportação como fator chave para o crescimento de uma região. Ele enfatiza que as exportações exercem um efeito multiplicador sobre a economia. Assim, países que se voltaram para o mercado externo obtiveram o processo de desenvolvimento mais rápido, como foi o caso dos Estados Unidos e Canadá.

A teoria da base econômica pressupõe que as atividades da base, ou seja, voltadas às atividades além das fronteiras da região, têm papel de impulsionar o desenvolvimento das cidades de uma região. A atividade total de uma região divide-se em atividades básicas (exportação) e as atividades locais (de mercado local). As básicas independem do nível de renda interna e constituem o motor do crescimento regional, porque engendram um efeito multiplicador sobre as atividades de mercado local, que delas dependem. Os bens e serviços produzidos no setor básico são consumidos no exterior e dependem do nível de renda do resto do mundo (Souza, 2002).

A atividade total de uma região apresenta uma dicotomia bastante nítida, constando, de um lado as atividades básicas (exportação) e, do outro, as atividades locais (mercado interno). Na concepção de North (Oliveira; Nóbrega; Medeiros, 2012, n.p), a região só se desenvolve a partir da sua base exportadora e dos arranjos institucionais para fortalecer essa base. As rendas geradas pela procura externa de bens e de serviços impulsionam as atividades locais e diminuem os custos de transação. Esse conceito de base econômica ou de exportação pode ser empregado para a análise tanto de regiões como de setores ou de ramos de atividades urbanas (Oliveira; Nóbrega; Medeiros, 2012, n.p.).

No Brasil, durante o período de exploração de cana-de-açúcar, a renda gerada pela exportação de açúcar ficava concentrada nas mãos de poucos proprietários de terras, a mesma situação aconteceu com a produção de café durante o século XIX (Oliveira; Nóbrega; Medeiros, 2012, n.p.). North também estuda a teoria da localização como fator determinante da exportação. Os custos de transporte e da aquisição refletiriam diretamente nos custos totais de produção e, conseqüentemente, na produtividade do país.

Além disso, de acordo com North (Souza, 2002), o sucesso da base de exportação poderia ser compreendido pelos princípios da teoria da localização, pois o desenvolvimento de um artigo de exportação refletia uma vantagem comparativa nos custos relativos da produção, incluindo os custos de transferência e distribuição que refletem diretamente nos custos totais de produção.

De uma forma geral, o Brasil também experimentou períodos de crescimento impulsionados por produtos primários exportáveis, como foram os casos da cana-de-açúcar, do ouro, do cacau e da borracha no período colonial. O ciclo do café, no século XX, guarda mais traços de desenvolvimento gerado pelas exportações, pois parte da renda gerada com o comércio do café foi destinada à construção das primeiras ferrovias brasileiras, que escoavam a produção até os portos, além de impulsionar o desenvolvimento da indústria no país, após a crise de 1929.

O Estado do Rio Grande do Sul já foi considerado o celeiro do Brasil, através da pecuária, que se desenvolveu com a exportação de charque e mulas para os centros urbanos e de mineração da Região Sudeste. Isso ocorreu com o desenvolvimento da economia cafeeira no Rio de Janeiro e em São Paulo e com o ciclo do ouro em Minas Gerais. O charque era utilizado, principalmente, para alimentação de escravos, e as mulas, para tração nas minas. Por isso, é importante compreender a chegada massiva de escravizados no Brasil e, de forma específica, a importância que o Estado do Rio Grande do Sul, em especial o Município de Pelotas, desenvolveu através da exportação do Charque, o que é visto nos tópicos seguintes.

3 A chegada de escravizados no Brasil e a escravidão como um processo econômico de formação do Brasil

Não é possível precisar exatamente os números, mas estima-se que entre o século XVI e XIX, mais de 11 milhões de homens, mulheres e

crianças foram transportados pelos navios negreiros para as Américas. Do total, cerca de 4 milhões desembarcaram nos portos do Brasil. De acordo com Albuquerque e Fraga Filho (2006, p. 40), “a retirada violenta de africanos de suas comunidades, conduzidos para trabalhar como escravos em terras distantes, foi a solução encontrada pelas potências coloniais européias [sic] para povoar e explorar as riquezas do Novo Mundo”.

Antes de investir maciçamente no tráfico africano, os colonos portugueses recorreram à exploração do trabalho dos povos indígenas que habitavam a costa brasileira, ou seja, a escravidão foi um tipo de trabalho forçado também imposto às populações nativas. O índio escravizado era chamado de “negro da terra”, distinguindo-o assim do “negro da guiné”, como era identificado o escravo africano nos séculos XVI e XVII (Albuquerque; Fraga Filho, 2006, p. 40).

Na segunda metade do século XVI, com o aumento da procura por escravos no Brasil, o tráfico passou a condição de grande negócio e fonte de vultosos lucros nas duas margens do Atlântico. A partir de então, o tráfico deixou de ser apenas uma entre as várias atividades ultramarinas iniciadas com os “descobrimientos” para se transformar no negócio mais lucrativo do Atlântico Sul (Albuquerque; Fraga Filho, 2006). De acordo com Ribeiro (2015, p. 87), os escravizados africanos comporiam o “contingente fundamental da mão de obra”, por isso, tiveram uma importância crucial como massa trabalhadora que produziu quase tudo o que aqui se fez.

Através do tráfico africano os portugueses puderam colonizar o território que mais tarde passaria a se chamar Brasil. Sem a participação dos africanos dificilmente os portugueses conseguiriam ocupar as terras descobertas no processo de expansão marítima. Nas palavras de Albuquerque e Fraga Filho (2006, p. 42), “foram os africanos e seus descendentes, juntamente com os indígenas escravizados, que desbravaram matas, ergueram cidades e portos, atravessaram rios, abriram estradas que conduziam aos locais mais remotos do território”.

No mesmo sentido, Nascimento (1978) e Ribeiro (2015) afirmam que os escravizados africanos exerceram um papel decisivo na formação do Brasil. Para Nascimento (1978, p. 48), “a imediata exploração da nova terra se iniciou com o simultâneo aparecimento da raça fertilizando o solo brasileiro com suas lágrimas, seu sangue, seu suor e seu martírio na escravidão’. O papel do negro foi decisivo para os começos da história econômica do Brasil, haja vista que sem ele a estrutura econômica do país jamais teria existido. Nesse viés, “o africano escravizado construiu as

escravo. As mãos escravas extraíram ouro e diamantes das minas, plantaram e colheram cana, café, cacau, algodão e outros produtos tropicais de exportação. Os escravos também trabalhavam na agricultura de subsistência, na criação de gado, na produção de charque (como se delimitará no último tópico deste artigo), nos ofícios manuais e nos serviços domésticos.

No início do século XIX, o Brasil tinha uma população de 3.818.000 pessoas, das quais 1.930.000 eram escravas. Em algumas partes do Brasil, o número de escravos chegou a superar o número de pessoas livres. Em 1872, no município de Campinas, São Paulo, então grande produtor de café, a população escrava era de 13.685 pessoas, enquanto a livre era de 8.281 pessoas. Até meados daquele século, quando foi abolido o tráfico, a maior parte dos escravos era nascida na África. Para se ter uma idéia, os africanos representavam 63 por cento da população escrava de Salvador. No Rio de Janeiro, os nascidos na África constituíam cerca de 70 por cento (Albuquerque; Fraga Filho, 2006, p. 66).

Assim, foi em decorrência do trabalho dos africanos que o Brasil foi se tornando Brasil, ou melhor, por causa dos negros africanos “trazidos das possessões ultramarinas [navios negreiros] que fora possível estender a porção do solo cultivado, desbravar matos, dessangrar pântanos e transformar charnecas em lavouras” (Holanda, 2014, p. 62). A travessia pelo Atlântico, que durava em torno de trinta a quarenta dias, se dava por meio dos navios negreiros, também denominados tumbeiros.

Feito coisa, os africanos eram amontoados nos porões dos navios e presos a ferros. Maus-tratos, escassez de alimentos e água, superlotação, péssimas condições de higiene, doenças desconhecidas. As condições da viagem eram degradantes e, por isso, muitos africanos chegavam sem vida¹ nas costas brasileiras. Mattoso transcreve um relato do Irmão Carli sobre o terror da travessia:

Os homens eram empilhados no fundo do porão, acorrentados, pois se temia que se rebelassem e matassem todos os brancos a bordo. As mulheres eram colocadas no segundo convés, as que se encontravam grávidas eram colocadas na cabine traseira. As crianças eram espremidas no primeiro convés como sardinhas em lata. Se queriam dormir, caíam

1 As taxas de mortalidade eram elevadas. Alguns exemplos são citados em *Ser escravo no Brasil* por Kátia Mattoso (2016, p. 70), como o caso de uma embarcação que transportava 500 cativos e, em uma única noite, perdeu 120 deles, ou seja, 24%. Em 1625, um governador de Angola enviou ao Brasil cinco navios negreiros. O carregamento total de escravos era de 1.211, dos quais apenas 629 sobreviveram à travessia. Porém, mesmo considerando os altos índices de mortalidade, o tráfico ainda era um negócio bastante lucrativo, tanto que “deixou de ser apenas uma entre as várias atividades ultramarinas [...] para se transformar no negócio mais lucrativo do Atlântico Sul (Albuquerque; Fraga Filho, 2006, 2006, p. 40).

uns sobre os outros. Havia sentinas para satisfazer as necessidades fisiológicas, mas como muitos não queriam perder o lugar, os homens em especial, cruelmente amontoados, se aliviavam ali mesmo onde se encontravam. Calor e odor se tornavam insuportáveis (Mattoso 2016, p. 69).

Como os escravizados eram fundamentais para o desenvolvimento da econômica brasileira, era preciso que fossem vendidos aos senhores. Por isso, ao chegarem em terras brasileiras, os africanos sobreviventes eram inspecionados e preparados para a venda. Como consequência das condições da travessia, os escravos chegavam em péssimas condições físicas. Por isso o cativo era bem cuidado e engordado antes da venda: “o corpo era besuntado com óleo de palma para camuflar eventuais ferimentos ou esconder doenças da pele; a gengiva e os dentes eram esfregados com raízes adstringentes que davam à boca um aspecto sadio” (Mattoso 2016, p. 88). Além disso, os comerciantes tentavam melhorar a saúde mental deles para evitar suicídio (Albuquerque; Fraga Filho, 2006, p. 53).

As viagens que transportavam *esqueletos vivos* pelo Atlântico perduraram legalmente por vários anos. Contudo, no início do século XIX, o tráfico negreiro começou a sofrer forte influência para ser abolido, principalmente pelo Parlamento Inglês, pois lá havia sido decretado o seu fim e, anos depois, o fim da escravidão. O Brasil, na época, era um país concorrente e forte na exportação da cana-de-açúcar, razão pela qual foi o grande alvo dos ingleses para o fim do tráfico (Albuquerque; Fraga Filho, 2006; Costa, 2012).

Em 1831 o Parlamento Brasileiro aprovou uma lei proibindo a importação compulsório de escravos. Entretanto, neste mesmo período o café estava se firmando como mercadoria no Brasil e, conforme Costa (2012), a cultura do café exigia grandes investimentos: “a terra, as construções e os escravos. O trabalho livre não podia concorrer com o do escravo. Tudo levava a que cada vez mais se recorresse aos mercados africanos” (Costa, 2012, p. 74). De um lado, uma lei proibindo a entrada de novos africanos; de outro, uma grande produção que demandava trabalho escravo.

Nesse contexto, a procura de negros aumentou e, portanto, o tráfico não terminou. Após a lei de 1831, “os africanos eram desembarcados à noite nas praias e obrigados a marchas até os armazéns ou barracões clandestinos (Albuquerque; Fraga Filho, 2006, 2006, p. 60). Enquanto nos tratados políticos a nação se comprometia a fazer cessar o tráfico, o interesse da lavoura exigia, cada vez mais, mão de obra escrava abundante

(Costa, 2012, p. 74). Mas, finalmente, em 4 de setembro de 1850, foi aprovada no Brasil a Lei Eusébio de Queirós, proibindo definitivamente o tráfico negroiro.

Nesse contexto, por mais de trezentos anos a maior parte da riqueza produzida, consumida ou exportada no Brasil foi fruto da exploração do trabalho escravo. As mãos escravas extraíram ouro e diamante das minas, plantaram e colheram cana, café, cacau, algodão e outros produtos.

4 O complexo charqueador-escravista e o comércio atlântico do charque

Conforme apontado, o Brasil recebeu milhares de africanos escravizados para trabalhar nas *plantations* açucareiras, especialmente no nordeste brasileiro. Entre 1790 e 1830 entraram mais de 1.500 navios negreiros no porto do RJ, trazendo cerca de 700 mil africanos distribuídos para Minas Gerais, São Paulo e RS. Na mesma época, a Bahia recebia 395.138 escravos e Pernambuco 242.150 (Vargas, 2013, p. 54). Com a entrada de tantos escravizados, surgiu uma elevada demanda por alimentos. Inicialmente, a alimentação era produzida na região do Piauí. Mas, em razão das secas de 1777 e 1791 que resultou na morte de muitos gados, não foi mais possível manter na região a produção de alimentos para os escravizados.

O alimento utilizado para alimentar escravizados era o charque (ou carne seca). De acordo com Targa (1991, p. 457), o charque é um produto fabricado com carne bovina, salgada, prensada e secada ao sol. Todo o processo até chegar ao charque era feito também pelos escravizados. Ou seja, eles eram quem produzia o charque e, ao mesmo tempo, era a eles que o charque era destinado (como alimentação). No entanto, as condições do trabalho eram péssimas. Conforme Targa (1991, p. 456), “as condições do trabalho escravo nas charqueadas eram as mais penosas do Brasil: o ar saturado pelo fedor dos restos das carcaças em decomposição; os corpos dos escravos cobertos pelo sangue dos animais e por um enxame de moscas”.

Assim, a formação do complexo charqueador em Pelotas foi impulsionada pela crescente demanda por alimentos, visto o grande aumento populacional nas regiões de *plantations* do sudeste e do nordeste. Com isso, as primeiras charqueadas instaladas em Pelotas nos fins do século XVIII surgiram da necessidade de suprir estes novos mercados. O charque pelotense era utilizado principalmente como alimento dos escravos em

todo o Brasil e também em alguns países que adotavam o sistema escravista (Vargas, 2013).

Desse modo, no Rio Grande do Sul, as primeiras charqueadas, instaladas nos fins do século XVIII, surgiram da necessidade de suprir a crescente demanda por alimentos impulsionada pelo grande fluxo de escravos africanos para a América portuguesa.

Se em 1787, as exportações rio-grandenses do produto totalizaram 117 mil arrobas, em 1793 elas ultrapassaram as 400 mil e, em 1797 as 500 mil arrobas. Na década de 1800, a capitania exportou uma média anual de 820 mil arrobas, das quais mais da metade tiveram como destino Salvador e Recife (Vargas, 2015, p. 122).

Alimento de preço acessível, o charque possibilitava aos senhores um razoável abatimento nos custos de manutenção da propriedade, visto que os gastos com a alimentação dos cativos atingiam altos valores. Segundo Fragozo (1998, p. 180), por volta de 1830 os gêneros alimentícios para a refeição dos escravos representavam cerca de $\frac{1}{4}$ das despesas das grandes plantações cafeeicultoras do vale do Paraíba do Sul.

Desde as primeiras décadas do século XIX, Bahia e Pernambuco destacaram-se como os maiores compradores do charque rio-grandense. Em 1787, quando o Rio Grande do Sul ainda não exportava charque para o nordeste, suas remessas totalizaram 117 mil arrobas (exclusivamente para o Rio). No entanto, com a entrada do mercado nordestino nas transações, o Rio Grande ultrapassou as 400 mil arrobas exportadas em 1793 e as 500 mil arrobas em 1797 (Vargas, 2014, p. 544).

Fundamental destacar que o circuito mercantil Rio Grande do Sul – Bahia – Pernambuco era estimulado pelos próprios comerciantes dos portos de Salvador e Recife, que aproveitavam as embarcações vindas do Sul para carregá-las de açúcar, inclusive, anos depois Pelotas ficou conhecida como a “Capital Nacional do Doce”.

O município de Pelotas tornou-se o principal polo charqueador não apenas do Rio Grande do Sul, como de todo o Império do Brasil (Vargas, 2013). Geograficamente bem localizado entre o porto marítimo da cidade de Rio Grande e uma vasta fronteira composta de extensos campos de criação de gado, o município detinha as mais desenvolvidas charqueadas da província, o que atraía diversos investidores e concentrava milhares de escravos em suas dependências (Vargas, 2013).

Assim

Tabela 1 – Gado bovino abatido nas charqueadas e saladeros dos principais polos produtores da América do Sul (1857-1862)

	1857-58	1858-59	1859-60	1860-61	1861-62
Uruguai	168.100	243.300	272.000	293.000	505.000
Buenos Aires	324.800	531.300	360.000	290.000	279.000
Entre Rios (ARG)	53.500	144.300	265.000	237.000	204.000
Rio G. do Sul	190.000	280.000	360.000	360.000	362.000
Totais	736.400	1.198.900	1.257.000	1.180.000	1.350.000

Fonte: Vargas (2014, p. 550)

É neste sentido que Pelotas inseria-se no *tasajo trail* atlântico estudado por Andrew Sluyter (Vargas, 2014). A rota mercantil de charque que ligava o Rio da Prata a Cuba conectava duas regiões e duas atividades produtivas na qual a escravidão era fundamental, criando um circuito mercantil lucrativo no qual a mercadoria principal, o *tasajo*, era fabricado “por” e “para” trabalhadores cativos.

Ao mesmo tempo em que a mão de obra cativa foi essencial para a montagem das charqueadas e saladeros no Rio da Prata e em Pelotas (aumentando a demanda por escravos na região), estas fábricas abasteciam as plantations atlânticas com um alimento rico em proteínas e de baixo preço. Além disso, o produto também acompanhava as tripulações dos negreiros que cruzavam o Atlântico garantindo os suprimentos dos escravos no retorno da África. Neste sentido, Sluyter afirmou que o *tasajo trail* ajudou a sustentar os mais proeminentes fluxos mercantis de açúcar e escravos que definiram a própria compreensão do mundo atlântico (Vargas, 2015, p. 124).

Foi a indústria do charque, todavia, que tornou a exploração do escravo regular e intensa no Rio Grande do Sul (Cardoso, 2003, p. 77). A economia platina do charque levava vantagem por causa da melhor qualidade do gado, das taxas mais baixas a que estava sujeita a exportação, do mais fácil acesso aos portos, das relações que mantinha com os ingleses e, sobretudo, por causa do tipo de organização do trabalho que possuía (Cardoso, 2003).

Contudo, todo o gado criado na parte sul do território rio-grandense não era suficiente para saciar a demanda das charqueadas da província. A alternativa, mais rentável era ampliar a sua busca até o mercado de gados no Uruguai (Vargas, 2014). No entanto, os países platinos também possuíam suas indústrias charqueadoras e sua economia necessitava do gado gordo tanto quanto a rio-grandense. Neste sentido, pode-se dizer que o complexo charqueador pelotense se manteve vivo durante muito tempo graças ao

gado uruguaio, roubado, comprado ou criado pelos rio-grandenses que possuíam estâncias naquele país (Vargas, 2013; Vargas, 2015).

Além disso, importa mencionar que os charqueadores de Pelotas foram os proprietários escravistas mais ricos do Rio Grande do Sul (Vargas, 2016). As fortunas acumuladas por homens como Joaquim José de Assumpção (o Barão de Jarau), João Simões Lopes Filho (o Visconde da Graça) e José Antônio Moreira (o Barão de Butuí) eram comparáveis ao patrimônio de grandes cafeicultores e senhores de engenho, ricos comerciantes e grandes fazendeiros do resto do Brasil (Vargas, 2016).

Ademais, a origem da cidade de Pelotas como a “terra do doce” está associada com a produção de charque. Os imigrantes que vieram de Portugal, trouxeram várias receitas de doces. Para realizar estas receitas era preciso o açúcar, não havendo dificuldade em encontrar já que durante este período havia as charqueadas e assim foi possível estabelecer um intercâmbio entre o charque e o açúcar e as regiões sul e nordeste. O nosso charque era exportado para o nordeste brasileiro e neste mesmo navio, para não voltar vazio de lá, exportavam o açúcar, onde mucamas e sinhás transformavam em deliciosas receitas.

5 Considerações finais

Esta pesquisa se propunha a responder dois problemas de pesquisa: *de que forma Pelotas tornou-se um dos principais produtores e exportadores de charque? Qual importância o comércio atlântico do charque teve para a região de Pelotas?* Depois de realizar uma pesquisa exploratória sobre a temática, tem-se as conclusões expostas abaixo.

O Brasil foi um dos países da América que mais recebeu escravizados para trabalhar nas *plantations* de açúcar na Bahia, depois expandindo-se para plantações de café e nas minas de ouro. A entrada de escravizados vindos da África pelo Atlântico aumentava cada vez mais e era preciso pensar em alimentação suficiente para todos eles, sem que isso acarretasse um custo muito alto para os senhores. Em razão de muitas secas que aconteceram no Nordeste e da excelente localização de Pelotas, o Município tornou-se referência da produção do charque. Além disso, está localizado na fronteira de países que possuem um excelente gado e que eram referências na produção do charque (Argentina e Uruguai).

Com isso, a região recebeu bastante investimento e inseriu-se do Comércio Atlântico do Charque. Com isso, verifica-se a “Teoria da

Base de Exportação”, pois a região cresceu economicamente em razão da exportação da carne-seca para o próprio Brasil e para outros países da América também. Contudo, não se desconsidera a importância da localização, considerando que Pelotas estava próxima a grandes campos de gado e de ótimos produtores de charque.

Como Pelotas enviava navios lotados de charque para o nordeste, em troca, para que os navios não voltassem vazios, eles vinham cheios de açúcar. O açúcar possibilitou a confecção de muitos doces, inclusive com muitas receitas vindas de Portugal. Ou seja, ao mesmo tempo que o Município exportava um produto para a economia externa, ele também recebia produto para a economia interna (o açúcar). Anos depois, Pelotas transforma-se na Cidade Nacional do Doce, amplamente conhecido pela FENADOCE, um importante componente para o desenvolvimento econômico da região.

Referências

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de; FRAGA FILHO, Walter. **Uma história do negro no Brasil**. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Senzala à Colônia**. 5.ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

FLORENTINO, Manolo. **Em costas negras: uma história do tráfico atlântico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro** (séculos XVIII e XIX). São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FRAGOSO, João. **Homens de Grossa Aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MATTOSO, Katia M. de Queirós. **Ser escravo no Brasil: séculos XVI-XIX**. Tradução de Sonia Furhmann. Petrópolis: Vozes, 2016.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do Negro Brasileiro:**

processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1978.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; NÓBREGA, Adalmário Mendes; MEDEIROS, Messias Rodrigues. Desenvolvimento econômico e regional segundo a teoria da base de exportação. **Revista Tocantinense de Geografia**, n. 01, Tocantins, 2012. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/2586/1/Artigo%20de%20Peri%20c3%b3dico%20-%20Desenvolvimento%20econ%20c3%b4mico%20e%20regional%20segundo%20a%20teoria%20da%20base%20de%20exporta%20c3%a7%20c3%a3o.pdf>

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3.ed. São Paulo: Global, 2015.

SOUZA, Nali de Jesus. Exportações e crescimento econômico do RS (1951-01). **Ensaios FEE**, v. 23, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2021/2402#>

TARGA, Luiz Roberto Pecoits. As diferenças entre o escravismo gaúcho e o das *plantations* do Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, 1991.

VARGAS, Jonas Moreira. “**Pelas margens do Atlântico**”: um estudo sobre elites locais e regionais no Brasil a partir das famílias proprietárias de charqueadas em Pelotas, Rio Grande do Sul (século XIX). 2013. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VARGAS, Jonas Moreira. A aristocracia do sebo”: Riqueza, prestígio social e estilo de vida entre os charqueadores de Pelotas (Rio Grande do Sul, 1850-1890). **Estudios Historicos**, Uruguay, 2016. Disponível em: <https://estudioshistoricos.org/17/eh1703.pdf>

VARGAS, Jonas Moreira. Abastecendo *plantations*: a inserção do charque fabricado em Pelotas (RS) no comércio atlântico das carnes e a sua concorrência com os produtores platinos. **História**, v. 33, n. 02, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/8wT3z8DtWQgnbC3Bt9sdsBD/?format=pdf&lang=pt>

VARGAS, Jonas Moreira. “As mãos e os pés do charqueador: o processo de fabricação do charque e um perfil dos trabalhadores escravos nas charqueadas de Pelotas, Rio Grande do Sul. **Revista de História**, n. 36, João Pessoa, 2017.

VARGAS, Jonas Moreira. Uma aldeia escravista e os seus chefes: família

e hierarquias sociais na primeira elite charqueadora de Pelotas (1790-1835). In.: VENDRAME *et al.* **Micro-história, trajetórias e imigração.** São Leopoldo: Oikos, 2015.

LIMITES E POTENCIALIDADES DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE SEGURANÇA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Henrique Balduvino Saft Dutra

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.163-184

1 Introdução

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) promoveram mudanças em diferentes áreas da sociedade (política, economia, saúde, educação, etc.), em especial a partir da metade do século XX, não sendo diferente em relação à maneira como a sociedade e a Administração Pública passaram a relacionar-se. Nessa seara, passou-se a debater a respeito do uso da inteligência artificial como meio de instrumentalizar as políticas públicas e permitir à Administração Pública conceder respostas mais rápidas e efetivas às demandas da sociedade.

Na mesma vereda, a segurança pública passou a ser encarada como um dos principais desafios do Estado Democrático de Direito no Brasil, o que pode ser identificado, entre outras coisas mais, no aumento dos índices de criminalidade, na depreciação de espaços públicos, na insuficiência do efetivo policial, no aumento dos custos operacionais do sistema e na superlotação carcerária. A recuperação da capacidade do Estado no campo das políticas públicas de segurança perpassa, inevitavelmente, pela incorporação de novas ideias e atores, com a finalidade de ampliar os pontos de contato entre as instituições públicas e a sociedade.

À vista disso, o presente texto, elaborado a partir de revisão de literatura, parte do seguinte questionamento: quais os principais efeitos da inserção da inteligência artificial nas atividades da Administração Pública, em especial no ciclo das políticas públicas em matéria de segurança pública nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul?

2 Inteligência artificial: análise conceitual e histórica

Inicialmente, é premente observar que a inteligência artificial (IA) consiste em um campo de estudo multidisciplinar, que perpassa por diferentes áreas do conhecimento, a exemplo da medicina, recursos humanos, cultura, entretenimento, educação e segurança, e não se limita à ciência da computação. Os avanços decorrentes do uso das novas tecnologias da informação e comunicação, aí incluída a inteligência artificial, assomam-se ao debate acerca das políticas públicas.

Em que pese o conceito de IA não ser uníssono na doutrina, o primeiro (e mais simples) conceito possivelmente reporta-se à ciência voltada à elaboração de máquinas inteligentes, especialmente programas de computador que simulam o comportamento e a capacidade dos seres humanos, sendo desenvolvido no *Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence* na Universidade de Dartmouth em 1956. (Mccarthy; Wright, 2004).

A obra de John Haugeland (1985) define IA como “o novo e interessante esforço para fazer os computadores pensarem. [...] Máquinas com mentes, no sentido total e literal.” Na mesma senda, Richard Bellman (1978) discorre que inteligência artificial está relacionada à “automatização de atividades que associamos ao pensamento humano, [...] como a tomada de decisões, a resolução de problemas e o aprendizado.” Os autores citados reconhecem na inteligência artificial a possibilidade de desenvolvimento de sistemas que pensam como seres humanos.

Diversamente, Raymond Kurzweil (1990) define IA como “a arte de criar máquinas que executam funções que exigem inteligência quando executadas por pessoas”; em outras palavras, está relacionada ao desenvolvimento de sistemas que atuam como seres humanos.

Por seu turno, Eugene Charniak e Drew McDermott (1985) consideram IA “o estudo das faculdades mentais pelo uso de modelos computacionais”. Já Patrick Winston (1992) evoca que inteligência artificial consiste no “estudo das computações que tornam possível perceber, raciocinar e agir.” Para os autores mencionados, a IA é representada por sistemas que não necessariamente pensam como seres humanos; porém, pensam racionalmente.

Ainda, é necessário invocar o conceito de David Poole e Alan Mackworth (1998), consoante os quais a IA confunde-se com a inteligência

computacional, sendo o “estudo do projeto de agentes inteligentes”. Por IA, entendem os autores sistemas que atuam racionalmente.

Os seres humanos apresentam racionalidade; quer dizer, pensam, raciocinam e decidem (ou possuem a capacidade de decidir) de acordo com a razão, aspectos que os diferem dos animais, que se comportam instintivamente, com base nas suas emoções e sentimentos. Compulsando o Dicionário Online de Português (2024), há de se perceber que a “racionalidade” é, precisamente, a “particularidade ou característica do que é racional; qualidade daquilo que se baseia na razão”, sendo o ser humano o único que se reveste das características mencionadas. A racionalidade está relacionada ao domínio da realidade. Nessa vereda, um sistema que pensa ou atua racionalmente confunde-se com um sistema que pensa ou atua como ser humano, uma vez que (repisa-se) apenas os seres humanos apresentam racionalidade.

Da leitura dos excertos, observa-se que, essencialmente, dois elementos definem os AI's: inteligência (habilidade que apresentam de adquirir conhecimentos e adequar seus comportamentos) e autonomia (operam sem depender de comandos externos).

3 Cidades inteligentes: análise conceitual

O rápido deslocamento de pessoas para as cidades denota importantes desafios para a Administração Pública, resultantes da necessidade de prestação de serviços públicos adequados que atendam *a contento* às demandas da comunidade, porquanto podem revelar que “um cenário exponencial de crescimento e desigualdade, aumentam-se também as limitações de infraestrutura, saneamento, distribuição de água e o acesso aos serviços básicos de saúde e para manutenção da vida.” O aceleração do processo de urbanização implica, entre outros mais, em problemas como o aumento no fluxo de veículos, poluição ambiental e violência. (Cabral; Cândido, 2019).

Nesse íterim, o conceito de “cidades inteligentes” ou “*smart cities*” assomou-se na década de 1990 para referir-se ao “fenômeno de desenvolvimento urbano dependente da tecnologia, inovação e globalização, principalmente, voltada para uma perspectiva econômica.” (Rizzon; Bertelli; Matte, 2017).

Consoante Micos Komninos (2002), não há “cidade inteligente” sem a combinação dos elementos: pessoas, inteligência coletiva e inteligência artificial.

Por seu turno, Giffinger *et al.* (2007) aduz que adotar TIC’s, por si só, não torna uma cidade “inteligente”, que, para assim ser considerada, deve combinar seis características: economia inteligente (baseada na competitividade, produtividade e empreendedorismo), pessoas inteligentes (baseada na criatividade e nível de qualificação das pessoas), governo inteligente (baseado na transparência e na participação da sociedade na tomada de decisões), mobilidade inteligente (baseada na disponibilidade de TIC’s), ambiente inteligente (baseado na atratividade das condições naturais) e vida inteligente (baseada em condições de vida saudáveis e que diz respeito a aspectos como cultura, educação e saúde), além de “cidadãos independentes e conscientes”, como pode ser contemplado na ilustração abaixo.

Na mesma vereda, as TIC’s devem ser encaradas apenas “um possível meio de tornar a cidade inteligente. Dificilmente as soluções implementadas em cidades podem ser pensadas sem tecnologias, mas sua função é tornar as cidades mais habitáveis, funcionais e competitivas.” (Mishra, 2013 *apud* Lima *et al.*, 2023).

Para Giulie Furtani Romani *et al.* (2023), “a cidade inteligente requer os mais altos níveis de segurança, por ser composta, principalmente, por tecnologia digital intensiva em coleta e análise de dados, um elemento crítico na infraestrutura dessa sociedade futura.”

O conceito de “cidades inteligentes” assoma-se da “interoperatividade de serviços e da utilização de tecnologias que possibilitem a tangibilidade dos dados da vida urbana, com projetos voltados à captura e ao tratamento em tempo real destes”. (Giffinger; Gudrun, 2010 *apud* Ferreira; Novaes; Macedo, 2023).

Não se pode banalizar o conceito de “cidades inteligentes”, já que não é simplesmente a utilização de novas tecnologias (inteligência artificial) que definirá uma cidade como sendo “inteligente”; porém, somado a isso, o investimento em capital humano e social com vistas ao aprimoramento dos serviços e da infraestrutura das cidades, de forma inclusiva, participativa, transparente e inovadora, e ao aumento da qualidade de vida e do bem-estar das pessoas.

4 Políticas públicas: análise conceitual

As políticas públicas servem (ou devem servir) ao alcance de direitos, que dependerá, entretanto, da maior ou menor representatividade que apresentam determinadas parcelas da sociedade. Percebe-se que “a formulação de políticas públicas ocorre em meio a elevadas disputas pelos interesses diversos dos atores e densidade política. [...] A política não é resultado de uma decisão isolada, mas de um conjunto de decisões e da implementação de ações no tempo.” (Matias; Pereira, 2012, p. 194 *apud* Severo, 2020, p. 82-83).

Na mesma vereda, é premente trazer ao lume que “promover o encontro entre o Estado e o novo paradigma gerencial parece ser uma das grandes metas a serem perseguidas, para que se possa fazer a reengenharia governamental” e que “esse encontro deve ser parte de um processo que visa colocar o novo paradigma a serviço dos novos papéis que se espera que o Estado venha a desempenhar.” (Mousquer, 2016, p. 93).

Leonardo Secchi (2013) questiona-se acerca da elaboração das políticas públicas, se elaboradas unicamente por atores estatais, ou também por atores não estatais (sociedade). Ambos os entendimentos podem ser encontrados na doutrina: o estadista (ou estadocêntrica) e o multicêntrico (ou policêntrico). No primeiro, a política pública emana unicamente do Estado, sendo o entendimento ao qual se filiam Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (2006), que afirma que “a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. Por seu turno, Leonardo Secchi (2013) filia-se ao enfoque multicêntrico das políticas públicas, no qual se admite a participação de entidades privadas e não governamentais na sua formulação e que está relacionado ao princípio da soberania popular. Afinal de contas, a titularidade do poder do Estado reside nos particulares, que se dá, entretanto, por meio de seus representantes. A Constituição Federal desenvolve o conceito de soberania popular, no sentido de consubstanciar o Estado Democrático de Direito. Reza o artigo 1º da Constituição Federal que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988).

À vista disso, a soberania popular sujeita o Estado à vontade dos particulares e serve de princípio orientador e regulador da prática política, uma vez custeadas as suas atividades com recursos provenientes de contribuições prestadas compulsoriamente pelos particulares. Assim, se as atividades da Administração Pública voltam-se aos particulares, é necessária a participação social nos processos de elaboração, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas.

A exemplo do conceito de “inteligência artificial”, o conceito de “política pública” não é unânime na doutrina, embora constantemente presente na imprensa, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de movimentos sociais, o que não reflete as variantes conceituais que a “política pública” adquiriu no decorrer dos anos. Como assinalado por Celina Souza (2006), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”.

Convém analisar individualmente os vocábulos “política” e “pública”. A obra de Maria Goretti Dal Bosco (2008, p. 246 *apud* Severo, 2020, p. 82) discorre que “o termo ‘política’ [...] permite uma multiplicidade de significados, frequentemente usado para designar a política governamental acerca de uma área enquanto conjunto de regras que tratam de determinada problemática.” A autora discute que a “política” está associada à escolha para o alcance de finalidades de uma Administração Pública, escolha esta que melhor atenda aos interesses reconhecidos (e que devem ser compatibilizados) pelo Estado.

Entretanto, o que define uma política como sendo pública é o seu intuito de responder a um problema público (aspecto que confere o adjetivo “público” à política).

Por sua vez, o termo “público” remete a “interesse público”, relativo à sociedade como um todo, em oposição aos interesses individuais ou de determinados setores da sociedade. Celso Antônio Bandeira de Mello entende por “interesse público” precisamente o interesse “pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social.”

O primeiro conceito de “política pública” (*policy makers*), desenvolvido por Herbert Simon em 1957, diz respeito à “criação de um meio racional de estruturas que pudesse satisfazer as necessidades próprias dos tomadores de decisão”. (Herbert, 1957 *apud* Agum; Riscado; Menezes, 2015).

Para Geraldo Di Giovanni (2024) o conceito de “política pública” “vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas”, sendo resultado da interatividade entre o Estado e os particulares.

Por seu turno, Jorge Osvaldo Romano (2009 *apud* Agum; Riscado; Menezes, 2015) leciona que “as políticas públicas constituem-se no dispositivo de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado”, que assumem o compromisso de definir os processos e as modalidades de interação entre o público e o privado, como também os assuntos que possuem o *status* de interesse público; em outras palavras, quais políticas merecem ser inseridas nas ações do Estado.

Dada a diversidade de conceitos atribuídos à “política pública”, qualquer deles “passará, inexoravelmente, pelo lugar de desenvolvimento das preferências e ideias, qual seja o governo, e deverá responder às seguintes indagações: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. (Souza, 2006, p. 24 *apud* Fonseca; Bonfim filho, 2019).

Para além de uma ação do Estado para a realização de fins socialmente relevantes, que atendam continuamente as necessidades da sociedade, a política pública reproduz um ciclo, caracterizado como um “esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”, podendo as fases alternar-se e, inclusive, misturar-se. (Secchi, 2014, p. 43).

Leonardo Secchi (2014) entende subdividir-se o ciclo das políticas públicas em sete etapas, consistentes na identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. A política pública consiste em um ciclo deliberativo, que inicia quando a Administração Pública identifica os problemas existentes em um determinado local. Consoante John Kingdon (2003 *apud* Capella, 2018, p. 29), a agenda consiste em um “conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. [...] Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas.”

A “formação da agenda” é sucedida pela “formulação da política pública”, na qual se apresentam alternativas no sentido de atenuar ou eliminar os problemas identificados na etapa anterior, sendo definida por

Michael Howlett e Ishani Mukherjee (2017) como “o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública.”

Ana Cláudia Capella (2018, p. 72) discorre que “as alternativas para a atuação governamental são as ideias consideradas seriamente pelos formuladores de políticas, num processo altamente competitivo. [...] As alternativas são geradas no fluxo de soluções e não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos.”

John Kingdon (2003) diferencia a “agenda” em dois tipos: a “agenda sistêmica” (que contém assuntos de interesse da sociedade), a ser recepcionada pela “agenda governamental” ou “agenda institucional” (que contém assuntos que o Estado considera indispensáveis e que orientam as suas decisões). Posteriormente, pode assomar-se um terceiro tipo de agenda: a “agenda decisória”, que reúne assuntos prontos para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas públicas; em outras palavras, prontos para tornarem-se políticas públicas e entrarem em funcionamento.

Leonardo Secchi (2014) define a “tomada de decisão” como o momento em que “os interesses dos atores são equacionados”, onde se decide por uma ação (ou não) para reparar os problemas identificados.

Já a “implementação da política pública” é a etapa em que se executa a política pública na área definida, alocando-se, para tanto, recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos. Deveras, Pedro Silva e Marcus Melo (2000, p. 4) reafirmam que a implementação refere-se “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.”

A “avaliação da política pública”, encarada na doutrina como sinônimo de controle e análise, é a etapa na qual se controla e verifica a realização da política pública implementada, permitindo a correção de possíveis falhas e o alcance de maior efetividade. Para Andrei Trevisan e Hans Bellen (2008, p. 535), o “propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade do desenvolvimento.” No mesmo sentido, Paulo Jannuzzi (2016, p. 46) entende que a avaliação refere-se ao “esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de

aprimorar a gestão das intervenções.” A avaliação (ou controle) pode suscitar a continuidade da política pública, à reformulação de seus aspectos práticos ou à sua extinção.

Por fim, a “extinção da política pública” é definida por Peter De Leon (1978, p. 2) como a “conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas, ou organizações governamentais”, quando o problema que motivou a implementação da política pública foi solucionado ou perdeu importância (ainda que solucionado) e deixou as agendas políticas ou quando a política pública implementada é tida como ineficaz.

5 Segurança pública: análise conceitual e cenário atual

Acerca do conceito de “segurança”, a obra de Aureci Gonzaga Farias (2002, p. 753) discorre que “a palavra segurança assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”, que se perfaz quando o Estado assegura aos administrados a preservação de seus direitos e liberdades individuais (direito à propriedade, à locomoção e à proteção contra a criminalidades).

Da leitura da obra de De Plácido e Silva (1963, p. 1417), percebe-se que “segurança pública” “é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão, limitando as liberdades individuais.” Em outros termos, a “segurança pública” é o Estado promovendo ações no sentido de prevenir ou reprimir a criminalidade, em observância ao Código Penal e leis penais esparsas.

João Santa Terra Júnior (2020, p. 50) adverte que a segurança “deve ser vista [...] a partir de uma visão macro normativa, como o conjunto de medidas a serem empreendidas para a proteção do ‘organismo estatal’ [...], focadas no resguardo dos elementos essenciais à sua existência, ou seja, do seu povo, do seu território e da sua soberania.”

A “segurança pública” subdivide-se em preventiva e repressiva. Na primeira, o Estado atua na prevenção e enfrentamento da criminalidade, impedindo a ocorrência de delitos. “Prevenir e reprimir o crime diz respeito, em linhas gerais, a evitar o seu acontecimento ou punir quem o pratique. [...] Tem a ver com atuar para que a criminalidade mantenha-se num

patamar desejado ou para que seu índice retorne a um nível ideal.” (Filocre, 2010). Na segunda, o Estado atua no restabelecimento da ordem pública, reprimindo delitos já ocorridos. Com efeito, “caso ocorra o desequilíbrio, faz-se então presente a política de segurança pública [...] repressiva, que visa retornar a criminalidade ao patamar desejado.” (Filocre, 2010).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o Estado Democrático de Direito no Brasil, assentado, entre outras coisas mais, em um sistema de direitos fundamentais (direitos individuais, coletivos, sociais e culturais). Em que pese a consecução da segurança pública depender da reunião de diferentes instituições (públicas e privadas), como também da sociedade, a Constituição Federal define que a segurança pública é assegurada por meio de políticas públicas cuja implementação recai sobre o Estado, nos termos do artigo 144, “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.” (Brasil, 1988).

A Constituição Federal define a estrutura da segurança pública no Brasil, sendo constituída pela “Art. 144. [...] I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.” (Brasil, 1988).

Além do mais, a segurança pública foi contemplada pela Constituição Federal como direito social, ao aduzir que “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 1988).

Nessa senda, cabe trazer à baila que, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) (2023), o Brasil lidera o *ranking* de países com maior número absoluto de homicídios, sendo que, apenas em 2021, ano ao qual se referem os dados, o país registrou mais de 45 mil assassinatos, o que corresponde a 10,4% dos assassinatos ocorridos no mundo. Já no que se refere ao número de homicídios *per capita*, o Brasil ocupa a 11ª colocação, sendo de 22,38 mortes a cada 100 mil pessoas.

Ainda, consoante o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2024), foram registrados no Brasil, em 2022, 3.806 feminicídios (3,5 mortes a cada 100 mil pessoas) e 221.240 casos de violência contra mulheres. Já em conformidade com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Agência IBGE notícias, 2022), em 2021, em 2,9 milhões de

domicílios no Brasil (4% do total) havia ao menos um morador vítima de furto. No mesmo período, foram registrados 342 mil furtos de veículos (192 mil de carros e 150 mil de motos), sendo as vias públicas o principal local de ocorrência.

De outra banda, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 revelou que, naquele ano, o Brasil teve mais de 74.000 vítimas de estupros, o maior de sua história, o que representou um crescimento de 8,2% em relação ao ano anterior. Ademais, foram registrados mais de 1.800.000 estelionatos no período, o que representou um crescimento de 326,3% em relação ao ano de 2018 e o equivalente a 208 estelionatos (em média) por hora. Foram registrados, além disso, mais de 74.000 desaparecimentos, o que equivale a 203 registros de desaparecimentos (em média) por dia e um crescimento de 12,9% em relação ao ano anterior. A despeito disso, o relatório indicou que foram despendidos mais 124 bilhões de reais com segurança pública no ano de 2023, equivalente a 1,26% do Produto Interno Bruto (PIB), o que representou um crescimento de 11,6% em relação ao ano de 2021.

Entrementes, consoante levantamento realizado pelo Secretária Nacional de Políticas Penais (SISDEPEN), 919.951 pessoas encontram-se encarceradas no Brasil, o que representava um déficit de 174.436 vagas no sistema prisional, favorecendo o quadro de superlotação nos presídios, como também o aumento do poder das facções criminosas, ao passo que dificulta o processo de ressocialização. Em vista disso, o Brasil ocupa a terceira colocação entre as maiores populações carcerárias (em números absolutos) do mundo, somente atrás da China e dos Estados Unidos, o que se deve, em parte, ao número de presos provisórios, isto é, sem condenação.

Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (2023), o Estado do Rio Grande do Sul encerrou 2023 com um total de 1.565 registros de homicídios dolosos, sendo o nono Estado brasileiro e o segundo Estado da Região Sul com maior número (absoluto) de homicídios no decorrer daquele ano, 42 de latrocínios, 125.422 de furtos (sendo 8.557 apenas de veículos), 32.499 de roubos (sendo 3.593 apenas de veículos), 89.153 de estelionatos, 18.741 de posse de entorpecentes e 16.076 de tráfico de entorpecentes.

Diante dos dados em relevo, resta claro que o direito penal mostra-se insuficiente em relação às suas características finalísticas, uma vez que lhe toca “uma missão política, que os autores costumam identificar, de modo amplo, na garantia das ‘condições de vida da sociedade’, [...] ou na

‘finalidade de combater o crime’, [...] ou na ‘preservação dos interesses do indivíduo ou do corpo social’”. (Batista, 2019, p. 20).

Em outras palavras, o direito penal, como também as instituições que se incumbem de realizá-lo (sistema penal), não podem mais ser os únicos aclamados em se tratando de conflitos na área de segurança pública. Faz-se necessário o debate acerca da implantação de processos mais eficazes que permitam à Administração Pública conceder respostas mais rápidas e efetivas às demandas da sociedade, sendo “substancial qualificar a discussão sobre os atributos do planejamento governamental [...] e concebê-lo a partir da perspectiva que este cria condições objetivas e institucionais para a execução das políticas públicas.” (Severo, 2020, p. 30).

Nesse sentido, a inteligência artificial pode tornar-se uma importante aliada em políticas públicas da área de segurança, oferecendo uma variedade de recursos que permitem à Administração Pública interpretar fatos e informações implícitas, por meio dos quais se identificam problemas emergentes e de maior complexidade.

6 Inteligência artificial: potencialidades

De se perceber que, além de possibilitar a comunicação entre os diferentes atores envolvidos, a inteligência artificial permite à Administração Pública interpretar fatos e informações implícitas, por meio dos quais se identificam problemas emergentes e de maior complexidade. Particularmente na área de segurança, a inteligência artificial auxilia na prevenção e elucidação de crimes, assim como nas tentativas de encontrar pessoas desaparecidas.

Nessa vereda, aludem Allen Kardec Feitosa Oliveira e Rafael Fernando Mendes Reis (2023) que “a inclusão de novas tecnologias da informação [...] por meio de ferramentas ou *softwares* que adotam a inteligência artificial, é positiva na medida em que facilita e possibilita o trabalho mesmo com o déficit de servidores no órgão, tornando-o bem mais eficiente.”

Nota-se que a inteligência artificial permite prever e reproduzir os resultados da implementação de políticas públicas e, com isso, a tomada de decisões mais eficazes e a diminuição dos riscos e incertezas com relação às mesmas. Possibilita, pois, a realização de adaptações e melhorias antes mesmo de sua implementação.

Pedro Cavalcante (2023, p. 21) “a adoção de IA nos processos e serviços públicos, em diferentes países e áreas governamentais, apresenta-se como um caso emblemático e uma estratégia para produzir ganhos de produtividade, economicidade e processos decisórios mais precisos e ágeis.”

Uma das principais aplicações da IA está no uso de câmeras de videomonitoramento que se valem da IA para identificar atividades suspeitas e, inclusive, realizar reconhecimento facial (o discente tecerá comentários mais adiante). A análise das câmeras possibilita às forças policiais atuar rapidamente em circunstâncias de risco, prevenindo crimes.

“A IA pode identificar padrões e tendências, permitindo que as autoridades antecipem áreas de risco e concentrem esforços preventivos em locais com maior probabilidade de crime”, partindo de “históricos de crimes, condições ambientais e até mesmo comportamentos sociais para prever possíveis incidentes.” (Fernandes, 2024).

Da mesma forma, a IA pode ser utilizada na análise de áudio, possibilitando o reconhecimento de voz e, em vista disso, de discursos violentos, ameaças ou informações relevantes em redes sociais e chamadas telefônicas.

Outrossim, sistemas de alerta amparados em IA podem revelar-se importantes aliados das forças policiais em casos de emergência, desastres naturais e incidentes críticos. “Através de sensores e dispositivos conectados, a IA pode detectar rapidamente situações de perigo, acionando medidas preventivas e proporcionando uma resposta mais rápida e coordenada.” (Rola, 2022).

Entre as principais aplicações da IA na área de segurança pública, pode-se indicar o reconhecimento facial, que parte da “necessidade da identificação de autores, vítimas ou testemunhas relacionadas a algum fato criminoso, além de poder auxiliar na busca de pessoas desaparecidas”.

As técnicas de reconhecimento facial assomaram-se na tentativa de superar a insuficiência do cérebro humano em processar e memorizar as milhares de faces com que se depara diariamente. A IA conta com algoritmos no sentido de analisar características faciais de pessoas em fotos e vídeos, comparando-as com as constantes em bancos de dados. Assim sendo, “uma tecnologia de reconhecimento facial nada mais é que um *software* programado para reconhecer e identificar rostos humanos específicos a partir de fotos ou vídeos.” (Negri; Oliveira; Costa, 2020).

Entretanto, é premente considerar que a precisão da IA varia de acordo com fatores como a qualidade das imagens utilizadas e a quantidade

de rostos existentes nos bancos de dados, o que pode provocar erros no processo de identificação de infratores. Além disso, uma das dificuldades na aplicação da IA no reconhecimento facial reside na necessidade de que o indivíduo procurado tenha o seu rosto bem posicionado para realizar a sua leitura, sem o uso de acessórios como bonés, óculos e máscaras. Em que pese o rosto humano apresentar características variáveis em cada indivíduo, “existem combinações básicas que não se alteram, tornando-se pontos comuns como os dois olhos e a distância entre eles, o nariz e o seu comprimento, a bochecha, a boca e o queixo, que podem ser lidos por *softwares*.” (Koch, 2012 *apud* Conceição; Nunes; Rocha, 2019).

7 Inteligência artificial: limites

A despeito das potencialidades do uso da IA, é premente que se deixe claro que a mesma envolve uma série de riscos, dada a complexidade de seu funcionamento.

Vanice Lírio Valle (2020) reconhece que a “adoção de IA na função administrativa diz respeito ao retorno a uma lógica afinada com padrões predominantemente subsuntivos de decisão, [...] onde a máquina, devidamente parametrizada, fórmula por si só a decisão administrativa no lugar do agente humano”, razão pela qual passou a ser encarada como causa potencial do aumento do número de demissões.

De se considerar que “um dos desafios centrais é o risco de a IA perpetuar preconceitos e discriminações presentes na sociedade”, como a “possibilidade de sistemas de IA reproduzirem vieses de gênero ou raça ao serem treinados com conjuntos de dados históricos enviesados”, assim como aspectos como classe social, idade e nacionalidade. Isso porque os dados processados pela IA foram retirados da realidade identificada na sociedade, e “os vieses se apresentam como uma característica intrínseca do pensamento humano”. (Araújo *et al.*, 2023). Doutro modo, os dados usados no treinamento dos sistemas de IA devem ser representativos da diversidade social e contribuir na distribuição equitativa de recursos e atendimento a determinadas parcelas da sociedade.

Outro importante aspecto a ser considerado no uso da inteligência artificial reside na sua (in) transparência.

No Brasil, a primeira lei a cuidar explicitamente da proteção de dados pessoais foi a Lei 12.965/2014 (Marco Civil da *Internet*), proposta a definir os princípios, direitos e deveres para o uso da *internet*, assim como as

diretrizes para a União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria, pautada no respeito à liberdade de expressão.

Reza a Lei que “Art. 3º A disciplina do uso da *internet* no Brasil tem os seguintes princípios: [...] II - proteção da privacidade; III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei.” (Brasil, 2014).

Em que pese a existência do Decreto 9.854/2019 (Plano Nacional de *Internet* das Coisas), este discute a matéria de proteção de dados pessoais de forma rasa, uma vez carente (naquele momento) de uma norma regulamentadora. Uma das principais preocupações em torno do uso da inteligência artificial é o direito à privacidade e proteção de dados, cuja problemática reside no controle de sua coleta, aplicabilidade e compartilhamento, sendo comumente noticiada a disseminação (acidental ou criminosa) de dados pessoais. Isso porque “a crescente dependência da IA torna os sistemas de informação pública mais vulneráveis a ataques cibernéticos, destacando a importância de medidas robustas de segurança cibernética e a manutenção dos sistemas atualizados.” (Comba *et al.*, 2024).

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) cuidou de regulamentar o tratamento de dados pessoais, com o fito de preservar o direito à liberdade individual contra excessos (inclusive por parte do Estado), dispondo “sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”, devendo ser observada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Brasil, 2018).

Para Danilo Doneda e Laura Mendes (2019), a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) reúne cinco eixos com base em que se articula a preservação dos dados pessoais: “i) unidade e generalidade da aplicação da Lei; ii) legitimação para o tratamento de dados (hipóteses autorizativas); iii) princípios e direitos do titular; iv) obrigações dos agentes de tratamento de dados; v) responsabilização dos agentes”.

Entretanto, a LGPD prevê exceções à sua aplicabilidade, enumeradas no artigo 4º da norma, trazido à baila abaixo.

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: [...]

III - realizado para fins exclusivos de:

a) segurança pública; [...]

d) atividades de investigação e repressão de infrações penais. [...]

§ 1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei. (Brasil, 2018).

Percebe-se que a norma deixou deliberadamente de regular o tratamento de dados pessoais em matéria de segurança pública e de atividades de persecução e repressão de infrações penais, reservando à lei específica o tratamento de dados nesse tocante. Isso porque as informações tuteladas pela LGPD podem interessar e ser utilizadas pela Polícia ou pelo Ministério Público. Danilo Doneda (2021 *apud* Ponte, 2022) aponta como exemplos de operações de tratamento de dados pessoais realizadas para fins de segurança pública “as coletas de informações dos titulares de dados envolvidos no sistema de justiça criminal para instrução de um banco de dados de material genético (DNA) e de ampliação de bancos de dados de condenados, além dos dados gerados pela utilização de tornozeleiras eletrônicas.”

Em face da lacuna normativa em relação ao tratamento de dados na área da segurança pública, foi instituída, em 26 de novembro de 2019, por Ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, a Comissão de Juristas com a finalidade de viabilizar um anteprojeto de lei que supra a lacuna em comento. Para tanto, a Comissão apresentou à Câmara dos Deputados o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para Segurança Pública e Persecução Penal (LGPD Penal), revelando que visa oferecer “balizas e parâmetros para operações de tratamento de dados pessoais no âmbito de atividades de segurança pública e de persecução criminal, equilibrando tanto a proteção do titular contra mau uso e abusos como acesso de autoridades.” (Brasil, 2022).

O Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para Segurança Pública e Persecução Penal (LGPD Penal) parte da Diretiva 680/2016, da União Europeia, e da Convenção de Budapeste, também denominada de Convenção sobre o Cibercrime, criada pelo Conselho da Europa, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001, e recepcionada no Brasil pelo Decreto 11.491/2023.

8 Considerações finais

De se perceber que a Administração Pública buscou acompanhar as transformações decorrentes da comunicação eletrônica, não sendo diferente

em relação ao campo da segurança pública. A Administração Pública vem promovendo ações e medidas instrumentais que criam e viabilizam condições de gestão, tornando a Administração Pública proficiente, não somente por meio das tecnologias de informação e comunicação, como também no que se refere ao modo como a Administração Pública relaciona-se com os particulares. Faz-se necessária a recuperação da capacidade do Estado no campo das políticas públicas de segurança, que perpassa, inevitavelmente, pela incorporação de novas ideias e atores, com a finalidade de ampliar os pontos de contato entre as instituições públicas e a sociedade.

Em suma, a Administração Pública procura viabilizar maior concretude às políticas públicas e atender aos valores constitucionais, adequando-os aos valores e necessidades da sociedade, sendo determinante no desenvolvimento de uma “sociedade em rede”. Nesse passo, a implementação de técnicas de IA, especialmente direcionadas à área de segurança, auxilia na prevenção e elucidação de crimes, como também nas tentativas de encontrar pessoas desaparecidas, além de auxiliar na tomada de decisões mais eficazes e na diminuição dos riscos e incertezas com relação às políticas públicas.

Referências

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **Em 2021, 4,0% dos domicílios do país tinham pelo menos uma vítima de furto.** 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35759-em-2021-4-0-dos-domicilios-do-pais-tinham-pelo-menos-uma-vitima-de-furto>. Acesso em: 20 dez. 2024.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2023. São Paulo, v. 17, 2023. ISSN 1983-7364.

ARAÚJO, Valter Shuenquener; ARAÚJO JÚNIOR, Júlio José; ALBUQUERQUE, Lucca Fernandes de. Policiamento preditivo na era da vigilância: a busca de um modelo constitucional e democrático. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 313-337, 2023.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2019.

BELLMAN, Richard. **An Introduction to Artificial Intelligence: Can Computers Think?** 1. ed. Michigan: Boyd & Fraser Publishing Company, 1978.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.515, de 2022.** Lei de Proteção de Dados Pessoais para fins exclusivos de segurança do Estado, de defesa nacional, de segurança pública, e de investigação e repressão de infrações penais. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2326300&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CABRAL, Laíse do Nascimento; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de Políticas Públicas.** 1. ed. Brasília: Enap, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. **Nem tudo são flores no mundo da Inteligência Artificial.** 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/nem-tudo-sao-flores-no-mundo-da-inteligencia-artificial/?srltid=AfmBOornEpVZSPycFBrz34cgMY3g6EWRKfDIKojpL3ffAoL5YaXZAumT>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CHARNIAK, Eugene; MCDERMOTT, Drew. **A Bayesian Model of Plan Recognition.** Massachusetts: Addison-Wesley, 1985.

COMBA, Biof Bucut; SACABETO, Isabel Sebastião; CAETANO, Luís Miguel Dias; BANDIRI, Sabi Yari Moïse. Inteligência Artificial na gestão pública: desafios e oportunidades. **Pesquisa e Ensino em Ciências**

Exatas e da Natureza, v. 8, p. 1-6, 2024.

CONCEIÇÃO, Valdir Silva; NUNES, Edna Maria; ROCHA, Ângela Machado. O Reconhecimento Facial como uma das Vertentes da Inteligência Artificial (IA): um estudo de prospecção tecnológica.

Cadernos de Prospecção, Salvador, v. 13, n. 3, p. 745-758, 2020.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em Políticas Públicas**: um olhar garantista da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá, 2008.

DE LEÓN, Peter. Public policy termination: an end and a beginning, **Policy Analysis**, v. 4, n. 1, p. 369-392, 1978.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1963.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. **Racionalidade**. 2024. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/racionalidade/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

DONEDA, Danilo. A proteção de Dados Pessoais como um Direito Fundamental. **Revista Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011.

FARIAS, Aureci Gonzaga. **A Polícia e o Ideal da Sociedade**. Campina Grande: EDUEP, 1. ed., 2002.

FERNANDES, Patrick Wendell Teixeira. Os “novos olhos” da segurança pública da Bahia: ruídos de uma necropolítica nos programas de reconhecimento facial. **Revista Eletrônica Direito & TI**, v. 1, n. 18, p. 39-58, 2024.

FERREIRA, Dannielly Leandro de Sousa; NOVAES, Sueli Menelau de; MACEDO, Francisco Guilherme Lima. Cidades inteligentes e inovação: a videovigilância na Segurança Pública de Recife, Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 58, 2023.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de Segurança Pública**: Limites Jurídicos Para Políticas de Segurança Pública. 1. ed. São Paulo: Editora Almedina, 2010.

FONSECA, Vicente; BONFIM FILHO, Ernany. **Políticas Públicas**: Conceito, Ciclo, Processo de Formação e sua Ineficácia no Âmbito do Sistema Penitenciário Brasileiro. Revista Neiba Cadernos Argentina Brasil, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2019.

GIFFINGER, Rudolf; FERTNER, Christian; KRAMAR, Hans; PICHLER-MILANOVIC, Natasa; MEIJERS, Evert. **Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities**. Vienna: Centre of Regional Science (SRF), 2007.

HAUGELAND, John. **Artificial Intelligence: The Very Idea**. Massachusetts: The MIT Press, 1985.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. **Handbook of Policy Formulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. Campinas: Editora Alínea, 2016.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KURZWEIL, Raymond. **The Age of Spiritual Machines**. Massachusetts: The MIT Press, 1990.

LIMA, Angélica Duarte; TRAGE, Dayane Regina; CARVALHO, Taís Soares de; CORSI, Alana; PIEKARSKI, Cassiano Moro; PAGANI, Regina Negri. Avaliação de cidades inteligentes e sustentáveis: comparação dos indicadores brasileiros à luz da literatura. **Revista Visão**, Caçador, v. 12, n. 1, p. 1-22, 2023.

MCCARTHY, John; WRIGHT, Peter. Technology as Experience. **Interactions**, London, v. 11, n. 5, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 17. ed., 2019.

MOUSQUER, João Victor Magalhães. **Estado e Gestão Pública**. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

NEGRI, Sérgio Marcos Carvalho de Ávila; OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de; COSTA, Ramon Silva. O Uso de Tecnologias de Reconhecimento Facial Baseadas em Inteligência Artificial e o Direito à Proteção de Dados. **RDP**, Brasília, v. 17, n. 93, p. 82-103, 2020.

OLIVEIRA, Allen Kardec Feitosa; REIS, Rafael Fernando Mendes. Inteligência artificial e o princípio da eficiência administrativa: o sistema *sapiens* como instrumento de auxílio eficiente à Advocacia Pública. **Revista da PGE-MS**, Campo Grande, n. 19, p. 11-27, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estudo Global sobre Homicídios 2023**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Acesso em: 15 dez. 2024.

PONTE, Amanda Leite de Farias. Da necessidade de limites ao tratamento e compartilhamento de dados por órgãos de inteligência do Estado à luz da Lei Geral de Proteção de Dados em matéria penal. **Revista Caderno Virtual**, v. 1, n. 54, 2022.

POOLE, David; MACKWORTH, Alan. **Computational Intelligence: A Logical Approach**. Oxford: Oxford University, 1998.

RIZZON, Fernanda; BERTELLI, Janine; MATTE, Juliana. Smart City: um conceito em construção. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 123 – 142, 2017.

ROLA, Eulálio do Carmo da Silva. **Os principais contributos da inteligência artificial para o processamento de imagens digitais a utilizar na segurança pública**. 2022. 146 f. Dissertação (Mestrado em Segurança e Justiça) - Universidade Lusíada, Lisboa, 2022.

ROMANI, Giulie Furtani; PINOCHET, Luis Hernan Contreras; PARDIM, Vanessa Itacaramby; SOUZA, Cesar Alexandre de. A segurança como fator-chave para a cidade inteligente, a confiança dos cidadãos e o uso de tecnologias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 1. ed., 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS. **Relatórios de Informações Penais (RELIPEN)**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em: 20 dez. 2024.

SEVERO, Rodrigo. **Estado e Políticas de Gestão Pública: uma análise garantista em Municípios do Noroeste Rio-Grandense**. Columbia: Library of Congress, 1. ed., 2020.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno nº 48**, Campinas, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 3, n. 16, p. 20-45, 2006.

TERRA JÚNIOR, João Santa. Premissas para a sedimentação institucional do Ministério Público. **Lumiar Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão**, São Luís, v. 2, n. 2, 2020.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 2008.

VALLE, Vanice Lírio. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 3, n. 11, p. 179-200, 2020.

WINSTON, Patrick. **Artificial Intelligence**. 3. ed. Boston: Addison-Wesley Professional, 1992.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A EXPERIÊNCIA DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE¹

Larissa Beck Gardin
Nelson José Thesing
Elisiane Bisognin
Pedro Luís Büttenbender

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.185-209

1 Introdução

Ao verificar as organizações que contemplam a participação em sua trajetória histórica, especialmente, nas políticas públicas no território brasileiro, busca-se ter presente eventos promotores da democracia participativa, mas também movimentos que silenciaram e fragilizaram espaços de representação dos interesses coletivos como explorado por Gardin et al (2025).

Para Claudino (2007), em alguns momentos o direito social à propriedade se apresenta como possibilidade da transformação social, mediante a conquista das políticas públicas. A partir de 1970 os movimentos sociais avançaram no reconhecimento da noção de cidadania, momento em que os sujeitos sociais passaram a perceber as carências sociais como direitos, e promoveram a reorganização política dos movimentos sociais que até aquele momento eram norteadas por ações clientelista e de subordinação (Dagnino, 2002; Broocke, Pamplona, 2018). Na década de 80, era da democratização resultante da apropriação do que Telles e Paolli (2000) chamaram de “consciência do direito de ter direitos” o que propiciou a construção de espaços mais democráticos, uma democracia

1 Artigo resultado de projetos de Pesquisa vinculados ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR/Unijuí.

mais equilibrada e acesso a espaços decisórios dos quais alguns grupos estavam excluídos.

A relevância da democracia participativa, seja através de Conselhos de representação local, regional e/ou unidades federativas, são fundamentais como instrumentos de participação e de controle social sobre a gestão da coletividade, gestão pública (Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt, 2011). Os mecanismos de participação nos processos de planejamento estratégico local-regional, e de definições de referências para políticas públicas em determinados setores ou áreas prioritárias, constitui-se em mecanismos que fortalece o pertencimento social, a efetividade na gestão e implementação destas políticas Públicas de desenvolvimento (Büttenbender, 2023). Experiências sobre a realização de Conferências visando preservar direitos humanos e superar burocracias estatais a partir da Experiência da Argentina, são exploradas por Tiscornia (2024). Já experiências do Brasil e Estado Unidos, buscando avaliar impactos de Conferências nas áreas de educação ambiental e as políticas públicas são exploradas por Silva e Carneiro (2025).

No Brasil, neste período, a reestruturação das intervenções governamentais na área social trouxeram características inovadoras, direcionando a implementação de ações mais efetivas, eficientes e eficazes. Desta forma, a reorganização democrática das políticas sociais oportunizou respostas às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade (Fleury, 2014; Broocke, Pamplona, 2018, p.14).

A Constituição Federal de 1988, reconhecida como Constituição Cidadã, estimulou avanços na participação social. Um espaço de debate durante a elaboração do texto constitucional, também foi um marco no processo de redemocratização brasileira pois a arena do Congresso foi palco para o convívio de grupos divergentes o que proporcionou um novo espaço participativo, incluindo a prerrogativa da participação popular como um direito no exercício da cidadania (Couto, 2004),

Com o advento da garantia constitucional de participação, surge um novo formato para formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas através dos Conselhos de direito e das Conferências em cada esfera administrativa de gestão. Estes dispositivos de participação contribuem para a superação do paradigma de que somente o Estado tinha a incumbência de identificar as demandas locais da sociedade (Broocke, Pamplona, 2018).

Neste contexto, a sociedade civil se coloca como aliada da política, democratizando o Estado e seus aparelhos, o que passa a ser reconhecido como democracia participativa, contribuindo para a formulação de políticas públicas. Esta participação nas decisões políticas e acompanhamento das ações desenvolvidas, configura o que vem sendo denominado controle social (Stedile, Ferri, Oliveira, 2018, p. 62). O aporte constitucional fortaleceu a compreensão que os conselhos são canais importantes de participação coletiva entre governos e cidadãos construindo um processo de interlocução e deliberação pública permanente” (Raichelis, 2015, p. 176).

Nesta trajetória, a principal experiência de participação se dá pela instituição dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, estabelecidos a partir da Constituição de 1988 e que devem estar presentes nos Municípios, Estados e no âmbito Federal, criados por meio de Leis compatíveis com cada esfera de governo. São recursos sociais de garantia estratégica da democracia, pois apresentam uma composição paritária e deliberativa com compartilhamento do poder entre o Estado e a sociedade civil organizada (Oliveira, 2022). Estes Conselhos abrangem áreas como educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, moradia, esporte, cultura entre outros.

Desde então, o desenvolvimento de regiões, seja em países, estados, ou frações subnacionais, identificadas também como territórios, tem acontecido mediante a descentralização político-administrativa dos processos de planejamento e gestão territorial (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, ALLEBRANDT, 2011). Os municípios brasileiros têm sido pioneiros na implementação de políticas públicas, assumindo o protagonismo local no gerenciamento político, administrativo e financeiro de seus territórios através do desenvolvimento social e da qualidade de vida, incrementando mudanças estruturais.

Apesar de ter passado mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas ainda é um desafio. O modelo participativo tem enfrentado dificuldades em sua efetivação e têm sido alvo de críticas que avaliam algumas inconsistências nos processos deliberativos para a democratização e baixa capacidade para inovações em políticas públicas em que desenvolvem política como um faz de contas.

Embora permeada de contradições e incertezas, vivencia-se avanços na democratização das políticas públicas e possibilita, segundo Claudino

(2007, p.24) “saldar a imensa dívida que as classes dominantes e o Estado tinham, e ainda têm, para com a população brasileira”.

Na configuração e atuação dos Conselhos algumas fragilidades como a baixa capacidade de atuação se deve em função da formação dos integrantes dos Conselhos, a falta de informações, a manutenção da relação clientelista com o Estado e a resistência do Estado em compartilhar o poder (Claudino, 2007, p.24). Reforçando, o IPEA (2013) destaca que os conselhos de políticas públicas de âmbito nacional foram criados ou reformulados na vigência de gestões governamentais de partidos políticos de direita e de esquerda em um campo de disputas em cada conjuntura política nacional.

Sobre as Conferências, se expressam como um local que possibilita o exercício da participação social na dimensão institucional na esfera nacional, estadual e municipal. Possuem como característica o encontro de diferentes atores governamentais e não-governamentais, formando uma comunidade política. Desse encontro e a partir do debate, demandas são estruturadas, contudo, nem sempre elas repercutem em outros espaços (Silva; Araújo, 2020, p.112)

Pelos dados do IPEA (2011, 2013) a implantação das instituições participativas no Brasil suscita questionamentos sobre a sua efetividade: será que as instituições são capazes de produzir melhorias na implementação e execução de políticas públicas e nos resultados para a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros? Sendo assim, a partir da indagação sobre a efetividade dos espaços de participação na promoção de melhorias nas políticas públicas, busca-se investigar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Panambi/RS (COMDICAP), no que se refere à democracia participativa e sua efetividade.

O objetivo é o estudar e analisar as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e Adolescente como espaço de promoção da democracia participativa e a construção da garantia de direitos. Em termos metodológicos a pesquisa caracteriza-se quanto aos fins, como exploratória, descritiva e estudo de caso. Quanto aos meios, a pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com o uso de entrevistas e a participação em conferências municipais. A análise dos dados foi orientado pelo objetivo, considerando os dados coletados e complementado pela observação participante.

O capítulo está estruturado por esta introdução, seguida da seção dois, com o relato da experiência da das Conferências Municipais dos

Direitos da Criança Adolescente. Na seção três os caminhos metodológicos. Na seção quatro com a apresentação dos resultados e a trajetória do Município de Panambi/RS. Na seção cinco a análise e discussão dos resultados. Seguida da seção seis com as considerações finais, seguidas das referências bibliográficas.

2 A experiência das conferências municipais dos direitos da criança adolescente

A partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira passou a experimentar e exercitar sua cidadania pelos espaços de participação, em um modelo representativo, através dos Conselhos Gestores de políticas públicas e a partir destes a ampliação da participação nas Conferências, que são realizadas no âmbito Municipal, Estadual e Federal.

Ainda para os autores, no que diz respeito à realização dos processos conferenciais, na esfera federal, a primeira Conferência Nacional ocorreu em 1937, instituída pelo Ministro da Educação e Saúde, pelo Decreto 378, o qual estabelece a realização das Conferências Nacionais de Educação e de Saúde, com o objetivo de fazer chegar até o governo federal informações sobre as ações necessárias em um espaço favorável para negociação entre o governo federal e os governos estaduais.

A efetivação dos espaços participativos foi se desenvolvendo em atenção ao art. 227 da Constituição Federal de 1988, que versa sobre o dever do Estado, da família e da sociedade em assegurar os direitos humanos de crianças e adolescentes. Já em 1990 com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente surge a criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Federal, com caráter deliberativo (Silva; Araújo, 2020).

Em 1995 é realizada a I Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o tema “A prioridade absoluta para crianças e adolescentes” e desde então já foram realizados 12 Fóruns deliberativos que reúnem as prioridades estabelecidas pelas Conferências Municipais e Estaduais, com o objetivo de debater e avançar na oferta de políticas públicas de atenção à infância e juventude de nosso país (Silva; Araújo 2020).

Assim, podemos notar que as conferências vieram com o intuito de auxiliar a articulação da esfera Federal com os Estados e, a partir desse objetivo primordial, encontramos elementos que as caracterizam como

instituição participativa, dentre os elementos, destacamos a participação de diferentes atores. (Silva; Araújo, 2020, p.113).

As Conferências Municipais dos Direitos da Crianças e do Adolescente (CONANDA), para Silva e Araújo (2020), são espaços que possibilitam o exercício da participação social, e caracterizam-se pela pluralidade e o encontro de diferentes atores representantes do Estado e da sociedade civil, que reunidos, debatem sobre as realidades locais e elegem coletivamente prioridades a serem atendidas por meio das políticas públicas.

3 Caminhos metodológicos

Ao verificar em Gaston Bachelard (2006, p. 165) “o conhecimento do real é uma luz que projeta algumas sombras”, especialmente em uma realidade que apresenta uma cultura, experiências, relações articuladas ao longo história, ou seja, contém elementos institucionais, conceitos, documentos, que podem contribuir e são necessários para uma compreensão do processo democrático em um Conselho Municipal.

A pesquisa científica requer um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos para que seus objetivos sejam alcançados. Desta forma, os procedimentos adotados contam, em uma primeira etapa, com a técnica de pesquisa documental, bibliográfica (Gil, 2008).

As pesquisas bibliográfica e documental, contribuem para fins práticos e buscam soluções para problemas concretos (Gil, 2008), ou seja, para a compreensão do processo democrático, no trilhar de uma abordagem qualitativa (Vergara, 2009), aliada a um aporte teórico para a organização da pesquisa, que conta com Análise de Conteúdo (Bardin, 2016) para a identificação das categorias a serem estudadas no que diz respeito a efetividade das conferências municipais como espaço para o exercício da democracia participativa.

Desta forma, pelas lentes da análise de conteúdo buscou-se identificar a efetividade do processo participativo das conferências municipais de Panambi/RS a partir das categorias: (1) pluralidade e diversidade, (2) diretrizes/propostas, com as contribuições de Dagnino (2004) que contempla a necessidade de pluralidade e diversidade para que as Conferências sejam espaços efetivamente públicos.

4 Resultados

4.1 A trajetória do município de Panambi RS

No município de Panambi/RS registra-se a realização de quatro Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente a partir da análise dos quatro Relatórios destes processos conferenciais, com vistas a identificar os aspectos que tornam este mecanismo um espaço plural de participação.

O município em estudo é localizado na região Noroeste do Rio Grande do Sul e integrante do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, possui atualmente 43.515 habitantes segundo Censo Demográfico 2022. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Panambi - COMDICAP, foi criado por meio da Lei Municipal 1.359/1994 e desde então vem se construindo como espaço plural de participação, deliberação, acompanhamento das políticas públicas voltadas à infância e juventude e destinação dos recursos de devoluções feitas pela sociedade civil ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Conforme a Lei municipal, dentre as atribuições do COMDICAP está a organização das conferências municipais e esta trajetória em Panambi se iniciou em 2009 quando a nível nacional aconteceu a VIII Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesta primeira experiência o colegiado contou com o apoio da Prefeitura de Panambi, Ministério Público e Conselho Tutelar e teve a eleição de representantes (delegados) que participaram da VII Conferência Estadual (Relatório da I Conferência Municipal, 2009).

O relatório da I Conferência, não dispõe de informações sobre o número de participantes representando cada segmento, apenas descreve quais segmentos estiveram presentes. Nos registros constam a participação de representantes das áreas da Assistência Social, Educação, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara de Vereadores, Adolescentes, Saúde (agentes comunitários de saúde).

As conferências Municipais e Estaduais, acompanham o tema e eixos estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e na I Conferência o tema debatido no território nacional foi: Construindo Diretrizes Da Política Nacional e do Plano Decenal.

No quadro I ilustramos o resultado dos debates a partir de cada eixo e as propostas estabelecidas e encaminhadas para a etapa Estadual.

Quadro I - Propostas estabelecidas definidas na Conferência Municipal e encaminhadas para a etapa Estadual.

EIXO	DIRETRIZES
Promoção e universalização de direitos em um contexto de desigualdades	Capacitação de profissionais da educação, da infância e juventude para conseguirem trabalhar com as desigualdades
Proteção e defesa no enfrentamento das violações de direitos humanos de crianças e adolescentes	Revisão (desburocratização da lei de adoção que a torne mais ágil e objetiva) Alteração dos critérios para recebimento e manutenção do Bolsa Família, condicionado ao comprometimento da família; Municípios pudessem adicionar critérios de condicionalidade de acordo com a realidade local, vinculado ao Bolsa Família
Fortalecimento do sistema de garantia de direitos	Sistema de atendimento interdisciplinar e integral adequado para as famílias em casos de vulnerabilidade Fortalecimento do papel da família na formação da infância e da juventude Ações para fortalecimento do papel dos pais em relação ao que estabelece o ECA Obrigatoriedade de vagas especializadas da infância e juventude em todas as comarcas
Participação de crianças e adolescentes em espaços de construção da cidadania.	Fortalecimento dos grêmios estudantis observando as propostas e questionamentos dos jovens que os representam Criação de espaços onde os adolescentes possam se expressar, formando lideranças
Gestão da Política	Alteração da legislação do imposto de renda para facilitar o repasse de recursos para os fundos da criança e do adolescente Aprimoramento do Pacto Federativo com maior autonomia aos municípios Articulação dos vários setores de atendimento especializado em infância e juventude

Fonte: Relatório I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2009)

No relatório da I Conferência Municipal, observamos a descrição de alguns relatos demonstrando a existência de espaço coletivo de debate sobre os temas propostos nos cinco eixos, elaborando de forma conjunta as prioridades da política pública em âmbito nacional e local. De acordo com Silva e Araújo (2020) as propostas elencadas nas Conferências, nem sempre se tornam leis, mas os debates realizados para sua construção são essenciais neste processo participativo que “resulta em um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência” (Progrebinsi, 2011. p. 262).

Em 2011, na II edição da Conferência Municipal de Panambi, o tema abordado de acordo com as diretrizes nacionais foi: Mobilizando, implementando e monitorando a política e o plano decenal de direitos humanos de crianças e adolescentes. O relatório da II Conferência demonstra avanço no processo de organização e registro dos resultados do fórum, e acredita-se que também se tenha obtido melhor resultado de participação.

Consta no relatório o registro da participação de 188 pessoas, sendo que os adolescentes foram em maior número – 127 participantes, seguido dos profissionais da educação – 14, profissionais de assistência social – 12, representantes de Conselhos Setoriais – 8, Conselheiros de Direitos – 6, Conselheiros Tutelares, representantes de órgãos estaduais ou municipais de atendimento de crianças e adolescentes e de entidades de promoção, proteção, defesa e controle de direitos – 5 representantes de cada, profissionais de saúde – 3, parlamentares – 2, Ministério Público – 1.

A pluralidade de participação nas Conferências Municipais, são sugeridas pelo CONANDA, pelo Guia de Orientações de cada Fórum. Neste sentido, o relatório demonstra as áreas indicadas pelo CONANDA, que não se fizeram representadas: Poder Judiciário, Segurança Pública, Universidades, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente – DCA.

É interessante que o relatório, traz um breve relato avaliativo onde refere a articulação do COMDICAP com as escolas, disponibilizando materiais para o estudo do tema e eixos aos moldes de pré-conferências e a disponibilização de 20 vagas por escola para os alunos participarem da II Conferência. A avaliação indica que houve a mobilização dos adolescentes de forma positiva, demonstrada pelo grande número de representantes, contudo sugerem que pelo desconhecimento dos jovens, não foi realizado o trabalho prévio de maneira satisfatória, tendo como conclusão que essa ação deve ser realizada pelo colegiado.

As informações demonstram a diversidade da participação social na Conferência e seu avanço se comparada a I Edição no âmbito do município, o que resulta em debates mais aprofundados e a elaboração de propostas mais consistentes, como pode-se observar no quadro II.

Quadro II - Elaboração de propostas para fortalecimento do ECA.

EIXOS	DIRETRIZES
1. Promoção dos direitos de crianças e adolescentes	1. Garantir que seja trabalhado o ECA nas escolas do município, implementando-o na matriz curricular da educação básica à superior 2. Estabelecer um prazo par que todas as instituições se adaptem com acessibilidade às pessoas com deficiência por meio de lei municipal - Ampliação do número de vagas de nível superior e implementação de ginásios poliesportivos nos bairros, especialmente próximo às comunidades vulneráveis - Implementação de um programa de saúde voltado à crianças e adolescentes via SUS Implementação de orientação educacional nas escolas
2. Proteção e defesa dos direitos	1. Qualificar o atendimento da rede para questões relacionadas à drogadição, violência e saúde mental - Criação de alternativas de lazer e cultura em parceria com público e privado - Comprometimento da comunidade para melhorar as condições de abrigamento 2. Criação de critérios para a eleição de conselheiros tutelares que garantam a eleição de pessoas mais qualificadas e comprometidas 3. programas para garantir apoio às vítimas de violência, separando-as do agressor e estruturando a família para evitar a ocorrência de novos casos
3. protagonismo e participação de crianças e adolescentes	1. Ter cotas por escola para a indicação de adolescentes a participarem do Pro jovem Adolescente - Ampliar formas de articulação entre escolas estaduais, municipais e Rede Básica de Assistência Social - Ocupar os espaços dos Centros Comunitários para desenvolver ações voltadas à adolescentes das comunidades 2. Ampliar as vagas em projetos de música, dança, teatro e esporte 3. Realizar reuniões ordinárias do COMDICAP possibilitando a participação de adolescentes indicados pelas escolas

EIXOS	DIRETRIZES
4. Controle social da efetivação dos direitos	1. Ampliar o número de conselheiros tutelares, bem como divulgar o papel destes junto a sociedade para que a sua atuação atenda à demanda social 2. Realizar pré-conferências nos bairros e/ou escolas para esclarecer os temas e envolver a população 3. Estimular e promover a participação dos representantes dos Grêmios Estudantis nos encontros do COMDICAP
5. Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes	1. Implantação de um CAPS Infantil com atendimento psicológico de prevenção e acompanhamento após internação 2. Ampliar o rigor na legislação de crimes contra crianças e adolescentes 3. Políticas de incentivo ao esporte e lazer e espaços de discussões – fóruns nas comunidades.

Fonte: Relatório II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2021)

O espaço participativo proposto pelas conferências, tem sua importância como modelo para exercício da cidadania e exercício de um modelo de gestão democrático. Embora, historicamente, a população brasileira tenha um olhar clientelista sobre as políticas públicas, os debates promovidos nas conferências oportunizam a evolução e a transformação desta lógica relacional entre cidadão e Estado.

Contudo, segundo o IPEA (2011) estudiosos sobre o tema da participação tem ao longo dos anos se debruçado sobre a questão da efetividade da democracia participativa, pois a partir da democratização das políticas públicas se passou a questionar a capacidade das deliberações se tornarem efetivas, dando início a um vasto campo de estudo sobre democracia deliberativa.

Em 2016, foi realizada a X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, contudo ao consultar os arquivos do COMDICAP, não foi localizado relatório da conferência municipal. No entanto, ao observarmos melhor os relatórios encontrados, identificamos que o título dos mesmos trazia a sequência correta de número, concluímos assim, que não foi realizada a conferência municipal naquele ano, cujas justificativas não foram localizadas nas atas registradas no período.

A III Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ocorreu em novembro de 2018, em preparação da XI Conferência Nacional cujo tema foi: Proteção Integral, Diversidade e

Enfrentamento das Violências. Assim como no relatório da II Conferência, este também foi composto de avaliação do evento, sendo registrado como fatores positivos a pertinência da temática e a pluralidade dos segmentos participantes. Como aspectos negativos, o colegiado avaliou a baixa participação dos adolescentes convidados, a necessidade de maior clareza e objetividade na fala sobre o tema e o pouco tempo de debate sobre os eixos.

Quanto a diversidade do público participante, o relatório apresenta um total de 94 pessoas, integrantes dos seguintes segmentos: Adolescentes – 5, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – 12, Conselho Tutelar – 5, Conselho Setoriais – 6, Conselho de Segmentos (PCD, Indígenas, Mulher, LGBT) – 4, Ministério Público – 1, Segurança Pública – 1, Política de Educação – 15, Política de Saúde – 17, Política de Assistência Social – 7, Política de Socioeducação – 3, Política de Trabalho e emprego – 2, Política de Habitação – 2, Universidades – 4, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente – 2, Organizações da Sociedade Civil – 5, Organizações Governamentais – 2.

Não se fizeram presentes representantes de crianças, poder legislativo, poder judiciário, defensoria pública, política de esporte, lazer e cultura e de movimentos sociais ligados à infância e juventude.

No que diz respeito à elaboração das propostas, foi observado que o relatório contemplou propostas estaduais conforme apresentamos no quadro III:

Quadro III – Propostas constantes do relatório estadual

EIXOS	PROPOSTAS ESTADUAIS
1. Garantia de direitos e políticas integradas e de inclusão social	- Fortalecimento, ampliação e padronização do fluxo de ação (trabalho) da rede de proteção; - Participação de todos os setores responsáveis por promover o apoio e a realização de políticas públicas de inclusão social; - Capacitação continuada dos profissionais com a finalidade de desenvolver nos mesmos o senso de humanidade, respeito e sensibilização sobre a diversidade; - Investimento e incentivo para a realização de pesquisa e mapeamento em grupos vulneráveis, com vistas ao desenvolvimento de projetos com abrangência e articulação inter-setorial, considerando resolutividade a curto e longo prazo

EIXOS	PROPOSTAS ESTADUAIS
2. Prevenção e enfrentamento a violência contra crianças e adolescentes	- Fortalecimento de programas multidisciplinares como as experiências do PIM e PSE; - Investimento em qualificação dos profissionais de saúde, educação, assistência social e segurança pública - Incentivo/investimento em qualificação de profissionais da rede; - Prioridade do cumprimento das previsões legais do ECA - Prioridade nos casos de acolhimento institucional em âmbito estadual - Implantação de equipes multidisciplinares nas escolas; - Investimento em equipes multiprofissionais, com capacitação e ampliação de equipes de acolhimentos institucionais; - Investimento do Estado para implantação de CAPS AD nos municípios - Investimento no suporte às famílias com adolescentes em tratamento de dependência química; - Maior incremento em segurança pública
3. Orçamento e financiamento das Políticas para crianças e adolescentes	- Fortalecimento e comprometimento dos Conselhos Estaduais na intervenção junto às LDO e LOA; - Desburocratizar as inscrições e acessos das OSCs aos recursos;
4. Participação, comunicação social e protagonismo de crianças e adolescentes	- Ampliação dos espaços para participação de crianças e adolescentes em todas as esferas; - Criação de canal institucional para reconhecer as perspectivas dos jovens; - Estudo e criação de canais para melhor viabilizar os meios de comunicação com as crianças e adolescentes; - Incentivo para uso racional e responsável das tecnologias; - Trabalho contínuo de discussões das necessidades dos diferentes segmentos

EIXOS	PROPOSTAS ESTADUAIS
5. Orçamento e financiamento das políticas para crianças e adolescentes	- Divulgar e dar transparência às ações dos conselhos; - Fortalecer a independência dos conselhos em relação ao poder público; - Criar estratégias para que a sociedade seja participativa; - Fiscalizar o cumprimento das deliberações; - Dar visibilidade e transparência às deliberações dos conselhos; - Realizar encontros regionais; - Ampliar as relações para que haja mais integração entre os conselhos municipais e estaduais; - Buscar o envolvimento da comunidade para participação nos fóruns; - Estimular a participação da sociedade na eleição dos conselheiros tutelares; Manter eleição direta de conselheiros tutelares; - Investir em manutenção e infraestrutura da sede dos conselhos tutelares; - Oferecer formação continuada aos conselheiros tutelares; - Transparência nas ações desenvolvidas pelos fóruns, redes, organizações da sociedade civil - Envolver a comunidade nas ações acerca dos direitos de crianças e adolescentes; - Participação da família.

Fonte: Relatório III Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2021).

A Conferência mais recente realizada em Panambi, a IV Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo tema abordou a Situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes em tempos de pandemia de Covid-19: violações e vulnerabilidades, ações necessárias para a reparação e garantia de políticas de proteção integral, com respeito à diversidade.

O público participante da IV conferência foi de 194 pessoas representantes dos seguintes seguimentos: Crianças – 7, Adolescentes – 45, Adolescentes com Deficiência – 7, COMDICAP – 11, Conselho Tutelar – 5, Poder Legislativo – 2, Poder Judiciário – 1, Ministério Público – 1, Defensoria Pública – 1, Segurança Pública – 3, Política de Educação – 39, Política de Saúde – 35, Política de Assistência Social – 14, Política da Socioeducação – 1, Política de Esporte, Lazer e Cultura – 1, Política de

trabalho e emprego – 2, Organização da sociedade civil – 19, Organizações Governamentais – 1.

As áreas sugeridas pelo CONANDA que não tiveram representação na IV conferência foram: Conselhos setoriais, Conselhos de segmentos, política de habitação, universidades e fóruns de direitos.

Do público participante, foram divididos em grupos definidos por eixo, e coletivamente elaboraram as seguintes propostas, detalhadas no Quadro IV.

Quadro IV – Propostas definidas pelos Grupos em Eixos Temáticos.

EIXOS	PROPOSTAS
1. Promoção e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto pandêmico e pós-pandemia	- Promover no mínimo 8 horas de capacitação das equipes profissionais; - Promover o acesso de crianças e adolescentes às tecnologias de informação e comunicação e à navegação segura na internet, como forma de efetivar seu direito à comunicação, observando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. - Implantação de serviço aos moldes do Criança Feliz visando atendimento de crianças de 0-6 anos de idade; - Ampliar o quadro profissional dos serviços de assistência social, educação e saúde a fim de ampliar a capacidade de atendimento para crianças, adolescentes e suas famílias;

EIXOS	PROPOSTAS
2. Enfrentamento das violações e vulnerabilidades da pandemia da Covid-19	- Retomar a divulgação sobre os meios de notificação de violências; - Efetivar a implantação da escuta especializada; - Divulgação/conhecimento entre os serviços da rede, quem é cada ator da rede, em especial o Conselho Tutelar; - Implantar sistema unificado de informações sobre crianças e adolescentes para construção de constantes diagnósticos; - Orientação e acompanhamentos conforme a demanda apresentada; - Oferta de profissionais especializados, médicos, fonoaudiólogos, neuropediatra, psicólogos e assistente social; - Retomada de grupos sociais, projeto de convivência, família extensa com foco em abordagens que proporcionem espaço de fala sobre sentimentos; - Rede de proteção/SGD volte o olhar ao direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento institucional; - Divulgar, informar, sensibilizar pais e responsáveis sobre a idade obrigatória para a matrícula de crianças na educação infantil e maior articulação com a secretaria de saúde, conselho tutelar e Ministério Público nas ações de busca ativa; - Criação e divulgação de projeto de apadrinhamento afetivo; - Fortalecimento de ações preventivas de trabalho infantil junto às famílias nos diferentes serviços – divulgar o tema; - Reconhecimento da necessidade de implantação do PETI ou ações de segurança alimentar como alternativa de superação ao trabalho infantil; - Instituição de profissional de referência para Medida Socioeducativa.

EIXOS	PROPOSTAS
3. Ampliação e consolidação da participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão e deliberação de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos seus direitos, durante e pós-pandemia	- Fortalecimento do protagonismo dos Grêmios estudantis e participação de representantes dos mesmos no COMDICAP, visando a participação nas políticas públicas voltadas para eles; - Criação de um jornal online ou através de outras tecnologias da informação e comunicação, feitas por jovens e para os jovens, que circule informações pertinentes, de forma segura, que promova a democracia, com circulação de ideias principalmente entre os grêmios estudantis; - Criação de políticas públicas voltadas para a cidadania nos projetos de turno inverso da escola, com atividades e ações sobre o estatuto da criança e do adolescente, campanhas referentes ao preconceito, às várias formas de violência, projetos de vida e outros que dizem respeito a este público, com parcerias entre a secretaria de educação e de desenvolvimento social e habitação, saúde, defensoria pública, delegacia entre outros; - Criação do projeto vereador mirim
4. Participação da sociedade na deliberação, execução, gestão e controle social de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes considerando o cenário pandêmico	- Ampliar a divulgação das ações realizadas pelos conselhos de direitos; - Criar seminários informativos sobre a função e importância dos conselhos de direitos; - Capacitação contínua dos conselhos tutelares, conselhos de direitos e rede de proteção da criança e do adolescente para que sejam multiplicadores; - Informar as reuniões do COMDICAP para serem realizadas de forma híbrida para incentivar a participação da sociedade civil. - Alteração da Lei Municipal 4. 076/2015 (lei do COMDICAP) para inclusão de adolescentes como membros do conselho.
5. Garantia de recursos para as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes durante e pós-pandemia da Covid-19	- Garantir recursos para a formação na área de saúde mental de crianças e adolescentes; - Destinar recursos para a capacitação dos profissionais que atendem crianças e adolescentes, em especial para escuta especializada e conselho tutelar. Efetivar a escuta especializada; - Criar campanhas para conscientização dos empresários, funcionários públicos e sociedade em geral, bem como fazer parcerias entre Fórum e demais entidades para doação de recursos do FIA e nota fiscal gaúcha - Organizar amostra anual das entidades que captam recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências Municipais são exemplos de Instituições participativas que atuam de forma multidimensional ao possibilitar, segundo IPEA (2011):

- i) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; ii) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; iii) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; iv) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e v) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades. (IPEA, 2011 p.30).

Conforme Lavalle (2011), a participação possui enfoque multidimensional, pois ao mesmo tempo apresenta dimensão nativa da prática política de atores sociais, tem categoria teórica advinda da teoria democrática e procedimento institucionalizado por práticas delimitadas.

Este estudo, busca avaliar a importância e a efetividade da participação por meio da descrição e observação dos relatórios das conferências municipais dos direitos da criança e do adolescente de Panambi/RS, e nos levar a reflexão de como tem sido exercido o direito de cidadania a partir da Constituição Federal de 1988 e a democratização das políticas públicas no Brasil.

5 Análise e discussão dos resultados

A pesquisa tem como objetivo central, analisar a efetividade das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Panambi, um processo que contou com um referencial teórico-metodológico, onde seus resultados foram elaborados com base nas técnicas de Análise de Conteúdo (Bardin 2016). Um método que segundo Carlomagno (2016), permite classificar e categorizar os conteúdos, assim como elementos-chave comparáveis a uma diversidade de outros elementos.

Portanto, a análise em sua fase inicial contou com a realização da leitura e análise dos Relatórios fruto das Conferências realizadas em Panambi, para a tomada de consciência do conteúdo destes documentos e a partir da leitura foram selecionados os pontos importantes de acordo com os desafios da pesquisa, ou seja, verificar os resultados das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Panambi. Desta forma, a seleção de quatro Relatórios, referentes aos Fóruns realizados em quatro edições. Inicialmente a proposta do estudo pretendia analisar os

relatórios das cinco últimas conferências, contudo ao reunir os documentos constatou-se que em 2016 não foi realizada conferência.

Para a análise sobre a efetividade das Conferências Municipais como espaço de participação destaca-se a primeira categoria – participação - pois a experiência das Conferências simboliza este importante espaço para o exercício da cidadania. Outra razão pela definição da categoria se dá pelo significado social da ação participativa pois “pode ser considerado desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela sua capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas” (Carlomagno, 2016, p 38).

Neste sentido, no que diz respeito ao número de pessoas que participaram das Conferências realizadas em Panambi, como espaço participativo, encontra-se o que segue: Na I Conferência realizada em 2009, não houve o registro do número de participantes, contudo pelos relatos constantes do Relatório pode-se observar que os segmentos representados foram 7. Na II Conferência em 2011, houve a participação de 188 pessoas que representaram um total de 11 segmentos.

Após um intervalo sem realização de Conferência Municipal, em 2018 foi realizada a III Conferência, e nesta retomada o evento teve a presença de 94 participantes de 16 segmentos distintos. Já a IV Conferência demonstrou em seu relatório o registro de 194 pessoas representando 18 segmentos.

Observou-se que nos Relatórios das quatro Conferências não houve a representação dos segmentos: Conselhos de segmentos (Povos e Comunidades Tradicionais, Diversidade Racial, LGBTQIA+...), Universidades e Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente e Movimentos Sociais ligados à infância e juventude. Destaca-se que com exceção do segmento Universidade, os demais não possuem grupo constituído no Município de Panambi/RS.

Com relação aos 20 eixos debatidos ao longo das Conferências Municipais, e um total de 92 propostas resultantes do processo participativo e deliberativo, algumas diretrizes se repetem na trajetória dos processos Conferências, nas quais destaca-se: Capacitação/Qualificação de profissionais da Rede e Conselheiros Tutelares, presente em todos os Relatórios num total de 9 vezes. Participação de adolescentes em processos participativos e representação no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, esteve presente nos Relatórios e foi aprovada pela Assembleia em cinco oportunidades.

Ao realizar a reflexão destes dados com a teoria, observa-se que a pluralidade e diversidade, fatores que indicam a efetividade das Conferências como espaço de participação, o que é afirmado em estudos sobre o tema (Dagnino 2004), demonstra que as conferências realizadas em Panambi têm valorizado a pluralidade, pois o aumento da participação e a diversidade dos segmentos representados indicam que o COMDICAP vem estimulando a participação social na comunidade. Segundo Lavalley (IPEA, 2011 p. 38) [...] de dois valores fundamentais da democracia: autodeterminação e inclusão, ambos constituem os dois valores fulcrais que perpassam a história da democracia e são compartilhados pelas diferentes famílias da teoria democrática”.

Ainda, para Lavalley (IPEA, 2011), a participação neste sentido valorativo resulta em efeitos de socialização e psicológicos variados, na vida do sujeito que exerce a participação e na sociedade. É uma escola de cidadania que incrementa a autopercepção do senso de eficácia do cidadão, engajamento, autoconfiança que estimula mais participação, o que fortalece e legitima as instituições.

No que diz respeito às propostas resultantes e aqui identificada como a segunda categoria de análise, entende-se pertinente refletir para além da pluralidade da participação efetivada por meio das conferências, mas lançar o olhar sobre o resultado do processo participativo, entendendo que as conferências simbolizam um canal de diálogo entre Sociedade e Estado (Souza; Pires, 2012).

As propostas deliberadas foram analisadas quanto à redação e pertinência com o tema de cada Conferência, destacando-se positivamente neste sentido, ao contar com os estudos de Silva e Araújo (2020), que apontam, mesmo que as propostas não se tornem leis, o debate existente nas Conferências para a elaboração das propostas favorece o exercício da democracia participativa.

Contudo, chamou a atenção nos relatórios a repetição de algumas propostas, apresentadas anteriormente, indicativas da necessidade de maior poder e reconhecimento desta instituição participativa para a melhoria nas políticas públicas em âmbito local. Claudino (2007 p. 30) apresenta a seguinte reflexão sobre esta questão, afirmando que “urge a necessidade de espaços que tornem os governos mais atentos à pressão das demandas públicas; a democracia faz esta exigência para poder efetivarem-se melhor às demandas públicas. ”

Ao organizar os temas presentes nos Relatórios, pode-se perceber que há um esforço do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Panambi em possibilitar efetivamente a participação cidadã, nas Conferências Municipais. Pelos estudos realizados, entende-se que há um longo caminho a percorrer no que tange ao desenvolvimento de um processo participativo popular que rompa com o histórico de democracia representativa vigente no território brasileiro, que segundo Büttenbender *et al.* (2011 p. 19) “a participação e a cidadania devem ser entendidas como um processo de construção contínua, cujos espaços precisam ser conquistados e, sobretudo, ampliados pela população, desacostumada da atividade em função de um centralismo político vigente no Brasil por várias décadas”.

Desta forma, é importante registrar que a participação não pode ser entendida apenas como um processo decisório, mas sua efetividade se realiza pelos resultados econômicos, sociais, ambientais e institucionais, especialmente em relação do que foi votado no processo de participação.

Os processos de participação são importantes, expressos através das conferências, conselhos municipais, regionais e estaduais, processos de participação popular e orçamentos participativos. Brose (2024) realiza análise crítica sobre a limitada capacidade de lideranças atuais e prospectarem visões mais amplas, sistêmicas e as interfaces de diferentes temáticas das políticas públicas. Exerce esta análise, realizando uma reflexão crítica aos processos de planejamento estratégico dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul, Brasil, através da expressão a invisibilidade do aquecimento global no planejamento regional da região do Vale do Rio Pardo/RS. Estas observações críticas podem se estendidas a outras temáticas. Preserva-se aqui o questionamento e a pergunta em aberto: neste contexto as conferências Municipais e estaduais, relativos aos direitos das crianças e adolescentes, conseguem produzir a sua eficácia e efetividade ao longo do tempo? Sugere-se a continuidade de estudos, buscando responder a importância, efetividade e ação continuada destes mecanismos participativos, no âmbito das transformações da sociedade e das novas tecnologias.

6 Considerações finais

A pesquisa realizou um exercício com o labor científico, ao verificar a democracia participativa e a experiência da Conferência Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente de Panambi/RS, tendo presente os Relatórios das Conferências. As investigações contaram com as pesquisas realizadas nos Relatórios, um aporte teórico-metodológico que verificou a efetividade da participação nas Conferências Municipais. Diversos aspectos poderiam ser abordados nesta temática, contudo optou-se em aprofundar o olhar sobre o potencial democrático dos processos das conferências na efetividade da participação e suas limitações frente a um modelo representativo.

Portanto, as investigações foram aprofundadas pela Análise de Conteúdo (Bardin 2016), o que possibilitou a interpretação das categorias temáticas, demonstrando que o potencial participativo nas Conferências vem evoluindo no decorrer das edições municipais, considerando os apontamentos avaliados nos Relatórios quanto a necessidade de realização das pré-conferências como alternativa de estímulo à adesão e participação, a garantia de representação de adolescentes no Conselho de Gestão e o investimento em qualificação contínua de profissionais e Conselheiros Tutelares, como expressões de avanços ainda necessários.

Merece destaque que na década de 1980, com a convocação da Assembleia Constituinte e o processo de redemocratização do Brasil, a sociedade promoveu um movimento com forte apelo a uma maior participação da população para a construção das bases de organizações da sociedade civil, um processo que ao longo dos anos, conquistou avanços na participação e deliberação das políticas públicas.

Neste sentido considera-se que este estudo, ao olhar para um período da trajetória democrática da Política Pública da criança e do adolescente no Município de Panambi/RS, não se encerra aqui, pois os fóruns de diálogo, debate e deliberação, são espaços coletivos que necessitam constante estímulo e por serem realizados periodicamente, permitem a continuidade das reflexões e oportunizam avanços no processo educativo que estimulam a participação e podem promover a efetividade da democracia participativa e das políticas públicas.

Referências

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Traduzido por Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1996.

BACHELARD, G. **A epistemologia**. Traduzido por Fátima Lourenço

Godinho; Mario Carmino Oliveira. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo, Edições 70, 2016.

BROSE, M.E. A invisibilidade do aquecimento global no planejamento regional: Propostas para o caso do Vale do Rio Pardo/RS. **Revista Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 22, n. 60, p. e15006, 2024. DOI: 10.21527/2237-6453.2024.60.15006. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/15006>. Acesso em: 01 abr. 2025.

BÜTTENBENDER, P.L., SIEDEMBERG D.R., ALLEBRANDT, S.L.. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: Articulações Regionais, Referenciais Estratégicos e Considerações Críticas. **Revista DRd – Desenvolvimento Regional em debate** Ano 1, n. 1, dez. 2011.

BÜTTENBENDER, P.L. **Coredes, governança cooperativa e territorial para fortalecer o desenvolvimento regional!** In: Desigualdades regionais e planejamento federativo no Rio Grande do Sul: Da experiência acumulada às novas perspectivas. Uruguiana RS: Conceito, 2023, p. 210 - 214.

BÜTTENBENDER, P.L.; SIEDENBERG, D.R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes/RS: Articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**. 1(1), 2011. 81- 106. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/index> Acessado em 02 fev 2025.

CLAUDINO, C.S. **As Conferência Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Potencial Deliberativo do CMDCA em questão**: Quer um conselho? Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Florianópolis/ SC, , 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/90416> Acessado em 22 de fevereiro de 2025.

COUTO, B.R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004

DAGNINO, E. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. In. Dagnino Evelina (org) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**. Florianópolis, n. 5, p. 137 – 161, out.2004

FLEURY, S. Uma rica avaliação da construção da gestão democrática da saúde no nível local. Rio de Janeiro: Cebes: Editora Fiocruz, 2014.

GARDIN, L.B.; THESING, N.J.; BISOGNIN, E.; BÜTTENBENDER, P.L. Democracia participativa: a experiência das Conferências Municipais da Criança e do Adolescente. **Revista Aracê**. v. 7 n. 4 (2025). DOI: <https://doi.org/10.56238/arev7n4-211>

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Org. Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, v.7 (372 p.): grafts, tabs – (Diálogos para o desenvolvimento), 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2013). Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros – relatório de pesquisa. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7632>

MOREIRA, D.; GRIGNANI, J.. Participação e controle social: desafios para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. **Revista Humanidades em Perspectivas**. Edição Especial 30 anos do ECA, v. 2, n. 4, 2020.

OLIVEIRA, A.C. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Interseções: **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 24, n. 1,, p. 172-195, Janeiro-Abril, 2022.

PROGREBINSCHI, T.; SANTOS, F.. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 259 a 305 2011

RELATÓRIO I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PANAMBI, 2009

RELATÓRIO II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PANAMBI -II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Panambi, 2011

RELATÓRIO III CONFERÊNCIA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PANAMBI - III Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Panambi, 2018

RELATÓRIO IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DOS DIREITOS

DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PANAMBI- IV
Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de
Panambi, 2022.

SILVA, Y.R.O.C.; CARNEIRO, W.. Impact of international conferences on environmental education on national policies: analysis of the american and brazilian cases. **Revista Aracê**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 4550–4574, 2025. DOI: 10.56238/arev7n2-004. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/3107> . Acesso em: 17 apr. 2025.

SILVA, B.E.B. ARAÚJO, R.P.A. **A importância da (re) existência de espaços participativos: um estudo sobre a trajetória das Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Ponto e Vírgula ISSN 192-4807, PUC-SP, nº 28, p. 111-122, segundo semestre 2020

SOUZA, C.H.L.; PIRES, R.R.C. **Conferências Nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais**. Revista de Serviço Público [on line], vol.63, n.4, p.499 – 518.

TISCORNIA, S. Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales: revisando cuestiones para pensar las políticas públicas de seguridad. **ARACÊ**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/480> . Acesso em: 17 apr. 2025.

A IMPORTÂNCIA DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO USUÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Caroline Abegg

Fabíola Dutra

João Victor Magalhães Mousquer

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.211-236

1 Introdução

O presente artigo tem como proposta trazer uma reflexão acerca da qualificação profissional, que é considerada pela política de Assistência Social como estratégia de enfrentamento ao desemprego no Brasil, especificamente para os beneficiários dos programas sociais de transferência de renda. A qualificação profissional será abordada como discurso de possibilidade de uma autonomia para os usuários da Assistência Social. A discussão principal se estabelece sobre a relação da Assistência Social e trabalho, uma vez que como Política pública visa por meio da inclusão um protagonismo profissional de seus usuários, tendo em vista proporcionarem melhores condições de vida para aqueles que sofrem com a precariedade do trabalho ou que estão desempregados.

Abordaremos essa temática diante de projeto elaborado pelo Município de Ijuí, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com pesquisa de campo realizada pelos CRAS – Centro de Referência de Assistência Social. Esta possibilitou a compreensão da situação socioeconômica, bem como, a profissional de 407 usuários da política de assistência social, que são acompanhadas pelos CRAS, em específico os beneficiários que buscam os Benefícios Eventuais (Cesta de Alimentos). Iniciaremos o artigo fazendo uma abordagem das Políticas Públicas no Brasil, em face a redemocratização e enfrentamento de resistências na sua implementação, visto que ela se caracteriza enquanto uma “política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho”.

Buscaremos evidenciar a Política Nacional de Assistência Social - PNAS no Brasil, a partir de seu reconhecimento, na Constituição Federal de 1988, até a implementação do SUAS, bem como, a discussão sobre o trabalho na sociedade contemporânea, trazendo uma nova proposta para as políticas públicas em relação aos programas e projetos voltados para transferência de renda. Nesse contexto, para o atendimento das necessidades sociais dos indivíduos que se encontram fora do mercado de trabalho ou para aqueles que são impossibilitados para exercer as atividades laborais, se destina a oferta dos cursos de qualificação gratuitos, como meio de trazer uma possibilidade de inserção no mercado de trabalho e a manutenção para as suas famílias.

Nosso objetivo é analisar a importância qualificação profissional ofertada por este Projeto, e se de fato consegue uma melhoria na condição social para a vida dessas famílias, pois desejam a possibilidade de uma autonomia profissional, com ênfase na qualificação profissional e na perspectiva de geração de trabalho e posterior renda, que não seja somente pelo Programa Bolsa Família - PBF ou por programas sociais de transferência de renda. A metodologia utilizada foi de caráter quantitativo, utilizando formulários com questões estabelecidas por um roteiro pré-elaborado, as entrevistas foram realizadas com a colaboração dos CRAS. Assim, ao expor esse resultado esperamos contribuir para a apreensão da intervenção da política de Assistência social ao incorporar a qualificação profissional como propulsora do protagonismo profissional das famílias. Desta forma, os cursos de qualificação possibilitam em nosso entendimento uma oportunidade de melhoria na condição de vida dos usuários da Assistência Social.

2 Problemática da Política Pública de Assistência Social no Brasil: Constituição Federal de 1988 ao Sistema Único de Assistência Social (Suas)

No Brasil, os anos 1980 foram marcados pelo processo de democratização política e ampliação das lutas por direitos, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, com a Carta Magna, a Assistência Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, passou a compor o tripé da Seguridade Social, sendo regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social, sendo regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8742 de dezembro de

1993) como política pública, tornando-se de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza e essencial para a constituição da cidadania das classes subalternas. Este aparato jurídico sinaliza para a superação da assistência social como benemerência e assistencialismo, apontando para sua afirmação como política social pública.

A política de Assistência Social imprimiu princípios como seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e não-contributividade no que tange à natureza dos direitos: redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento; e descentralização e participação, quanto à sua forma de organização político institucional.

A LOAS institui a prioridade da responsabilidade por parte do Estado na conduta em cada esfera de governo, assegurando assim as condições financeiras, institucionais e políticas em cada esfera de governo, assegurando assim as condições financeiras, institucionais e políticas necessárias à sua materialização.

Além disso, a assistência social é direito não contributivo, não devendo se submeter à lógica de mercado e portanto, não pode ser comprada ou vendida como mercadoria e nem gerar lucro para quem a implementa. Desta forma, seu acesso não pode estar vinculado a nenhum tipo de contribuição direta e a entidades assistenciais devem ser de natureza não lucrativa. Outra característica da LOAS refere-se à abrangência dos direitos, no que tange o provimento de mínimos sociais com intuito de garantir o atendimento das necessidades básicas a partir do princípio da universalização. Para Boschetti:

[...] isto não significa que os direitos assistenciais devem ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que é preciso agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais. (Boschetti, 2003, p. 83).

É válido ressaltar, que a política de assistência social enfrentou resistências para ser legalmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implementação como tal, visto que ela se caracteriza enquanto uma “política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho” (Boschetti, 2003).

No conteúdo da Constituição Federal de 1988, a assistência social apresenta uma particularidade, o que diverge do conteúdo dos demais direitos, quando explicita enquanto uma assistência destinada aos desamparados, o que mostra que ela não visa atender a todos. Assim, seu artigo 203 diz que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...)”. Neste intuito, afirma que a assistência será prestada a quem dela necessitar, mas estabelece uma distinção na aplicação do direito para aqueles que são ou não incapazes de trabalhar:

a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: Àqueles que não se inserem nessas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho (Boschetti, 2003, p. 46).

Essa característica da assistência reforça o predomínio que historicamente permeou sua relação com trabalho. As populações pobres que não podem trabalhar, devido a algum tipo de incapacidade em função da idade (crianças e idosos), de uma deficiência física, psíquica, de uma enfermidade, ou até de alguma situação familiar ou social mais vulnerável, são isentas da obrigatoriedade do trabalho, enquanto os pobres em condições de trabalhar (adolescentes, homens e mulheres adultos não acometidos por nenhuma das situações descritas acima), historicamente foram repelidos pelas ações assistenciais. Trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória relação de tensão e atração.

Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não tem direito a ela. O trabalho, assim obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. Em uma sociedade em que o direito a assistência é limitado e restritivo, e o trabalho, embora reconhecido como direito, não é assegurado a todos, esta tensão se torna excludente e provocadora de iniquidades sociais (Boschetti, 2003. p. 47).

No Brasil, a assistência como direito incorporou com veemência o critério de inaptidão ao trabalho. Além disso, se sustentou também em um dos pilares do liberalismo quando prega que a assistência estimula o ócio, a preguiça e desestimula o trabalho, devendo ser banida ou destinar-se apenas a quem for incapaz de trabalhar.

A assistência, em tese, cobriria aqueles que, por incapacidade ao trabalho não teriam acesso à previdência. São políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno: a relação do homem com o trabalho. Esta justaposição de um mesmo fenômeno, entretanto produz uma dupla categorização: é a obrigação do trabalho que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais que asseguram transferência de renda (BOSCHETTI, 2003, p. 68).

Ainda neste cenário, a assistência social, então, embora reconhecida como direito, mantém cotas assistenciais apenas para pessoas comprovadamente pobres (com fixação de um patamar de pobreza) e incapazes para a atividade laborativa e implementa programas e serviços cada vez mais focalizados em populações tidas como de “risco social”.

Portanto nota-se que é a inserção em uma atividade profissional que assegura o direito e o acesso aos benefícios previdenciários. No entanto, em uma sociedade marcada pelo constante aumento do desemprego, pelo crescimento dos serviços informais, pela flexibilidade contratual, dentre outras características advindas com reestruturação produtiva, mais reduzidas são as contribuições previdenciárias, e consequentemente, menor será a capacidade de inclusão dos cidadãos no sistema de seguridade social. Com isso, o que se constata é o aumento da demanda por proteção social via assistencial.

Com a emergência do neoliberalismo durante o governo Collor e sua consolidação nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, as conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988 começaram a ser desmontadas, “justamente no momento em que se tece, a partir da Constituição de 1988, um projeto que esboça certo Estado Providencia, de Bem Estar Social” (Montaño, 2002, p.41). As medidas de ajuste estrutural preconizadas pelo Consenso de Washington previam a redução dos gastos estatais com políticas e sua transferência para o mercado por parte dos países periféricos, a fim de receberem investimentos e financiamento dos países centrais.

Desta maneira, em 1994, iniciou-se o processo de estabilização da moeda nacional (com o Plano Real), visando dar continuidade à estabilização econômica, com intuito de inserir o país na economia global, adotando de forma incisiva uma postura neoliberal para atingir tal objetivo.

Portanto, o que se verificou durante a gestão da Política de Assistência Social nos anos referentes ao governo Fernando Henrique Cardoso foi à implantação de programas altamente seletivos, focalizados e compensatórios que visavam apenas “amenizar” os efeitos da política econômica adotada de desresponsabilização estatal na área social, aliado ao forte apelo ao apoio da sociedade para implementação destes.

Assim, verifica-se que a direção tomada nesta gestão foi de uma política tipicamente liberal, onde não se objetiva não ter políticas sociais, e sim tê-las atentando-se para tais características, desonerando o capital dos custos para com os gastos sociais.

[...] o governo Fernando Henrique Cardoso, ao eleger como prioridade absoluta o ajuste e a estabilidade econômica, como condição essencial para implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995-1998), situação que se prolongou ainda durante os dois primeiros anos de seu segundo mandato (1999 – 2002). Portanto, as questões sociais e seu enfrentamento, e nesse âmbito, as políticas sociais, foram objeto de verdadeiro descaso (Silva *et al.*, 2004, p.18).

Assim, o Estado desresponsabilizou-se em relação às respostas às sequelas da questão social, que ficaram a cargo dos sistemas privados, seja o mercantil seja o filantrópico – voluntários. Consequentemente, o tripé da Seguridade Social sofreu os rebatimentos desse processo: a previdência e a saúde atendidas pelo setor empresarial, e a assistência social voltada para a ação do terceiro setor.

Neste cenário, as políticas sociais passaram a ter uma conotação diferenciada daquela garantida constitucionalmente. Desta forma, as políticas sociais, na era Cardoso, foram vistas como grande custo para o capital e geradoras de desequilíbrio, sendo acessadas através do estabelecimento de relações mercantis. Com isso, deixaram de caracterizar-se enquanto direito social, pois não se voltaram para o atendimento das necessidades do conjunto da população, mas para a busca incessante de uma maior rentabilidade para o capital.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (LULA) consideramos que, apesar da manutenção dos desafios que a ordem econômica, adotada desde o último decênio, estão em curso modificações substanciais na política de assistência social. Os aspectos mais relevantes que ocorreram na área da assistência social foram o fim do Programa Comunidade Solidária (PCS), uma estrutura paralela, criada no governo Fernando Henrique Cardoso, que fragilizava substantivamente a organização da política de

assistência social nos moldes da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social; a unificação das ações da política no atual Ministério do Desenvolvimento Social e, como conclusão do processo, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, que estrutura-se na perspectiva de construção do SUAS, o que possibilitará a parametrização das ações desenvolvidas na área da assistência social. Na perspectiva deste estudo entendemos o SUAS enquanto:

Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. É modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações da assistência social (Sposati, 2006, p. 130).

Importa destacar que estes avanços foram conquistados pela luta infatigável das organizações democráticas da sociedade civil que, desde a “era FHC”, vem criticando condução da política de assistência social, aliadas às ações de gestores estaduais e municipais que encontram-se comprometidos com a implementação da LOAS em detrimento do desenvolvimento de uma política focalista, fragmentada e “filantropizada”, características típicas da orientação no período 1994-2002.

Entretanto, buscando problematizar elementos referentes ao processo de implementação do SUAS e materialização da PNAS (2004), apontamos, também, inúmeros desafios, fundamentalmente relacionados à continuidade da opção econômica empreendida pelo país a partir dos anos 1990 e que representam entraves à consolidação dos preceitos legais garantidores de direito. Dentre os maiores elementos identificados destacamos, numa observação preliminar, segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): a não alteração de gastos, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de 2001 a 2005, com pessoal, educação e previdência de servidores, o que denuncia o não comprometimento com os serviços que devem ser garantidos à população: a redução das despesas correntes e investimentos que são as necessárias para manter a política social e, em contrapartida, o crescimento do superávit primário que é o recurso separado para o pagamento das dívidas interna e externa; o baixo crescimento econômico; a manutenção de uma carga tributária que onera trabalhadores que ganham até dois salários mínimos/mês; a destinação

de 34% do orçamento federal para o pagamento da dívida; a destinação de ínfimos 2,6% do orçamento federal para assistência segundo dados de 2006; e o fato de 9,2% dos recursos orçados pelo MDS em 2005 serem destinados aos Programas de Transferência de Renda, restando poucos 8% para demais ações de assistência social, entre elas a implantação do SUAS em todo território nacional. Em tais condições a efetivação do SUAS fica seriamente comprometida.

3 Inovação e perspectivas para a implementação de Projetos Sociais nas Políticas de Assistência Social através da Qualificação Profissional

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado é política da seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Um dos objetivos da assistência – presente tanto no texto constitucional quanto na LOAS – é justamente a promoção e a integração dos usuários ao mercado de trabalho. Mas é somente na vigência da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), a partir de 2004, e da configuração do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005, que operacionalização desse objetivo se concretiza.

O presente projeto traz a proposta de reflexão acerca da qualificação profissional, que é considerada pela política de Assistência Social como estratégia de enfrentamento ao desemprego, especificamente para os beneficiários dos programas sociais de transferência de renda. A qualificação profissional será abordada como discurso de possibilidade de uma autonomia para os usuários da Assistência Social.

O Município de Ijuí – Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SEMDEC e Sala do Empreendedor, em conformidade com leis e normativas, nesse momento, evidenciou a importância de repensar a estrutura e o trabalho de atendimento buscando a articulação intersetorial com novas parcerias.

Para tanto é importante conhecer a realidade, a fim de articular as Políticas Públicas, bem como, o trabalho em rede. Observamos a importância da rede, onde cada um depende do outro para a continuação

e compreensão do processo de trabalho, que é coletivo, onde os envolvidos tornam-se interdependentes para o desenvolvimento das ações.

A comunicação é fator indispensável para o processo de socialização das situações, chegando a um consenso de forma que possam determinar prioridades, definir estratégias e trocar informações relevantes para um atendimento adequado das demandas.

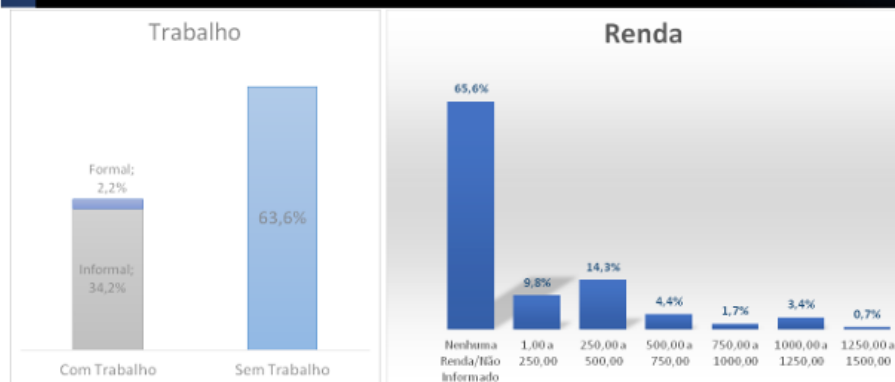
O aumento do desemprego e das atividades autônomas (também tipificadas como invisíveis) diante da realidade atual percebemos a necessidade da realização de uma pesquisa, no intuito de diagnosticar a realidade do usuário da Política de Assistência Social, atendidos especificamente pela SMDS, nos Centros de Referência de Assistência Social - CRASs do município.

Buscamos envolver os interesses de uma coletividade, envolvendo o econômico, e além dele, considerar o desemprego; as dificuldades cotidianas; entre outras, que fazem parte do dia a dia e necessitam ter um olhar aprofundado, além de trabalhadas no viés da intersectorialidade. O mercado de trabalho vem se mostrando cada vez mais exigente e a busca por colocação profissional, que é uma questão de qualificação, inclusive.

Realizamos uma pesquisa social participante, utilizando dados estatísticos e posterior análise de resultados. Tal objetivo materializa-se no desenvolvimento de ações, reconhecendo o indivíduo e suas famílias, como sujeitos de direito, tendo por foco as potencialidades de cada um, respeitando sua individualidade.

Foram entrevistados 407 usuários do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) onde constatou-se: baixa escolaridade, baixa qualificação profissional e alta taxa de desemprego formal, deste 63,6% dos entrevistados, conforme dados do gráfico abaixo. De acordo com o gráfico da página 04 da pesquisa em anexo.

Trabalho e Renda



Fonte: Pesquisa Realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Ijuí/RS

A parceria com Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - SEMDEC através da articulação com entidades locais busca promover programas de geração de trabalho, visando à qualificação profissional, propiciando o acesso a oportunidades no mundo do trabalho em diversas áreas, tendo como foco a promoção da autonomia do sujeito.

O nível de escolaridade da mão-de-obra constitui um indicador importante da qualidade da força de trabalho. No Brasil, o nível de escolaridade é tradicionalmente baixo (Momm, 2004, p. 46). O conhecimento torna-se muito importante e é considerado um recurso indispensável. Assim como o capital e os recursos naturais a mão de obra qualificada também deve ser considerada como um recurso econômico básico.

A busca de qualificação deve ser equilibrada com a oferta de oportunidades de cursos de qualificação adequados às necessidades dos trabalhadores e de políticas públicas que tenham impactos no aumento no número de vagas disponibilizadas pelo mercado, para absorver a mão de obra. Conforme MOMM (2004) a supremacia do atendimento as necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, é um dos princípios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Enfrentar os desafios da questão social e buscar alternativas para a garantia da qualificação profissional, esta se contextualiza na vida do sujeito a partir do sofrimento, causado pela exclusão, pela negação e a falta de alcance de seus direitos. Na contemporaneidade a competência

relacional com os usuários das políticas, é fundamental para aprofundar o conhecimento e utilizá-lo com ferramenta técnico-operativa na garantia de direitos.

A cidadania que se constitui no direito de ter direitos está diretamente relacionada com as políticas sociais, uma vez que os direitos civis, políticos e sociais do indivíduo foram uma construção coletiva que ocorreu ao longo do desenvolvimento da sociedade. Porém, para que se garantisse a efetividade destes direitos partindo do princípio ou da ideia de igualdade caberia ao Estado organizar a sociedade de tal forma que garantisse a todos os cidadãos, condições mínimas, 5 principalmente no que tange ao bem-estar econômico, ponto crucial a separar e diferenciar os indivíduos (Marshall, 1967).

Conforme dados coletados junto ao CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único para Programas Sociais do município, existem atualmente 5.084 pessoas em situação de extrema pobreza (27%), 2.729 pessoas em situação de pobreza (15%) e 5.798 pessoas cadastradas com baixa renda (31%). Em sua totalidade de cadastrados são 18.644 pessoas e 8.778 famílias no município de Ijuí.

A importância de promover a integração diante da qualificação profissional dos usuários da Política de Assistência Social, através da oferta de cursos de qualificação, assegurando o acesso a cursos de qualificação gratuitos através da integração da rede pública e privada.

Promovendo para os indivíduos beneficiados o protagonismo e autonomia, propiciando assim, o acesso a oportunidades no mundo do trabalho, através da qualificação profissional gratuita e acesso a programas de transferência de renda, contribuindo para inserção das famílias e/ou do indivíduo, para que estes não venham a tornar-se dependentes de programas de transferência de renda.

O desenvolvimento de pessoas pode ser entendido como um processo utilizado para capacitar e incrementar o desenvolvimento profissional e pessoal. Envolve treinamento e desenvolvimento das pessoas, gestão do conhecimento e gestão de competências, aprendizagem corporativa, programa de mudanças e desenvolvimento de carreiras, Chiavenato (2014).

Os cursos disponibilizados foram frutos de pesquisa elaborada pela Secretaria Municipal Desenvolvimento Social, e realizadas através dos CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, CRAS CSU e CRAS GLÓRIA.

Nesta foram entrevistados os usuários que buscam os auxílios eventuais em seus atendimentos, em sua maioria, o auxílio alimentação. Dos entrevistados 63,6% estão fora do mercado de trabalho, e 65,6% não possuem uma renda fixa.

Tal resultado demonstra, de um certo lado, o comodismo de quem prefere ficar na informalidade, pois não tem intenção de deixar os benefícios dos programas do Governo Federal (Bolsa Família) e modificar sua condição de vulnerabilidade social e, de outro lado, a ineficiência pública em cobrar do beneficiário, que também se esforce para melhorar a sua própria condição de subsistência e que o tempo que necessita estar sob a proteção governamental seja passageiro e não permanente.

A questão da qualificação profissional neste cenário vem auxiliar na articulação com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, e encaminhamento das pessoas em vulnerabilidade socioeconômica para acesso a oportunidades no mundo do trabalho, e representa uma estratégia para melhorar a inserção dos usuários da Assistência Social no mundo do trabalho. Na atualidade as desigualdades sociais emergem a partir do descompasso entre outras conquistas sociais e políticas. Os problemas se mostram de diversas maneiras, violência, fome, abandono, entre outros.

Na contemporaneidade vivemos um período de crescimento econômico e de ampliação das oportunidades de trabalho e emprego. Para que essas oportunidades sejam aproveitadas pelo segmento mais vulnerável da população, foi necessário investir na qualificação profissional, aliando com a criação de estratégias para o acesso a qualificação profissional estabelecendo relação entre os cursos ofertados, o interesse da população e também as demandas locais.

Essa articulação do trabalho em rede, realizada entre empresas parceiras e colaboradores, bem como, FGTAS/SINE, no tocante as vagas de emprego disponibilizadas diariamente, visamos que as pessoas qualificadas tenham melhores oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, realizando também a indicação das mesmas.

O encaminhamento dos usuários para cursos de qualificação, não se limita apenas mobilizar para a participação nos cursos, buscamos, o reconhecimento de que o acesso ao emprego é um direito do usuário e que cabe à Assistência Social identificar e acolher as demandas, mobilizar e garantir direitos.

Além do encaminhamento aos cursos de qualificação e capacitação profissional, buscamos que o usuário perceba os benefícios que podem

ser alcançados como: Emancipação; Empoderamento; Reconhecimento do trabalho como direito; Reconhecimento de suas capacidades e potencialidades; Desenvolvimento de seu protagonismo na busca por direitos e espaços de interação relacionados ao mundo do trabalho; Resgate da autoestima, autonomia e resiliência; Melhoria na qualidade de vida, através do desenvolvimento pessoal, das relações interpessoais, da inclusão social, da autodeterminação e do acesso a direitos.

Durante o processo de captação de informações para avaliação de resultados e impacto esperado, percebemos a dificuldade no retorno de informações referentes à empregabilidade, não nos permitindo a elaboração para o estudo deste item, porém o projeto permitiu-nos a avaliação norteada por indicadores quantitativos no que se refere às metas alcançadas.

Neste aspecto podemos observar diante do número de cursos ofertados e o número de pessoas qualificadas. O município investiu na oferta de mais de 86 cursos o que resultou na qualificação profissional de mais de 1.000 pessoas, beneficiando várias famílias usuárias do sistema de garantia de direitos.

4 Considerações finais

De acordo com Costa e Souza (2010) a busca pela Política de Assistência Social se ampliou devido ao desemprego alarmante na sociedade. No âmbito da Seguridade Social é instituída como Política Pública, devendo efetivar suas ações na direção do público alvo, que abrange segmentos específicos da sociedade brasileira. Sendo eles, “ínaptos ao mercado de trabalho, os temporariamente sem emprego, ou que estão inseridos em atividades precárias, sem os direitos previstos pela legislação trabalhista” (Costa; Souza, 2010, p.2).

Por isso, o Estado designou os programas de transferência de renda, que acabaram sendo direcionados para os trabalhadores que se encontram em condições precárias de trabalho, possibilitando o atendimento de suas necessidades sociais como, por exemplo, alimentação e moradia.

Para Costa e Souza (2010) apesar do Programa Bolsa Família instituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS revelar o discurso de enfrentamento à pobreza extrema no Brasil, visando trazer possibilidades para aumentar o acesso ao consumo de bens materiais, isto não demonstra significativamente uma melhor condição de vida e nem de trabalho para a população que se encontra em condições

precárias. Pois, possibilita apenas a garantia de uma renda mínima para a sobrevivência dos sujeitos sociais que estão em situação de extrema pobreza no país.

Considerar que os problemas decorrentes das transformações do mundo do trabalho, no que se refere ao desemprego e a falta de qualificação profissional, possam ter a solução por meio das ações de oferta de cursos qualificação profissional, voltados para construção de projetos onde a Política de Assistência Social venha contribuir para conceder o direito ao trabalho, pela via de ações de qualificação profissional.

Assim, ao expor esse resultado esperamos contribuir para a apreensão da intervenção da Política de Assistência Social ao incorporar a qualificação profissional como propulsora do protagonismo profissional dos cidadãos.

Referências

- ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. **Qualificação Profissional:** uma proposta de política pública. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, 1995. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0376.pdf Acesso em: 12 abr. 2024.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil:** entre a originalidade e conservadorismo. 2 ed. Brasília, 2003.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social/ Política nacional de Assistência Social. Brasília, Nov. 2004.
- CAPRA, F. O ponto de mutação: a ciência, a sociedade, e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix; 1988.
- COSTA, F. M.; SOUZA, V. da S. **Assistência Social, Trabalho e Qualificação Profissional:** tendências e contradições. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade social da UFRN, 1., 2020, Natal. Anais eletrônicos... Natal: UFRN. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20%20recebidos%20em%20PDF/Assist%C3%A4ncia%20Social,%20Trabalho%20e%20Qualifica%C3%A7%C3%A3o%20Profissional%20>

tend%C3%AAncias%20e%20contradi%C3%A7%C3%B5es.pdf.

Acesso em: 14.abril .2024.

GUERRA, Yolanda. A instrumentalidade no trabalho do assistente social.

Palestra Ministrada no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais.

CRESS-6ª Reg. Belo Horizonte, maio de 2007. Disponível em: http://www.cress-mg.org.br/textos/textos-simposio/2007.05.19_plenaria5_yolandaguerra.doc. Acesso em 01 fev 2024.

IAMAMOTO, Marilda Villela; DE CARVALHO, Raúl. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** Cortez Editora, 2025.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** Cortez Editora, 2022.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na Atualidade. *In: CFESS. Em questão: atribuições privativas do Assistente Social.* Brasília: CFESS, 2002.p. 13-50.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos.** 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LOPES, Márcia Helena Carvalho O tempo do SUAS. *in Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 87 ano XXVI Especial 2006 São Paulo Cortez, 2006.

MOMM, Lígia. **Mercado de Trabalho e Desemprego: oferta e demanda de emprego via Internet, uma nova tendência.** Estudo de caso no Banco Nacional de Empregos - BNE. 2004. 155f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC: Florianópolis, 2004.

NETTO, J.P. transformações societárias e serviço social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *In: Serviço Social e Sociedade.* São Paulo, n. 56, abril,p. 87-132.1996.

SÁ, J. M. Serviço Social e interdisciplinaridade. 5, ed. Cortez Editora, Campinas SP, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e ET alii. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo, Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do SUAS. *In: Serviço Social e*

PESQUISA SMDS

CRAS CSU e CRAS GLÓRIA

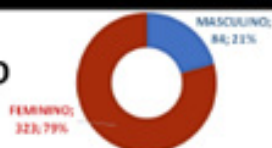
Prefeitura Municipal de Ijuí/RS

Perfil dos Entrevistados

407
ENTREVISTADOS

101 CRAS CSU e 306 CRAS Glória

SEXO



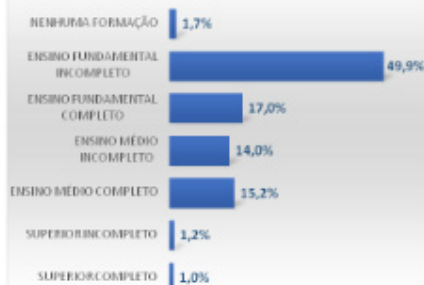
FAIXA DE IDADE



Escolaridade

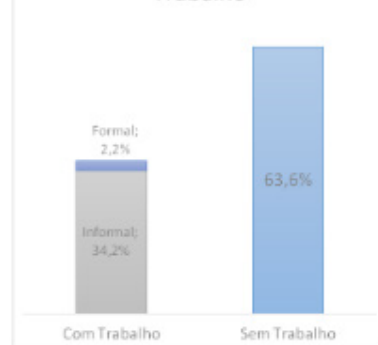
Escolaridade	Qtd	%
NENHUMA FORMAÇÃO	7	1,7%
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	203	49,9%
ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO	69	17,0%
ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	57	14,0%
ENSINO MÉDIO COMPLETO	62	15,2%
SUPERIOR INCOMPLETO	5	1,2%
SUPERIOR COMPLETO	4	1,0%
Total	407	100,00%

Escolaridade

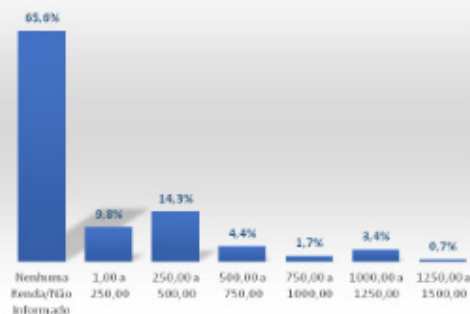


Trabalho e Renda

Trabalho

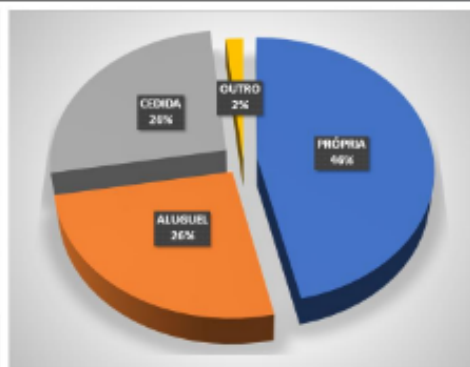


Renda



Moradia

Tipo de Moradia	Qtde	%
PRÓPRIA	189	46,4%
ALUGUEL	105	25,8%
CEDIDA	106	26,0%
OUTRO	7	1,7%
Total	407	100,00%



Documentação dos Participantes

	Possuem Documentação	%
C.N./CASAMENTO	393	96,6%
RG	392	96,3%
CPF	396	97,3%
CTPS	392	96,3%
TITULO DE ELEITOR	382	93,9%
Possui todos os Documentos	364	89,4%
Não possuem Documentos	1	0,2%

Benefícios Assistências

	Nº de Beneficiários	%
Programa Bolsa Família	159	39,1%
Auxílio Emergencial	197	48,5%

Benefícios Eventuais	Nº de Beneficiários	%
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	396	97,3%
AUXÍLIO FUNERAL	2	0,5%
AUXÍLIO NATALIDADE	9	2,2%
Total	407	100,00%

BPC - Benefício de Prestação Continuada	Nº de Beneficiários	%
87 - Deficiência	6	1,5%
88 - Idade	5	1,2%
Com BPC - Sem indicação de Categoria	3	0,7%
Não Possui BPC	393	96,6%
Total	407	100,00%

Participantes inscritos no Cadastro Único

Cadastro Único	Qtde	%
Atualizado	287	70,5%
Desatualizado	73	17,9%
Excluído	14	3,4%
Não está no PE	6	1,5%
Não possui CadÚnico	27	6,6%
Total	407	100,0%

Cursos por Área: Gastronomia

Gastronomia	Qtde	%
Cozinheira/Culinária	60	14,4%
Confeitaria	21	5,0%
Auxiliar de Cozinha	6	1,4%
Auxiliar de Padaria	2	0,5%
Total	89	21,29%

Cursos por Área: Serviços

Serviços	Qtde	%
Informática	38	9,1%
Corte e Costura	9	2,2%
Auxiliar de Creche	8	1,9%
Limpeza e Conservação/Serviços Domésticos	5	1,2%
Guarda/Vigia	3	0,7%
Eletrônica	2	0,5%
Jardinagem	2	0,5%
Corretor de Imóveis	1	0,2%
Logística	1	0,2%
Marcenaria	1	0,2%
Pintura de Letreiros	1	0,2%
Serigrafia	1	0,2%
Monitor de Escola	1	0,2%
Total	82	19,62%

Cursos por Área: Construção Civil

Construção Civil	Qtde	%
Pintor	11	2,6%
Pedreiro	9	2,2%
Eletricista	7	1,7%
Colocador de Cerâmica	3	0,7%
Construção civil	3	0,7%
Gesso Acartonado	2	0,5%
Encanador	1	0,2%
Total	36	8,61%

Cursos por Área: Estética e Beleza

Estética e Beleza	Qtde	%
Manicure	16	3,8%
Cabeleireiro	12	2,9%
Estética e Beleza	4	1,0%
Maquiagem	2	0,5%
Total	34	8,13%

Cursos por Área: Saúde

Saúde	Qtde	%
Cuidador de Idosos	15	3,6%
Técnico de Enfermagem	11	2,6%
Babá/Cuidador de Crianças	3	0,7%
Enfermagem	2	0,5%
Massagista	1	0,2%
Podóloga	1	0,2%
Socorrista	1	0,2%
Total	34	8,13%

Cursos por Área: Artesanato

Artesanato	Qtde	%
Artesanato	14	3,3%
Bordados/Crochê/Tricô	10	2,4%
Bordados/Crochê	3	0,7%
Patchwork	1	0,2%
Pintura Pano de Prato	1	0,2%
Total	29	6,94%

Cursos por Área: Comércio

Comércio	Qtde	%
Atendente/Auxiliar de Farmácia	10	2,4%
Técnico em Vendas/Vendedor	5	1,2%
Atendente de Loja/Balconista	4	1,0%
Operador de Caixa	3	0,7%
Açougueiro	1	0,2%
Repositor	1	0,2%
Técnico em Farmácia	1	0,2%
Total	25	5,98%

Cursos: Área Gestão

Gestão	Qtde	%
Auxiliar Administrativo/Secretária	14	3,3%
Marketing	1	0,2%
Recursos Humanos	1	0,2%
Total	16	3,83%

Cursos por Área: Manutenção de Veículos

Manutenção de Veículos	Qtde	%
Mecânica	9	2,2%
Mecânica de Carro	2	0,5%
Lavagem Automotiva	1	0,2%
Mecânica de Caminhão	1	0,2%
Mecânica de Motos	1	0,2%
Total	14	3,35%

Cursos por Área Educação

Educação	Qtde	%
Alfabetização	4	1,0%
Português	2	0,5%
Educação Financeira	1	0,2%
Inglês	1	0,2%
Total	8	1,91%

Cursos por Área: Indústria

Indústria	Qtde	%
Operador de Máquinas	4	1,0%
Soldador	2	0,5%
Curso de solda	1	0,2%
Operador de Empilhadeira	1	0,2%
Total	8	1,91%

Cursos por Área: Veterinária

Veterinária	Qtde	%
Auxiliar de Veterinária	3	0,7%
Estética Animal	2	0,5%
Total	5	1,20%

20 Cursos + pedidos

N	Cursos	Qtde	%
1	Culinheira/Cateterista	60	14,35%
2	Informática	58	9,09%
3	Confeiteira	21	5,02%
4	Manicure	16	3,85%
5	Cuidador de Idosos	15	3,55%
6	Artesanato	14	3,35%
7	Auxiliar Administrativo/Secretaria	14	3,35%
8	Cabeleleiro	12	2,87%
9	Técnico de Enfermagem	11	2,63%
10	Pinor	11	2,63%
11	Bardados/Tricô/B/Ticô	10	2,39%
12	Atendente/Auxiliar de Farmácia	10	2,39%
13	Mecânica	9	2,15%
14	Psicólogo	9	2,15%
15	Corte e Costura	9	2,15%
16	Auxiliar de Cozinha	8	1,91%
17	Bleicheira	7	1,67%
18	Auxiliar de Cozinha	6	1,44%
19	Limpeza e Conservação/Serviços Domésticos	5	1,20%
20	Técnico em Vendas/Vendedor	5	1,20%

DINÂMICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DA FRONTEIRA OESTE GAÚCHA: PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E DA DEPENDÊNCIA

Liliane Lencina dos Santos

Ivann Carlos Lago

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.237-249

1 Introdução

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, com sua forte base agropecuária, enfrenta um cenário de potencialidades e desafios, como as oscilações do mercado global e a concentração fundiária, que dificultam o acesso dos pequenos produtores aos recursos necessários e perpetuam desigualdades sociais. A análise das dinâmicas econômicas e sociais da região, através das teorias do Desenvolvimento Endógeno e da Dependência, busca entender como os recursos internos interagem com as limitações impostas pela dependência externa, influenciando o desenvolvimento local.

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, caracterizada por uma forte base agropecuária, enfrenta desafios decorrentes das oscilações do mercado global e da concentração fundiária, o que limita o acesso dos pequenos produtores aos recursos necessários e perpetua desigualdades sociais. A análise dessas dinâmicas econômicas e sociais pode ser entendida à luz das teorias do Desenvolvimento Endógeno e da Dependência.

Cardoso e Faletto (1969) argumentam que o desenvolvimento nas regiões periféricas, como a Fronteira Oeste, é profundamente influenciado pela dependência externa, o que restringe o aproveitamento pleno dos recursos locais. Além disso, Ferreira et al. (2012) apontam que a história da ocupação territorial na região foi marcada por um processo desigual, onde grandes latifúndios predominaram, dificultando a inclusão dos pequenos produtores no processo de desenvolvimento. A compreensão

dessas interações entre os recursos internos e as limitações impostas pela dependência externa ajuda a explicar a configuração socioeconômica da região. Este estudo tem como objetivo analisar as dinâmicas econômicas e sociais da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, com base nas teorias do Desenvolvimento Endógeno e da Dependência. Para isso vai trabalhar com a seguinte problemática:

Como as dinâmicas econômicas e sociais da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, marcadas pela dependência externa e concentração de recursos, afetam seu desenvolvimento, e como as teorias do Desenvolvimento Endógeno e da Dependência explicam suas limitações e potencialidades?

A metodologia deste estudo será teórico-bibliográfica, com uma análise qualitativa dos dados coletados. A pesquisa bibliográfica se caracteriza pela análise de obras, artigos, livros e outros documentos já publicados, a fim de compreender e aprofundar o conhecimento sobre o tema em questão. Neste tipo de pesquisa, não há coleta de dados primários, mas uma imersão nas produções já realizadas, com o objetivo de entender o estado da arte sobre determinado assunto, sendo fundamental para a construção do referencial teórico de estudos acadêmicos. A pesquisa bibliográfica é um levantamento das produções científicas relacionadas ao problema de pesquisa, sendo uma etapa fundamental no processo de investigação.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 35), a pesquisa qualitativa é voltada para a interpretação do significado dos fenômenos, onde o pesquisador busca entender as ações dos indivíduos a partir de suas próprias perspectivas. A análise qualitativa, portanto, busca captar as complexidades e nuances das experiências humanas, diferentemente da pesquisa quantitativa, que se limita à mensuração de variáveis. Neste tipo de pesquisa, a interpretação dos dados é central, e a pesquisa se concentra em um olhar mais subjetivo, sem perder a objetividade e rigor metodológico.

Além disso, ao utilizar uma análise teórico-bibliográfica, o estudo se alinha com o conceito de pesquisa qualitativa expresso por Strauss e Corbin (2008, p. 93), que definem a pesquisa qualitativa como um processo em que “o pesquisador interpreta as realidades sociais a partir da construção dos significados pelos participantes, permitindo a construção de teorias baseadas nas narrativas e vivências desses sujeitos”. Essa abordagem se presta à análise profunda do conteúdo teórico encontrado nas fontes

consultadas, possibilitando uma reflexão detalhada sobre as dinâmicas e significados atribuídos pelos sujeitos.

No campo das Ciências Sociais, a análise teórico-bibliográfica é um procedimento que facilita a construção do conhecimento sobre os fenômenos sociais, possibilitando que o pesquisador compreenda as interpretações históricas e culturais envolvidas. Segundo Giddens (2002, p. 27), “os fenômenos sociais devem ser estudados em seu contexto, entendendo-se os significados que os indivíduos atribuem às suas ações e às suas interações sociais.” Neste sentido, a pesquisa teórica não apenas mapeia o conhecimento existente, mas também contribui para uma reflexão crítica sobre as diferentes abordagens teóricas que abordam o tema da pesquisa.

O texto aborda a dinâmica territorial da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, destacando a complexidade social, econômica e histórica da região. Ao explorar o conceito de “território”, entendido como um espaço socialmente construído, o estudo analisa como as práticas de apropriação e uso do solo, a concentração fundiária e a dependência das commodities agrícolas moldam a realidade local. Além disso, a análise é fundamentada em teorias do desenvolvimento endógeno e da dependência, oferecendo uma reflexão sobre as limitações externas e o potencial de crescimento local.

2 Território e dinâmicas regionais da Fronteira Oeste gaúcha

Este capítulo aborda como o conceito de território se entrelaça com as dinâmicas regionais da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, destacando os processos históricos, sociais, econômicos e culturais que moldam a região. Serão discutidos, também, os desafios contemporâneos enfrentados pela região, como a concentração fundiária, a dependência da agropecuária e as desigualdades socioeconômicas que limitam seu desenvolvimento sustentável.

O conceito de “território” tem sido central em diversas disciplinas, como a Geografia, a Sociologia e a Economia, devido à sua relação com as práticas sociais, políticas, culturais e econômicas que estruturam os espaços. Segundo Santos (1999), o território é mais do que um espaço físico delimitado; ele é um produto social, resultado das interações humanas e dos processos de apropriação e utilização do espaço. O autor define o território como “um espaço socialmente construído, marcado por relações de poder, dominação e resistência.” (Santos, 1999, p. 38). Assim,

o território não se restringe ao aspecto físico, mas engloba a multiplicidade de práticas que o tornam significativo para os indivíduos e grupos que nele atuam.

O conceito de território se amplia quando se considera a dimensão de dinâmica regional. Segundo Noelli (1999), a formação e organização do território são processos históricos que envolvem interações entre diferentes atores, como o Estado, as comunidades locais e os agentes econômicos. No caso da Fronteira Oeste, essa dinâmica é marcada pela sobreposição de distintas formas de apropriação do território, desde a ocupação colonial até os desafios contemporâneos relacionados à integração internacional e à produção agropecuária.

As dinâmicas regionais referem-se aos processos econômicos, sociais e culturais que moldam uma determinada área e que variam conforme as características históricas, culturais e geográficas de cada região. A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, por sua localização estratégica na fronteira com Argentina e Uruguai, tem uma dinâmica regional distinta das demais regiões do estado, especialmente no que diz respeito à sua integração econômica e à sua identidade cultural.

A história da Fronteira Oeste está profundamente marcada pela ocupação das terras por meio das sesmarias, pela resistência das populações indígenas e pelos processos de imigração. Como destaca Ferreira et al. (2012), a resistência indígena e os conflitos territoriais caracterizam a construção do território da região, que esteve em disputa desde a chegada dos colonizadores portugueses e espanhóis, sendo intensificada ao longo dos séculos XIX e XX, quando as relações com os vizinhos da Argentina e do Uruguai passaram a ser mais evidentes.

A economia da região tem sua base na agropecuária, especialmente na pecuária extensiva e na produção de grãos, como soja e milho. De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Oeste (2017), a agropecuária é o principal motor econômico da região, mas essa dependência das *commodities* agrícolas também coloca a região em uma posição vulnerável às flutuações do mercado internacional. A proximidade com os países vizinhos, no entanto, poderia ser um ponto de potencial crescimento para a economia local, mas, conforme Nicolini (2011), questões burocráticas e políticas limitam a integração efetiva e o potencial de desenvolvimento econômico regional.

A região é marcada pela forte produção agropecuária, com destaque para a pecuária extensiva e a soja, que, apesar de serem motores

econômicos, tornam a região vulnerável às oscilações do mercado global. A concentração fundiária e a falta de políticas públicas inclusivas também limitam o acesso dos pequenos produtores aos recursos necessários para o desenvolvimento, perpetuando um ciclo de exclusão e desigualdade social. (Ferreira et al., 2012).

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul apresenta características que a tornam distinta das demais regiões do estado. A região tem a menor densidade demográfica do estado, com apenas 12 habitantes por km², o que indica uma grande dispersão populacional e uma estrutura urbana dispersa. Além disso, apresenta um elevado índice de concentração fundiária, com grandes propriedades que dificultam a utilização mais intensiva do solo e a inclusão de pequenos produtores no processo econômico. (Fronteira Oeste, 2017).

Os indicadores regionais, estaduais e nacionais também mostram as desigualdades da região. O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE) da Fronteira Oeste é classificado como médio, com um valor de 0,697, evidenciando as dificuldades de desenvolvimento da região, especialmente quando comparada a outras áreas do estado, como a Região Metropolitana de Porto Alegre, que apresenta índices mais altos. A população da região também apresenta uma taxa de crescimento negativa entre 2000 e 2010, o que reflete o processo de êxodo rural e a dificuldade em atrair novos habitantes e manter a força de trabalho no campo. (Fronteira Oeste, 2017).

Em comparação com outras regiões do estado, a Fronteira Oeste também se destaca pela sua maior concentração de propriedades agrícolas de grande porte, o que reflete um modelo de desenvolvimento focado na agropecuária extensiva, em contraste com outras regiões do estado, que podem ter uma produção mais diversificada e uma economia mais equilibrada entre os setores primário, secundário e terciário.

Os indicadores de desenvolvimento da Fronteira Oeste revelam a persistente desigualdade em relação às demais regiões do estado e do país. A taxa de crescimento populacional negativa é um reflexo do êxodo rural e das dificuldades econômicas enfrentadas pela região, como a dependência das commodities agrícolas e os baixos investimentos em infraestrutura e diversificação econômica. Como aponta Silveira et al. (2014), a falta de diversificação econômica é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentável da região, pois limita a capacidade de enfrentar as flutuações do mercado internacional e os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Além disso, a grande concentração fundiária na Fronteira Oeste limita o acesso à terra para pequenos agricultores e trabalhadores rurais, o que perpetua a desigualdade e dificulta a implementação de políticas de reforma agrária e de desenvolvimento agrícola mais inclusivo. Isso é especialmente relevante no contexto da análise de indicadores de produtividade e qualidade de vida, que são significativamente mais baixos em comparação com outras regiões mais industrializadas e urbanizadas do estado. (Urcamp, 2024).

Concluindo a análise das dinâmicas territoriais e econômicas da Fronteira Oeste, é possível perceber como os processos históricos e as estruturas de poder moldam as condições de vida e as oportunidades na região. No próximo capítulo, abordaremos a Fronteira Oeste gaúcha como uma região de paradoxos, onde coexistem a riqueza gerada pela agropecuária e a pobreza que persiste, evidenciando as desigualdades e os desafios para o desenvolvimento da região.

2.1 Fronteira Oeste gaúcha, uma região de paradoxos: de um lado a riqueza e de outro a pobreza

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é uma região que apresenta contrastes marcantes entre riqueza e pobreza, sendo um exemplo clássico de um território em que convivem extremos econômicos e sociais. Por um lado, a região é uma das maiores produtoras de *commodities* agrícolas do estado, com destaque para a pecuária, soja e milho, e, por outro lado, enfrenta sérios problemas de desigualdade social, pobreza e uma grande disparidade no acesso aos recursos e oportunidades de desenvolvimento. Este paradoxo é refletido nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas da região, que podem ser analisadas à luz de diversos estudos e teorias sobre o território e o desenvolvimento regional.

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é reconhecida por sua enorme produção agropecuária, especialmente na criação de gado e no cultivo de grãos como soja, milho e arroz. De acordo com Ferreira et al. (2012), a região tem uma grande importância na economia do estado devido à sua capacidade de produzir alimentos em grande escala e abastecer mercados nacionais e internacionais. A pecuária extensiva é predominante, e a produção de soja tem se expandido consideravelmente nas últimas décadas, contribuindo para o crescimento da economia regional.

No entanto, a concentração fundiária na região tem sido apontada como um fator que agrava as desigualdades econômicas e sociais. A grande parte das terras produtivas está nas mãos de poucos proprietários, o que limita o acesso de pequenos agricultores e trabalhadores rurais à terra e aos recursos necessários para a produção agrícola. Nicolini (2011) argumenta que, apesar da riqueza gerada pela produção agrícola, a região enfrenta um modelo de desenvolvimento baseado na concentração de propriedades, o que resulta em um ciclo de exclusão e pobreza para muitos moradores locais. Esse modelo de concentração de terras agrava as desigualdades sociais, pois favorece grandes proprietários, enquanto os pequenos produtores são marginalizados.

Embora a Fronteira Oeste seja rica em recursos naturais e tenha uma economia agropecuária forte, a região enfrenta sérios problemas de pobreza e desigualdade social. A taxa de crescimento populacional na região tem sido negativa nos últimos anos, um reflexo do êxodo rural e da falta de perspectivas de emprego e melhoria nas condições de vida para a população local. (Urcamp, 2024). De acordo com dados do Plano de Desenvolvimento da Fronteira Oeste (2017), a região possui uma das menores densidades demográficas do estado, o que indica uma grande dispersão populacional e uma baixa urbanização. Além disso, a pobreza é uma realidade para muitas famílias que vivem nas áreas rurais, onde o acesso a serviços básicos, como saúde, educação e infraestrutura, é limitado.

A presença de grandes propriedades de terra, muitas vezes improdutivas ou subutilizadas, também reflete um paradoxo de riqueza e pobreza, pois impede o uso eficiente e mais justo dos recursos disponíveis. Ferreira et al. (2012) destacam que as dificuldades de acesso à terra e a falta de políticas públicas voltadas para a inclusão social e a reforma agrária são elementos que perpetuam as condições de pobreza e exclusão na região. A concentração de riquezas nas mãos de poucos contribui para a marginalização de amplas camadas da população, que, apesar de viverem em uma região rica em recursos, enfrentam baixos índices de qualidade de vida.

No entanto, como observam Santos (1999) e Nicolini (2011), os investimentos na infraestrutura não têm sido acompanhados por políticas públicas eficazes para reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das populações que habitam a região rural. As disparidades no acesso a serviços essenciais, como educação, saúde e segurança, permanecem como desafios críticos. Além disso, a concentração de terras e a falta de

políticas públicas que promovam a reforma agrária dificultam o acesso de pequenos produtores e trabalhadores rurais a recursos produtivos e à terra, perpetuando um ciclo de pobreza e exclusão social. A ausência de políticas de desenvolvimento rural que envolvam a capacitação e o apoio à agricultura familiar, por exemplo, tem deixado muitas famílias em situação de vulnerabilidade, sem acesso a um nível de vida digno, apesar da riqueza gerada pela agropecuária. (Nicolini, 2011).

Santos (1999) argumenta que o território é construído por meio de relações de poder e que, muitas vezes, as políticas públicas podem reforçar as desigualdades existentes, ao invés de mitigá-las. Na Fronteira Oeste, isso se reflete na falta de uma política integrada que possa equilibrar o desenvolvimento econômico com a melhoria das condições sociais para as populações mais vulneráveis. Nicolini (2011) também aponta que as políticas voltadas para a integração da região com o mercado global não têm gerado benefícios para todos os segmentos da sociedade, especialmente para os pequenos produtores e trabalhadores rurais.

O paradoxo entre a riqueza e a pobreza na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul exige uma reflexão sobre os rumos do desenvolvimento regional. A superação das desigualdades passa pela implementação de políticas públicas que promovam a redistribuição de recursos, o acesso à terra e a diversificação econômica. Segundo Morin (1996), um desenvolvimento sustentável e inclusivo deve considerar as especificidades regionais e integrar as dimensões social, econômica e ambiental de forma equilibrada. Para a Fronteira Oeste, isso poderia significar a promoção de um modelo de desenvolvimento que valorize a agricultura familiar, que gere emprego e renda para as populações locais, ao mesmo tempo em que preserva os recursos naturais e promove a inclusão social.

A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é uma região marcada por um contraste entre a riqueza gerada pela agropecuária, especialmente na pecuária extensiva e na produção de grãos como soja e milho, e a persistente pobreza e desigualdade social. Apesar de sua grande importância econômica, a concentração fundiária nas mãos de poucos proprietários limita o acesso de pequenos produtores e trabalhadores rurais aos recursos necessários para o desenvolvimento, perpetuando um ciclo de exclusão social. Na sequência será elencado como a Teoria do Desenvolvimento Endógeno e a Teoria da Dependência oferecem diferentes abordagens sobre o desenvolvimento, destacando a importância dos fatores internos e

a dependência estrutural, respectivamente, e fornecem bases para analisar as dinâmicas de desigualdade na Fronteira Oeste.

2.1.1 Teoria do Desenvolvimento Endógeno e a Teoria da Dependência: bases epistemológicas de análise

As Teorias do Desenvolvimento Endógeno e da Dependência oferecem diferentes perspectivas sobre o crescimento econômico regional. A primeira defende que o desenvolvimento deve ser impulsionado pelos recursos e capacidades locais, promovendo um crescimento autossustentável e inclusivo. Já a segunda critica a dependência das regiões periféricas em relação aos centros econômicos globais, destacando o desenvolvimento desigual. Aplicadas à Fronteira Oeste, essas teorias evidenciam a interação entre o potencial interno de crescimento e as limitações externas, sugerindo a necessidade de políticas públicas que fortaleçam as capacidades locais.

Além disso, François Perroux (1955), um dos principais teóricos do desenvolvimento regional, destacou a importância de “polos de crescimento” que possam arrastar o desenvolvimento para as áreas ao redor, promovendo o crescimento a partir das capacidades internas da região. O autor defendia que, ao criar centros dinâmicos de atividade econômica, seria possível gerar um crescimento autossustentável em áreas periféricas. Essa teoria também pode ser aplicada à Fronteira Oeste, onde a implementação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e o fortalecimento das microempresas locais poderia gerar um círculo virtuoso de desenvolvimento.

A Teoria da Dependência, por sua vez, é mais voltada para a crítica ao modelo de desenvolvimento desigual imposto pelas relações de poder globais. Autores clássicos dessa teoria, como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1969), argumentam que o subdesenvolvimento de regiões periféricas é causado por sua dependência estrutural em relação aos centros econômicos do mundo. Essa dependência é estruturada em relações de subordinação econômica e política que favorecem as economias desenvolvidas, enquanto as economias periféricas, como a Fronteira Oeste, ficam à mercê das flutuações globais.

Cardoso e Faletto, em sua análise da Teoria da Dependência, destacam que o desenvolvimento das regiões periféricas está condicionado à integração desigual com os centros econômicos globais. Para essas regiões, a dependência do mercado internacional e das grandes corporações

impede o desenvolvimento de uma economia interna mais sólida. No caso da Fronteira Oeste, a dependência das commodities, como soja e carne bovina, é um reflexo dessa relação de subordinação aos centros de poder global. A região, rica em recursos naturais, não consegue transformar essa riqueza em desenvolvimento sustentado, pois continua atrelada às oscilações do mercado internacional.

Outro autor clássico da Teoria da Dependência, Raúl Prebisch (1950), também trouxe uma contribuição relevante ao analisar a relação entre os países centrais e periféricos. Para Prebisch, a estruturalização da dependência cria uma dinâmica em que as regiões periféricas se especializam na produção de matérias-primas e não conseguem avançar para modelos mais sofisticados de produção, como a indústria e a tecnologia. Isso é evidente na Fronteira Oeste, onde a região permanece dependente da agropecuária de grande escala, sem conseguir se diversificar para outras áreas econômicas mais resilientes, como a indústria ou os serviços.

A análise da Fronteira Oeste, com base nessas duas teorias, revela a complexa interação entre o desenvolvimento endógeno e a dependência externa. Embora a região tenha potencialidades internas, como sua produção agropecuária e seus recursos naturais, a concentração fundiária e a falta de políticas públicas inclusivas impedem a construção de um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. A teoria de Perroux e a análise de Minsky sugerem que o desenvolvimento de polos de crescimento internos, com o fortalecimento da agricultura familiar e da indústria local, poderia diminuir a dependência externa e promover um crescimento mais sustentável.

No entanto, a Teoria da Dependência alerta que as dinâmicas globais e a concentração de poder nas grandes corporações impedem que a Fronteira Oeste aproveite integralmente seus recursos para promover um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo. A dependência das commodities agrícolas e a falta de uma diversificação econômica mantêm a região subordinada às flutuações globais, o que reflete as preocupações de Cardoso e Faletto sobre a subordinação das economias periféricas.

A análise da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul destaca a convivência entre as potencialidades locais, como recursos naturais e agropecuária, e as limitações impostas pela dependência externa. Para alcançar um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, é crucial valorizar as capacidades internas, como a agricultura familiar e as microempresas locais, promovendo um crescimento autossustentável. Além disso, é

necessário reduzir a vulnerabilidade da região às flutuações globais, como as oscilações dos preços das commodities, através de políticas públicas que fortaleçam a economia local, promovam maior autonomia e contribuam para um desenvolvimento mais equilibrado e diversificado.

3 Considerações finais

Este estudo investigou as dinâmicas econômicas e sociais da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, com ênfase na interação entre sua dependência externa e a concentração de recursos. A partir da análise das teorias do Desenvolvimento Endógeno e da Dependência, o estudo procurou entender como esses fatores moldam as condições econômicas e sociais da região, evidenciando suas limitações e potencialidades.

Entre os principais achados, foi observada uma profunda disparidade econômica, onde coabitam grandes riquezas geradas pela agropecuária e elevados índices de pobreza e exclusão social, principalmente nas áreas rurais. A concentração fundiária é um dos principais fatores que perpetuam essa desigualdade, pois grandes propriedades de terra limitam o acesso à terra para pequenos produtores, dificultando o aproveitamento pleno dos recursos locais. Além disso, a dependência das flutuações do mercado global – especialmente os preços das commodities, como soja e carne – torna a economia local vulnerável a crises externas, o que impede um desenvolvimento sustentável e equilibrado.

A análise também destacou que, apesar das riquezas naturais e agropecuárias da região, as potencialidades internas não estão sendo plenamente aproveitadas. A falta de uma infraestrutura mais robusta, a concentração de recursos nas mãos de grandes proprietários e a ausência de políticas públicas mais inclusivas dificultam o crescimento local. As limitações estruturais na região, como a infraestrutura precária, a falta de incentivos para a diversificação da economia e a escassez de recursos direcionados ao apoio aos pequenos produtores, ampliam as desigualdades e minam o desenvolvimento sustentável.

No contexto das teorias do Desenvolvimento Endógeno, a região apresenta uma grande capacidade de crescimento a partir de seus próprios recursos, como a agricultura familiar e a diversificação da produção agropecuária. No entanto, como a Teoria da Dependência sugere, essas potencialidades ficam restritas devido à dependência das flutuações externas do mercado global, que acabam determinando a trajetória

econômica da região. A concentração fundiária, por sua vez, reflete a persistente desigualdade social, uma vez que um número limitado de grandes proprietários domina vastas áreas produtivas, enquanto a maioria da população rural vive em condições de exclusão social e econômica.

Por fim, embora o estudo tenha atingido seu objetivo de oferecer uma visão mais clara das dinâmicas da região, fica evidente a necessidade de aprofundamento nas pesquisas, para identificar estratégias mais detalhadas e adaptadas à realidade local. A implementação de políticas públicas e a busca por soluções justas exigem uma abordagem mais específica e integrada, que leve em consideração tanto os desafios estruturais da região quanto suas potencialidades internas.

Referências

- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos**. Porto Alegre: Artmed, 1994.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1969.
- FERREIRA, L. G.; et al. **A história da ocupação territorial e os impactos econômicos na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- FRONTEIRA OESTE. **Plano de Desenvolvimento da Região da Fronteira Oeste (2015-2030)**. Porto Alegre: COREDE Fronteira Oeste, 2017.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- MINSKY, H. **Instabilizando uma Economia Instável**. Trad. Antonio D. C. de Almeida. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- MORIN, E. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- NICOLINI, A. **Integração e desafios transfronteiriços: o caso da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- NOELLI, F. S. **História e resistência nas fronteiras do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.
- PERROUX, F. **Economia do Desenvolvimento**. Trad. Luiz Henrique

Lima. São Paulo: Editora Pioneira, 1955.

PREBISCH, R. **A Diversificação da Estrutura Produtiva da América Latina**. Santiago: CEPAL, 1950.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

SILVEIRA, M. et al. **Desafios e Oportunidades no Desenvolvimento da Fronteira Oeste**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

URCAMP. **Indicadores socioeconômicos da Fronteira Oeste**. 2024.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teorias fundamentadas**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

A CULTURA NO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO NO RS (2015-2030): UMA BREVE ANÁLISE

Nelcí Andreatta Kunzler
Edemar Rotta

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.251-269

1 Introdução

Os estudos e teorias contemporâneos sobre planejamento e desenvolvimento regional adotam uma perspectiva multifacetada. Eles reconhecem que o processo é inerentemente complexo e exige a análise de diversos fatores sociais, econômicos e culturais. Essa abordagem vai além, enfatizando a valorização e a integração de múltiplos segmentos da sociedade nos processos de desenvolvimento, visando construir sociedades mais justas e equitativas.

As teorias mais contemporâneas apresentam que o desenvolvimento de uma região não se limita à redução das desigualdades econômicas, mas busca a promoção do bem-estar humano em todas as suas dimensões. Nesse contexto, a cultura emerge como um campo estratégico para o desenvolvimento regional, capaz de contribuir para o crescimento econômico, a inclusão social, a valorização da diversidade cultural e a sustentabilidade ambiental.

Nessa linha de pensamento, conceber o desenvolvimento regional na atualidade transcende a dimensão puramente econômica, abrangendo também as esferas social e cultural. O planejamento regional, ao reconhecer a relevância de todos os segmentos da sociedade, deve incorporar a cultura como um elemento essencial para impulsionar o desenvolvimento, nas mais diferentes instâncias deste.

Porém, esse debate é recente, assim como a ideia de que o desenvolvimento econômico se concentra em determinados locais, impulsionado por fatores de aglomeração. Este pensamento ganhou força a

partir do século XIX. Pensadores como Perroux, com seu conceito de polos de crescimento, e Myrdal, com a ideia de causação circular cumulativa, aprofundaram essa perspectiva. Essas teorias influenciaram diretamente na formulação de políticas públicas, como os incentivos fiscais para atrair empresas para determinadas regiões, com o objetivo de gerar efeitos multiplicadores sobre a economia local.

A partir dos anos de 1980 em diante, com a redemocratização, o Brasil inicia uma nova forma de gestão pública, com sua ênfase na descentralização e na participação, o que contribuiu para a valorização das especificidades regionais nos processos de planejamento. O aspecto regional passou a ser importante pela sua diversidade de contextos, a fim de minimizar as desigualdades econômicas. As regiões possuem características únicas, com diferentes potencialidades e desafios, o que exige pensar soluções mais personalizadas. Entende-se, nesse momento, que as políticas públicas e mesmo as inserções privadas, direcionadas às especificidades regionais, tendem a ser mais eficientes e eficazes. Passou-se a planejar um desenvolvimento regional visando reduzir as desigualdades entre diferentes áreas de um país, buscando promover a inclusão social e econômica.

Essa forma de organização alcança o Estado do RS, em especial, a partir da aprovação das Constituições Federal e Estadual de 1988 e 1989, respectivamente, impulsionando o planejamento estratégico do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

A dinâmica territorial gaúcha, no âmbito dos planos de desenvolvimento econômico, historicamente pautada em movimentos macrorregionais, sofreu uma mudança significativa a partir da década de 1990, quando passa-se a pensar as questões de desenvolvimento de forma regionalizada. A compreensão da complexidade regional exigiu uma abordagem mais direcionada, que levasse em conta uma gama mais ampla de fatores, agregando um número maior de indicadores que foram agrupados em quatro grandes blocos: educação, renda, saneamento e saúde.

Com isso, a partir da segunda metade da década de 1990, o Rio Grande do Sul passou a discutir políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais, trazendo proposições e planejamentos.

Foi a partir das bases legais definidas pela Constituição de 1988 e com a estabilização econômica e o arrefecimento da onda privatista, no final da década de 90, que começaram a aparecer os primeiros sinais de uma efetiva recuperação do planejamento de médio e longo prazo entre

as atividades estratégicas para o desenvolvimento do Estado. Mesmo que mais no campo do discurso do que no das práticas, a partir desse momento o planejamento territorial foi novamente incorporado à escala nacional através da ação do Governo Federal, que passou a emprestar maior ênfase à elaboração de estratégias de futuro, da integração territorial e da redução das desigualdades regionais. (Cargnin, 2014, p. 185).

Neste contexto, no início de 1990, é que formam-se os Conselhos Regionais¹, promovendo com que o Estado do RS avance para análises mais complexas acerca do desenvolvimento regional, intensificando os estudos e parcerias entre sociedade civil e governo envolvidos na concepção de estratégias para o desenvolvimento regional. Porém,

a maior parte dos planos elaborados, pelo menos até o ano de 2009, reunia apenas um conjunto de intenções, sem nenhuma priorização. Somente em 2010, atendendo a uma histórica reivindicação dos Conselhos Regionais, o Governo do Estado lançou o Planejamento Regional Integrado, com o objetivo de elaborar 28 planos estratégicos de desenvolvimento com metodologia unificada. (Cargnin, 2014, p. 193).

Destes planos, formula-se o documento denominado Rumos 2015, fruto de um amplo processo de estudo e planejamento, desenvolvido por iniciativa e coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do RS. Este documento apresentou um plano de desenvolvimento para o Estado, para os próximos dez anos, contando com a participação de diversos setores da sociedade e propondo ações conjuntas entre o poder público e a iniciativa privada.

Embora o Rumos 2015 tenha fornecido um referencial teórico e metodológico, a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PED), envolveu um processo participativo com atores locais, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), o que conferiu a esses planos um caráter mais adaptado às realidades regionais. Os PEDs foram elaborados após o Rumos 2015, utilizando-o como base para a definição de suas prioridades e diretrizes. Foi quando então, elaborou-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, 2015-2030: Perspectivas Estratégicas das Regiões Funcionais, em 2017.

1 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), criados oficialmente pela lei estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, organizados por região, envolvendo os poderes instituídos e a sociedade civil. Hoje, há 28 COREDES que reúnem municípios por proximidade, nas diferentes regiões funcionais do RS.

Tendo esses pressupostos como elementos norteadores acerca da ideia de desenvolvimento regional, o estudo a seguir aprofunda a análise do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul - 2015-2030 e neste, busca-se reconhecer as teorias de desenvolvimento que sobressaem no processo de construção deste planejamento e na definição de projetos que visam o desenvolvimento do RS. O recorte regional, nesse caso, será o Estado do Rio Grande do Sul, sem dividir por Região Funcional², a fim de também, dar suporte na compreensão da inserção (ou não) da cultura enquanto projeto de desenvolvimento regional no planejamento do RS. Em seguida, visa-se destacar os projetos que envolvem a perspectiva da cultura enquanto fator de desenvolvimento regional. Particularmente, investiga-se se há uma importância atribuída à cultura como vetor de desenvolvimento regional e em quais dimensões, após a compreensão das teorias do desenvolvimento que sustentam o Plano Estratégico.

Com o intuito de compreender o tratamento dado à cultura como vetor de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, este capítulo toma como referência o Plano Nacional de Cultura de 2010, que compreende a cultura em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica, a partir de eixos e segmentos culturais, tais como: patrimônio, artes em geral, economia criativa, culturas populares, entre outros. A análise é baseada em pesquisa bibliográfica, relacionando-a com as teorias de desenvolvimento implicadas no referido documento.

2 As teorias do desenvolvimento presentes no plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, 2015-2030: perspectivas estratégicas das regiões funcionais

São muitas as teorias já estudadas e incorporadas pelas sociedades quando se planeja o desenvolvimento de um lugar. Este capítulo pretende pautar quais teorias perpassam o documento denominado de Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, 2015-2030: Perspectivas Estratégicas das Regiões Funcionais, fazendo uma reflexão sobre o conceito de desenvolvimento e também refletindo sobre os estudos acerca de algumas das Teorias do Desenvolvimento, apresentados na

2 A organização do Rio Grande do Sul em 9 (nove) regiões funcionais é estabelecida pela contiguidade territorial e pelo reconhecimento das relações econômicas, ambientais e sociais que conectam seus municípios. A regionalização visa delimitar áreas com similaridades em suas características e desafios, otimizando o planejamento e a aplicação de políticas públicas de maneira mais direcionada. No conjunto de cada região, há ainda a organização por COREDES.

disciplina “Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas”, disciplina integrante do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul UFFS - Campus Cerro Largo.

Para tanto, num primeiro momento, debate-se acerca do conceito de desenvolvimento, que sofreu transformações significativas ao longo da história. Inicialmente, o crescimento econômico era considerado o principal indicador de desenvolvimento, prometendo resolver todos os problemas sociais. No entanto, essa perspectiva limitada logo se mostrou insuficiente. A experiência histórica demonstrou que pensar desenvolvimento com foco apenas no crescimento econômico por si só não garante o bem-estar social e a qualidade de vida. Com o tempo, a compreensão do desenvolvimento se aprofundou, incorporando preocupações sociais, culturais e políticas, que busca não apenas o crescimento econômico, mas também a redução das desigualdades, a promoção da justiça social e a proteção do meio ambiente. Ao afirmar que “o desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas” (Furtado, 2000, p. 7). Furtado não se refere apenas às capacidades individuais, mas também às coletivas. Isso inclui a capacidade de criar, inovar, transformar a realidade e construir sociedades mais justas e equitativas e, também, da satisfação das necessidades básicas da população, do acesso a serviços e benefícios do avanço tecnológico e da qualidade de vida.

Estas teorias mais recentes, para além de suas abordagens divergentes,

deixam evidente que o desenvolvimento é um fenômeno localizado, multidimensional e complexo que implica um processo de transformação da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. (Rotta, 2007, p. 356).

Sob essa ótica, autores como Boisier (1997) e Furtado (1974) indicam que o desenvolvimento regional deve ser incentivado por meio de uma política governamental que trabalhe em colaboração com a sociedade civil. Nesse contexto, o planejamento desempenha um papel essencial nas propostas de políticas de desenvolvimento regional, levando em conta fatores como a especificidade geográfica, a relação da população com os recursos naturais, a estrutura social e as instituições religiosas, psicológicas e culturais. Além disso, é importante levar em consideração o histórico regional de produção e consumo.

Na tentativa de compreender quais as teorias ou aspectos das diferentes teorias estão presentes no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do RS (2015- 2030), pode-se verificar que nele apresentam-se elementos e conceitos de diferentes teorias, alguns datados das teorias do pós-segunda guerra mundial e a grande maioria nas teorias contemporâneas, isto é, não é apenas uma teoria que embasa o plano e sim, reconhece-se conceitos de várias delas.

O Plano estratégico de Desenvolvimento Regional do RS: Perspectivas Estratégicas das Regiões Funcionais, de 2015- 2030 foi planejado pelas regiões funcionais do Estado e pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). A cada área, correspondeu um conjunto de metas, as quais foram detalhadas em projetos específicos. A execução desses projetos envolveu a articulação de ações entre os diversos níveis de governo, empresas e instituições públicas, além da iniciativa privada e das instâncias representativas da sociedade civil. Essa divisão de responsabilidades foi organizada por regiões funcionais de desenvolvimento e, de forma mais granular, pelos COREDES.

A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, esboçada a partir de 1991 e formalizada em 1994, destaca-se como uma das mais relevantes iniciativas propostas pelo Estado, com efeitos em todos os campos da política regional. Tal iniciativa adicionou uma nova institucionalidade, mas, principalmente, criou um novo fórum de atores que mantém vivo o debate sobre a questão regional. Os Conselhos passaram a atuar como um filtro entre as demandas regionais e o Estado. Sua atuação, por um lado, organizou as demandas regionais e, por outro, questionou e confrontou o modelo generalizante com que são executadas as políticas públicas do Rio Grande do Sul. (Cargnin, 2014, p. 220).

No que se refere às Teorias de Desenvolvimento, pode-se dizer que, da Teoria de Causação Circular e Cumulativa (Gunnar Myrdal), reconhece-se os seguintes aspectos presentes: (1) não se confirma a assertiva liberal de equilíbrio estável entre natureza, capital e trabalho, as forças do mercado tendem a acentuar as desigualdades regionais; (2) para produzir um desenvolvimento mais equilibrado entre regiões e países, defende a criação de políticas públicas de intervenção sobre as regiões menos desenvolvidas.

Em relação à Teoria do Desenvolvimento Desigual, um aspecto central desta teoria que se manifesta no documento em questão, é a ênfase de que as decisões de investimento e intervenção do Estado, por meio do planejamento e da ação governamental, são essenciais. Essa perspectiva

destaca o papel do governo em prover a infraestrutura social necessária para impulsionar a atividade produtiva. De fato, o documento apresentado evidencia diversas ações de planejamento e atuação direta do Estado no desenvolvimento de cada região (Smith, 1988).

Referente à Teoria da Dependência, baseada no pensamento do economista brasileiro Celso Furtado, que defendia diversas ideias sobre o desenvolvimento econômico e social do país, o documento ressalta algumas delas. Entre essas, estão: (1) o Estado deveria ser o principal agente de desenvolvimento, assumindo a produção de bens e serviços; (2) o desenvolvimento deveria estar vinculado à promoção da igualdade social; (3) o desenvolvimento econômico não pode ser considerado espontâneo e nem mesmo automático; (3) sempre se faz necessário uma ação racional, planejada e intencionalmente orientada pelo Estado para que uma sociedade se desenvolva; (4) o desenvolvimento deve considerar a heterogeneidade estrutural dos países e regiões; e (5) a valorização da cultura nacional e regional é importante para o desenvolvimento do país.

Mas o que mais se reconhece no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do RS, são as teorias que estão nos debates mais atuais sobre desenvolvimento. Inicia-se pela Teoria do Desenvolvimento Endógeno (Amaral Filho, 1996; Boisier, 1999) e que está presente nas definições apresentadas no Plano através de alguns aspectos e ideias: (1) o desenvolvimento deve vir de baixo para cima, partindo das potencialidades socioeconômicas originais locais; (2) é um sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com o movimento mundial; (3) novos fatores são olhados para o desenvolvimento local: capital humano³, instituições, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento, informação e meio ambiente; (4) o principal elemento apresentado no Plano Estratégico é a referência de Boisier (1999), de que o desenvolvimento regional deve ter quatro planos inter-relacionados - econômico, político, científico e cultural⁴.

Referente às Teorias que acentuam o Papel da Indústria, os arranjos produtivos locais ganham destaque no Plano Estratégico 2025-2030, pode-se destacar os arranjos produtivos locais, referenciados em Costa (2010), que considera Arranjo Produtivo Local (APL) o aglomerado de um número significativo de empresas ou empreendimentos localizados em um mesmo território que apresentam especialização produtiva e mantêm

3 Capital humano com investimento na educação, saúde e segurança alimentar.

4 Planos interrelacionados: econômico (apropriação e reinversão local), político (tomar decisões nos projetos de desenvolvimento; científico-tecnológico (território organizado); cultural (matriz produtora de identidade socioterritorial).

vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si (articulação horizontal) e com outros atores locais, tais como o governo, associações empresariais, instituições de crédito, de fomento, de ensino, de pesquisa e de apoio administrativo (articulação vertical).

As Teorias que acentuam o Papel dos Atores Sociais foi valorizada na construção do Plano Estratégico do RS, pois a participação da sociedade foi um forte pilar do Plano de Trabalho do Fórum dos COREDEs, através de suas instâncias representativas, que incentivou o envolvimento de cidadãos e instituições em assembleias e audiências públicas. Há uma proposição nos Plano de 2015-2030 sob a perspectiva do capital humano tratados por Schultz (1971) e Becker (1964)⁵, dos conceitos de capital social de Bourdieu (1980)⁶ ao passo que inclui a educação enquanto valor econômico para investimento, contribuindo com a sociedade de forma individual (desenvolvimento de habilidades, possível geração de renda) e também de forma coletiva. Sob a perspectiva do empoderamento dos atores sociais e das instituições (Vasconcelos, 2003); o plano estratégico em questão, apresenta esses conceitos, mesmo que um tanto inseguro, embutidos em suas propostas no momento em que busca mobilizar a capacidade de uma sociedade de organizar-se territorialmente, debater e gerir assuntos públicos, buscando envolvimento conjunto entre atores sociais, econômicos e institucionais, com os fóruns, conselhos, associações-instituições públicas, privadas e sociedade civil.

Vasconcellos (2003) delinea o empoderamento como um conceito que engloba desde a esfera individual – marcada pela autoconfiança, autonomia e capacidade decisória – até as dimensões interpessoal, com as dinâmicas de poder e o suporte social, e coletiva, expressa na mobilização, participação política e organização comunitária. Para o autor, o empoderamento não se configura como um ponto de chegada, mas sim como um processo contínuo e interconectado de fortalecimento e conquista de controle sobre a existência e tudo o que ela afeta.

5 Theodore W. Schultz-1971: “Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research” (Livro).e Gary S. Becker1964: “Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education” (Livro), aqui estudados através do livro de FONTGALLAND, Isabel Lausanne; LIMA, Douglas Pessoa de. Teoria do Capital Humano: Fatos e Realidades sobre a Educação no Novo Milênio. Rio de Janeiro: Amplla Editora, 2022.

6 O trabalho de BOURDIEU, P. “Le capital social: notes provisoires” foi originalmente publicado na revista Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 31:2-3, 1980. Aqui está sendo usado: BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). Escritos de Educação, 3ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001, pp.67-69.

A Teoria da Geração de Trabalho e Renda (Pochmann, 2010), que trata de alternativas no/ao capitalismo, é indiretamente contemplada no documento estudado, em especial quando envolve associações, conselhos e outras formas de organização civil a pensar, auxiliar e até coordenar na organização do Plano Estratégico. Há também uma intenção de impulsionar a economia criativa e a economia solidária, mesmo que timidamente. Com maior destaque está a agricultura familiar.

Já a Teoria do Desenvolvimento Territorial, pautada no pensamento de Furtado, é o fio condutor que mais está presente no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do RS, uma vez que parte das regiões e do local para definir suas ações e projetos de desenvolvimento, conferindo seus aspectos locais, sociais e culturais na maioria das dimensões humanas, mesmo que alguns desses aspectos estão pouco evidenciados no Plano, mas reconhece a tentativa de envolver tais dimensões.

Apesar de a cultura não ser fortemente trazida ao debate do Plano Estratégico, como será mostrado a seguir pela pesquisa, quando ela está presente, está também entremeada a esses conceitos das teorias trazidas aos demais campos. Algumas teorias ganham corpo no debate da cultura e é sobre essas que será dado enfoque.

3 A cultura no plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, 2015-2030: perspectivas estratégicas das regiões funcionais

Após reconhecer as teorias do desenvolvimento que permearam a definição das prioridades elencadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento do RS, este estudo parte para o levantamento de como a cultura está presente no plano de desenvolvimento em questão. O olhar lançado para essa análise, é de um recorte mais específico acerca do conceito de cultura, mesmo entendendo o conceito antropológico dessa dimensão. Busca-se entender a cultura enquanto valor simbólico, de cidadania e econômico, apresentado no Plano Nacional de Cultura, de 2010, na primeira versão deste plano, assim como a pesquisa visa levantar as ações de planejamento voltadas às atividades específicas que giram em torno do fazer cultural e artístico em atividades como dança, teatro, artes visuais, audiovisual, culturas populares e tradicionais, patrimônio cultural material e imaterial, economia criativa, economia solidária, entre outras áreas próximas a estes. Nesta síntese, busca-se apresentar uma visão geral

do planejamento no conjunto das regiões funcionais, sem aprofundar em cada região.

Antes disso, cabe mencionar como é estruturado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do RS (2015-2030): cada região funcional elenca 10 grandes projetos de desenvolvimento e metas específicas dentre de cada projeto, por ordem de prioridade. Cada projeto trata de um eixo/ segmento/ área da sociedade, a partir de um diagnóstico prévio. Os PEDs são compostos por um amplo diagnóstico regional, referenciais estratégicos, macro objetivos, além de trazerem um panorama de matriz de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças de cada COREDE. Na carteira de projetos, são definidos eixos de atuação, prioridades estratégicas e frentes de trabalho. São nos projetos que são definidas as áreas que terá atuação do Estado e sociedade civil sobre o desenvolvimento regional.

Ao analisar o Plano Estratégico, com o olhar para a cultura, a constatação inicial é a ausência de projetos específicos para a área da cultura em todas as regiões analisadas. Nota-se que esta não aparece como campo a ser pensado exclusivamente, enquanto uma forma de desenvolvimento regional, mas aparece integrada a outros grandes campos da sociedade e da economia e diluída em políticas mais amplas, que englobam a esfera econômica, com mais enfoque, e de forma mais secundária, a esfera social. A cultura, quando presente, está integrada a outros eixos temáticos, como infraestrutura, em especial, de rodovias e transporte aéreo.

Envolvendo mais diretamente cultura, o turismo é definido como um projeto a ser desenvolvido, visto como potencial a ser incentivado ou qualificando o que já existe, incluindo o turismo rural, mesmo que não se encontre entre os projetos mais prioritários, estando, na maioria das regiões funcionais, em 7ª colocação, numa ordem de prioridade crescente, de 1 a 10, como é feita a organização dos projetos por região funcional. De todas as RFs, apenas a Região Funcional 7 não apresenta o turismo entre os 10 projetos e nenhuma outra área da cultura está presente nos projetos de desenvolvimento. O tema do turismo é contemplado indiretamente no projeto de infraestrutura de transportes e rodovias.

Assim, de modo geral, no conjunto das regiões funcionais, o segmento ligado à cultura e que mais recebe atenção no planejamento em questão, sendo visto como demanda a ser contemplada, é o turismo no RS. A grande maioria das regiões apontam este como um fator de desenvolvimento e para ele são previstas ações, com recursos financeiros. Muitos deles, indiretamente, enfatizam que, ao fortalecer o turismo, outros

segmentos como festas, gastronomia, eventos e shows serão alcançados, denominando-os como vertentes nas áreas de “turismo gastronômico, turismo de eventos e turismo contemplativo”, propondo a interconexão entre o turismo e outros segmentos culturais.

Há uma preocupação quanto à qualificação das rotas turísticas já implantadas, estudos para implantação de novas rotas e na diversificação das categorias de turismo, visando a valorização e preservação das identidades histórico/sócio/culturais e ambientais da região, apresentando assim, uma maior interrelação com outros segmentos da cultura e, também, com a geração de renda para outros produtores, assim como enfatiza o patrimônio cultural material e imaterial, o inventário turístico e o registro da memória cultural regional.

Na Região Funcional 1, o turismo é justificado como potencializador de desenvolvimento também em aspectos sociais, de saúde e de educação, pois menciona que, além de melhoria das condições de vida, por meio do lazer, caracteriza-se pela ampliação do horizonte cultural da população, adicionando oportunidades de emprego e renda. Para esse enfoque, por vezes, está contemplado no plano de cada região a busca de parceria com escolas. Na RF 8, além de qualificar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento da atividade turística, busca qualificar os profissionais e operadores do *trade* turístico⁷ para o desenvolvimento nessa área através de capacitações, oficinas, rodadas de negócio, viagens técnicas e seminários.

O segmento do artesanato está presente nesse documento enquanto projeto, na Região Funcional 4, visto como forma de inclusão social, visando colaborar com a economia solidária e economia criativa, trazendo como elemento estruturante a qualificação do trabalhador, valorizando a identidade cultural do Estado, através do fomento de ações de desenvolvimento e promoção do artesanato e da economia solidária. Já na RF 6, o artesanato é vinculado ao projeto de turismo regional.

Por fim, apenas a Região Funcional 6 buscou uma transversalidade da educação e cultura regional, com foco na ampliação das condições para o desenvolvimento da educação técnica, profissional, empreendedora e da valorização e revitalização do patrimônio de importância histórica, cultural e regional. É a região que mais incorpora projetos de desenvolvimento com foco na cultura em seu planejamento. Destaca-se que nesta região, diferentemente de todas as outras, foram apontados 3 projetos que

7 Conjunto de empresas e organizações que atuam no setor de turismo e eventos. Inclui agentes de viagens, hotéis, transportadoras, empresas de alimentação e outros prestadores de serviços.

envolvem direta ou indiretamente a cultura. Por ordem de prioridade, o turismo regional aparece em primeiro; em 7ª colocação, vem o projeto de educação e cultura regional e o projeto 10, trata de eventos comerciais, festivais artísticos, culturais e gastronômicos, mencionando valorização a museu, diferentes etnias e artesanato. É também na RF6, que a cultura é citada enquanto promoção da cidadania, valorização da diversidade e inclusão social, trazendo como meta a criação de uma rede intermunicipal de cultura, primeira vez que este conceito é mencionado no Plano Estratégico do RS.

Na grande maioria dos projetos citados, que envolvem de alguma forma a cultura, a responsabilidade de desenvolver as ações fica a cargo do Estado e da sociedade civil, como exemplo: secretarias estaduais e municipais, universidades (públicas ou privadas) e segmentos da iniciativa privada, em muitos deles, associações, fundações e demais instâncias organizadas da sociedade civil. Não fica evidente que houve a participação de associações e conselhos da sociedade civil ligados à cultura no debate do Plano Estratégico.

Os aspectos de cada teoria de desenvolvimento aplicados aos demais eixos temáticos aproximam-se das concepções trazidas nos projetos de cultura neste documento, e por isso o turismo é o foco central da cultura presente no Plano, pois a predominância dos projetos são definidos, na maioria, pela via econômica, sem projetar desenvolvimento dentro de um conceito mais amplo.

Sem dúvidas, a inclusão do turismo e suas relações no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul é de fundamental importância por diversas razões, atuando como um vetor crucial para o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a valorização do patrimônio do Estado. Porém, quando se trata de cultura, há muitos outros segmentos que poderiam estar presentes no Plano. O fato é que o Plano carece de outros aspectos da cultura que certamente promovem o desenvolvimento regional, reconhecendo este nas suas diferentes dimensões e concepções de desenvolvimento atualizado. A análise do Plano Estratégico revela que, embora algumas teorias presentes valorizem a cultura, a sua importância e o potencial como fator de desenvolvimento econômico e social da região talvez não tenham sido plenamente compreendidos pelos atores envolvidos. O aprofundamento em certos conceitos teóricos poderia ter enriquecido o plano nesse aspecto.

Apesar do crescente reconhecimento do papel do setor cultural no desenvolvimento regional, sua inclusão como prioridade nos debates e planos estratégicos, incluindo o Plano Estratégico em questão, ainda é incipiente. Essa lacuna pode ser atribuída a uma abordagem do planejamento predominantemente econômica. No entanto, mesmo dentro dessa perspectiva econômica, a cultura desempenha um papel relevante no desenvolvimento territorial e se ampliada, pode gerar ótimos resultados.

A análise do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do RS 2025-2030 revela uma presença ainda tímida da cultura como um eixo central e estratégico para o desenvolvimento regional. Embora mencionada, especialmente em sua relação indireta com o turismo e infraestrutura, a cultura não recebe o mesmo destaque que outros setores. Essa abordagem sugere uma possível subestimação do seu potencial como motor de desenvolvimento econômico, social e humano para as diversas regiões do Estado.

4 Considerações finais

A presente investigação buscou identificar as principais teorias de desenvolvimento subjacentes ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul para o período de 2015 a 2030. Para tanto, explorou conceitos fundamentais sobre desenvolvimento regional e sua trajetória histórica, bem como as ideias e teorias de desenvolvimento que influenciaram a elaboração do referido plano. O objetivo central foi reconhecer a abordagem da cultura imbricada nesse plano estratégico e se esta foi incluída como um potencial vetor de desenvolvimento regional, analisando como as diferentes áreas e práticas artísticas e culturais são apresentadas no documento e a importância que lhes é atribuída nesse contexto estratégico, e se nela, estão incluídas as dimensões simbólica, cidadã e econômica. A análise foi baseada em pesquisa bibliográfica e o estudo do documento, buscando relacionar compreensões de desenvolvimento e propostas apresentadas no Plano Estratégico do RS.

Da década de 1990 em diante, a ideia de desenvolvimento de um lugar passou por várias transformações. Isso se deu em alinhamento com o pensamento mundial, incluindo o Brasil. Com o foco de estudo no RS, enfatiza-se que a partir da aprovação das Constituições Federal e Estadual de 1988 e 1989, vem uma sequência de tentativas e proposições

para pensar o planejamento estratégico do desenvolvimento regional neste estado brasileiro.

O estudo aqui realizado demonstrou que a Teoria do Desenvolvimento Territorial ganhou corpo e espaço, principalmente com a produção do diagnóstico e propostas do documento denominado Rumos 2015, cujo material é subsídio para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2015-2030).

Percebeu-se que o Plano dialoga com diversas teorias do desenvolvimento, tanto as clássicas, quanto as pós-segunda guerra mundial e atuais, mas a tendência dominante aponta para a do desenvolvimento territorial, mesmo entremeada a outras teorias.

Além de reconhecer estes aspectos, o foco da pesquisa centrou-se na tentativa de compreender como a dimensão cultural foi abordada nas propostas de planejamento regionalizado. Constatou-se que esta é pouco evidenciada enquanto uma diretriz ou estrutura que pode contribuir de forma verdadeira para o desenvolvimento de uma região, apesar de entender e valorizar o fato de que o campo cultural está entremeado a outros segmentos, como a educação e infraestrutura, por exemplo.

Com o intuito de compreender o tratamento dado à cultura como vetor de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, fazendo um recorte deste campo em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica, a partir de eixos e segmentos culturais, tais como: patrimônio, artes em geral, economia criativa, culturas populares, percebe-se que a ênfase maior é dada neste documento ao turismo e este como propulsor de alguns outros segmentos culturais, mesmo sem focar diretamente nestes, mas que ainda é uma inserção frágil dessa dimensão humana.

As diferentes concepções influenciam como se percebe a cultura e o seu papel no desenvolvimento das regiões. Acredita-se que as concepções que embasam as teorias presentes no Plano Estratégico, moldaram a importância atribuída aos aspectos culturais e a maneira como os atores envolvidos reconhecem o potencial da cultura como motor de desenvolvimento econômico e social. Talvez a ausência de maior aprofundamento da questão da cultura como propulsora do desenvolvimento econômico, social, simbólico e de cidadania tenha direcionado tais definições. Talvez a ausência de estudos mais aprofundados sobre as teorias do desenvolvimento também tenha sido fator determinante para as escolhas dados nesse planejamento em questão.

Em termos gerais, as teorias do desenvolvimento regional presentes no documento em estudo, podem ser agrupadas em algumas categorias principais, e cada uma tende a influenciar a percepção da cultura. As Teorias Clássicas (Polos de Crescimento e Causação Circular Cumulativa) focam em fatores econômicos como a indústria motriz, a demanda externa e os fluxos de capital e trabalho. A cultura, quando considerada, tende a ser vista como um fator secundário ou como parte do contexto social que pode facilitar ou dificultar o crescimento econômico impulsionado por outros fatores. Pode-se observar a cultura como um atrativo turístico (com potencial econômico) ou como um conjunto de tradições que podem ou não se adaptar às demandas da modernização econômica. A Teoria do Desenvolvimento Desigual, propõe a valorização da cultura nacional e regional é importante para o desenvolvimento do país.

Já nas teorias mais contemporâneas, as Teorias de Desenvolvimento Endógeno e Local enfatizam os recursos e as capacidades internas de uma região, incluindo o capital social, o conhecimento local, a inovação e a identidade territorial. A cultura assume um papel muito mais central aqui, sendo vista como um elemento fundamental da identidade regional, um fator de coesão social, uma fonte de criatividade e inovação (nas indústrias culturais e criativas, por exemplo) é um atrativo para o turismo e para a fixação de talentos. A cultura é vista como um ativo a ser valorizado e integrado nas estratégias de desenvolvimento. O principal elemento apresentado no Plano Estratégico é a referência de Boisier (1999), de que o desenvolvimento regional deve ter quatro planos inter-relacionados - econômico, político, científico e cultural. No plano cultural, a endogeneidade estaria ligada à construção de uma “matriz produtora de identidade socioterritorial” capaz de gerar um *ethos*, um *pathos* e um *logos* de identificação coletiva. Isso passaria pela recuperação da cultura local e de sua reconstrução a partir do projeto coletivo de desenvolvimento (BOISIER, 2005).

As Teorias de Desenvolvimento Humano colocam o bem-estar humano e a expansão das capacidades como o objetivo principal do desenvolvimento. A cultura é vista como intrinsecamente ligada ao desenvolvimento humano, influenciando valores, atitudes, participação social e a própria concepção de uma vida digna. A valorização da diversidade cultural e o acesso a bens e serviços culturais são considerados importantes para o desenvolvimento pleno das pessoas.

Abordagens mais recentes, como a de Alternativas de Trabalho e Renda (economia criativa, economia solidária, economia circular) colocam a criatividade, a inovação, o conhecimento e a cultura no centro do desenvolvimento econômico e social. A cultura é vista como um setor econômico em si mesmo, como uma fonte de inovação para outros setores e como um fator que atrai e retém talentos, tornando as regiões mais dinâmicas e desenvolvidas, incluindo o viés de cidadania e conceitos que perpassam a cultura como valor simbólico também.

Em resumo, a forma como as teorias do desenvolvimento regional concebem o processo de mudança influencia diretamente a percepção da cultura. Teorias mais focadas em fatores econômicos tradicionais podem relegar a cultura a um papel periférico, enquanto abordagens mais recentes e aquelas centradas no desenvolvimento endógeno e humano tendem a reconhecer a cultura como um elemento fundamental e estratégico para o progresso integral das regiões. A compreensão do papel da cultura, portanto, não é universal, mas sim dependente do arcabouço teórico adotado para analisar e promover o desenvolvimento regional.

Essa abordagem, embora alinhada aos grandes eixos propostos no plano, sugere que a cultura, mesmo que teoricamente presente, não recebe a devida importância ou não é plenamente compreendida pelos atores envolvidos como um potencial catalisador de desenvolvimento econômico e social para a região. Em outras palavras, a ausência de um enfoque teórico específico para a cultura reflete uma possível subestimação de seu papel transformador. Nota-se que essencialmente, quando da escolha de quais segmentos da cultura estão priorizados no Plano, o viés que define isso é o viés econômico do desenvolvimento regional. A dimensão social e simbólica fica condicionada ao econômico.

Esta pesquisa e análise do documento gerou a curiosidade de buscar outros planos e materiais mais atuais, na perspectiva de compreender como a cultura é abordada e inserida em planos de desenvolvimento. No mais recente PPA (Plano Plurianual), o de 2024/2027, por exemplo, já há uma inserção importante da cultura em vários projetos e propostas nele inseridas. Encontrou-se alguns resultados significativos, que podem ser pauta para um próximo estudo e neste, fica a proposição de compreender também, como a perspectiva regional foi consolidada no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul-2015 a 2030 e como as teorias subjacentes evoluíram ao longo do tempo, quais alterações e inclusões houveram ligadas aos documentos e em consonância com os

PPA, investigando a crescente importância atribuída à cultura como vetor de desenvolvimento regional, analisando se houve um aprofundamento da sua inserção nas políticas públicas e se as teorias e propostas que embasam o primeiro plano (2015-2030) e os PPAs que vieram após esse plano, sofreram alterações significativas na construção dos últimos.

No PPA de 2024- 2027, há maiores tentativas pelo Governo do Estado em organizar a cultura de forma que todas as regiões funcionais tenham acesso, mesmo que minimamente, de forma mais equitativa e em alguns casos, em territórios mais vulneráveis, percebidos no programa RS Seguro e também na distribuição de recursos das políticas públicas estaduais e federais, a exemplo da Política Nacional Aldir Blanc e da Lei Paulo Gustavo. Há possibilidade de verificar, também, como a perspectiva regional foi consolidada nesses planos e como as teorias subjacentes evoluíram ao longo do tempo, de 2015 a 2024/2027.

Num país em que a economia da cultura e economias criativas contribuíram, em 2024, com 3,11% do PIB, ficando à frente da indústria automotiva (2,50%) e um pouco atrás da indústria de construção (4,06%), é premente estar entre as prioridades de um Plano Estratégico de Desenvolvimento. Isso, se olhasse apenas para o viés econômico, mas certamente não é o único aspecto de desenvolvimento regional conquistado pela cultura. Há também o viés cidadão e simbólico da cultura, e todos os outros ganhos que permeiam as práticas artísticas e culturais.

A cultura, em suas diversas manifestações, não apenas gera valor financeiro, mas também fortalece o senso de pertencimento, promove o diálogo e a diversidade, a educação e serve como um pilar para a inovação e a criatividade em outras esferas da vida. Ignorar ou subestimar essas dimensões cidadãs e simbólicas seria limitar a própria capacidade de um plano estratégico de desenvolvimento de impulsionar uma transformação social e econômica verdadeiramente holística e sustentável.

Referências

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 1, p. 35-74, nov. 1996. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/129>, acesso em 15/04/2025

BOISIER, Sergio. **El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial**. Santiago do Chile; ILPES/CEPAL:

Documento 97/37. Série Ensayos, 1997. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/8bb8da8b-e712-441e-a94d-62aa72e08883>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Acervo: Planejamento e políticas públicas, nº 13, junho de 1996. **IPEA**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BOISIER, Sergio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. **Revista Paraguaya de Sociología**, Asunción, n. 121, p. 7-26, set./dez. 2005.

BOISIER, S. **Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial**. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 1999.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). **Escritos de Educação**, 3ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001, pp.67-69.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

COSTA, Eduardo José M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

FONTGALLAND, Isabel Lausanne; LIMA, Douglas Pessoa de. **Teoria do Capital Humano**: fatos e realidades sobre a educação no novo milênio. Rio de Janeiro: Amplla Editora, 2022.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. Brasil: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

PLANO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO – COREDE Vale do Rio Pardo. Coordenação: Heitor Álvaro Petry e Rogério Leandro Lima da Silveira. UNISC, 2017. Disponível em: http://www.unisc.br/pt/home/editora/e-books?id_livro=455. Acesso em: 20 out. 2024.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). **Perfis, Estratégias e Planos para as Regiões (I) – Rumos 2015**. 2006. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12104458-rumosvol2-red.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) - PPGSS/PUCRS, Porto Alegre. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5085>. Acesso em: 25 set. 2024.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

VASCONCELLOS, E. M. **O poder que brota da dor e da opressão**: empowerment, sua história, teoria e estratégias. São Paulo: Paulus, 2003.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM CINCO *CAMPI* DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA¹

Pedro Luís Büttenbender

Nelson José Thesing

Gabriela Perusatto Llano

Melissa Welter Vargas

Magalia Gloger dos Santos Almeida

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.271-291

1 Introdução

Parte-se do pressuposto que as conquistas de processos do desenvolvimento necessitam contar com a criação e a implementação de políticas públicas como mecanismos de acesso aos direitos das pessoas. Um movimento que demanda investimento de volume significativo de recursos financeiros para a sua efetivação. Assim, tendo presente as mudanças contextuais introduzidas, tanto por incrementos financeiros quanto legais no âmbito da educação superior pública brasileira nas últimas décadas, foram necessárias também algumas alterações no direcionamento e no dimensionamento de políticas de suporte, especialmente no campo da Assistência Estudantil (AE), como originalmente explorado e detalhado em Büttenbender *et al.* (2023).

Inicialmente normatizada pelo Decreto nº 6.096/2007 e pela Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007, que instituíram o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (BRASIL, 2007a, 2007b), a assistência estudantil para estudantes de nível superior, posteriormente, passou a ser regulamentada pelo Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010.

1 Artigo resultado de projetos de Pesquisa vinculados ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR/Unijuí.

No decreto, a política consta estruturada em dez eixos principais, e tem o objetivo de impulsionar o desempenho acadêmico, contribuir na redução dos índices de evasão e de retenção e, principalmente, democratizar a permanência dos estudantes beneficiários no ensino superior. Ou seja, esse decreto, resumidamente, visa garantir que o aluno ingressante venha de fato a concluir o ensino superior, preferencialmente, no tempo mínimo, a fim de cumprir seu compromisso social e otimizar os investimentos públicos no setor (BRASIL, 2010).

Assim, apesar do decreto instituir – minimamente – objetivos, áreas e alguns critérios comuns, a forma de implementação, de acompanhamento e de avaliação da política ficam a critério de cada instituição de ensino. Nesse sentido, consideradas as especificidades do público-alvo e das condições de materialização da AE pela instituição, esta pesquisa objetivou verificar as percepções sociais acerca dos efeitos da política de Assistência Estudantil no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar), utilizando arcabouço teórico para a melhor compreensão e reflexão acerca dos resultados obtidos a partir dos dados coletados. Foi realizada uma pesquisa com entrevistas semiestruturada com gestores e estudantes, no intuito de identificar em suas falas como se dá a implementação, qual a efetividade e o papel desempenhado pela Política de Assistência Estudantil nos cinco campi do IFFar (IFFAR, 2021), Santo Augusto, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo e Frederico Westphalen, localizados na Região Noroeste do Rio Grande do Sul.

Os Institutos Federais (IFs), conforme a Lei nº 11.892/2008, que versa sobre a sua criação, são instituições que possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Os IFs dispõem de vagas de educação superior, básica e profissional, de característica pluricurricular e multicampi (BRASIL, 2008).

As Concepções e Diretrizes do IFFar reservam aos gestores do processo educativo o papel de lidar com o complexo institucional, tendo como centralidade a produção do conhecimento científico-tecnológico, em um diálogo permanente com os atores locais para compreender e trabalhar as diferentes concepções ideológicas e assegurar aos sujeitos as condições de interpretar a sociedade e exercer sua cidadania na perspectiva de um país fundado na justiça, na equidade e na solidariedade (BRASIL, 2008).

Dessa forma, entende-se que o Instituto Federal Farroupilha, com base no papel social expresso nas referidas diretrizes, necessita atuar no

fomento ao exercício da cidadania, promovendo espaços de diálogo entre os diversos atores que integram o desenvolvimento local, para auxiliar na busca de soluções, especialmente para uma camada da população excluída do acesso à educação, ao trabalho e à renda. Nessa caminhada, o IFFar, poderá se transformar em um ambiente potencializador de inclusão pela educação, o que possibilitará aos estudantes e à comunidade local, adquirir e desenvolver conhecimentos que possam auxiliar na transformação social, especialmente, ao contar com o trabalho de seus egressos, seja com empreendedores, trabalhadores, para contribuir na construção de uma sociedade menos injusta.

Portanto, tendo presente o papel dos Institutos Federais no desenvolvimento local e na efetivação da cidadania, a presente pesquisa apresenta as percepções dos gestores e estudantes em relação à Política de Assistência Estudantil no IFFar, verificando as condições de implementação, a efetividade e o papel desempenhado pela Política de Assistência nos cinco campi na Região Noroeste do Rio Grande do Sul (Santo Augusto, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo e Frederico Westphalen). Para além desta Introdução, conta com as Fundamentações Teóricas, Procedimentos Metodológicos, Análise e Discussão dos Resultados e as Considerações Finais.

2 Fundamentações teóricas

As políticas públicas partem de um complexo campo das ciências políticas, têm sido objeto permanente de pesquisas, em virtude das dinâmicas em todos os níveis na sociedade, no processo de constituição do conhecimento e das práticas políticas. No entanto, seus primeiros registros datam dos anos 1950, por Harold Lasswell (1951) nos Estados Unidos. Já na década de 1990, pelas lentes do federalismo, das teorias democráticas e do neoinstitucionalismo, surgem na literatura nacional as primeiras revisões teóricas.

Não há definição de políticas públicas precisa e universal [...]. Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido (Smith; Larimer, 2009, p.4).

No entanto, as pesquisas sobre as políticas públicas encontram-se em pleno movimento, gerando os mais variados debates sobre o conceito

na literatura, mas, em boa parte, são revisitados na definição clássica de Dye (1975). Essa leitura encontra destaque no papel central do governo, na produção das políticas públicas. Significa que o que determina a política pública é a personalidade jurídica do ator protagonista.

Para Farah (2011, p. 32), “o reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país”. Dessa forma, é possível aceitar que as pesquisas sobre políticas públicas ingressam em uma nova realidade, passando a produzir novas leituras, tanto no âmbito local como federal, especialmente pela descentralização pós-1988.

Nos anos 1990, a sociedade brasileira e o Estado passam por um processo de reformas, um conjunto de transformações que influenciam as pesquisas, em que os estudos buscam compreender a capacidade de governo e as práticas de gestão dos governos nos três níveis. Já nos anos 2000, passam a ser objetos de estudo as diversas políticas públicas, especialmente as políticas sociais, contemplando a temática da participação da sociedade (Tumelero, 2018).

Dessa forma, para Souza (2001, p. 45), o “Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território”. Já Silva (2001, p. 38) entende que a política pública “é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social”.

Para Bastos (2017), esse processo indica que o desenvolvimento de uma nação deve ter como prioridade as políticas públicas para educação. Esse olhar se fazia já presente em Höfling (2001), ao defender que as políticas públicas, especialmente voltadas para educação, necessitam incorporar a camada da população mais vulnerável. Portanto, neste direcionamento, o estudo de Bastos (2017, p. 3) destaca:

É sabido que a educação é uma área que requer atenção especial do Estado, com políticas que favoreçam o fortalecimento das competências intelectuais, éticas e afetivas do cidadão. Os objetivos traçados nas ações dessas políticas só se efetivarão a partir do momento em que se permita uma análise para possíveis reorientações. São essas análises que, uma vez realizadas, indicarão as supostas lacunas das ineficiências, possibilitando, assim, novas estratégias para as suas superações.

É importante inferir nas leituras sobre a nova configuração da proteção social brasileira, a desigualdade social, da qual resultam disputas em relação às políticas públicas, especialmente, no período de 1990, quando a sociedade percebe uma nova agenda de caráter reformista para a área social. Para Draibe (2000), o ajuste econômico, influenciado pelas políticas das reformas macroeconômicas de estabilização, provocam impactos, reduzindo as verbas públicas para a políticas assistenciais. Diante disso, tornam-se ainda mais importantes os investimentos na Política de Assistência Estudantil, pelas necessidades dos estudantes provenientes da classe popular, ainda mais agudizadas pós-reforma. Esse processo necessita contar com uma consciência política para entender e lutar pela Assistência Estudantil como direito social, assegurado por lei (Alves, 2002). Dessa forma, a Assistência Estudantil necessita ser vista como direito social, rompendo com a “ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado” (Sposati, 2002, p. 23).

Em Demo (2000), encontra-se a importância do papel da Assistência Social, que exige uma compreensão mais profunda, por entender que, de forma isolada, a Assistência Estudantil, enquanto política pública, não é capaz de resolver todos os problemas em função do grau de complexidade em que vive boa parte da população, sendo necessária a presença de outras políticas sociais para encontrar o caminho da emancipação social, política e econômica dos cidadãos. Para Costa (2010), no campo das políticas públicas, a centralidade da Assistência Estudantil necessita atender a vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes. A Assistência Estudantil é extremamente relevante para os alunos como proteção do direito à educação, sendo assim imprescindível a formulação de ações que considerem a especificidade dos estudantes de baixo poder aquisitivo, bem como os que não residem na mesma cidade onde a instituição está localizada (Araújo, 2019).

Para Kowalski (2012), as pesquisas que buscam compreender a institucionalização da Assistência Estudantil no Brasil necessitam contemplar a realidade sociopolítica e econômica do país. Seus aportes teóricos trilham o movimento histórico, caracterizados em três fases distintas: sendo a primeira a que contempla a criação da primeira universidade até o período de “redemocratização” política do país; a segunda, que versa sobre a conquista do seu espaço em meio aos debates sobre os projetos de leis que resultaram em uma nova configuração da política de Assistência Estudantil nas universidades brasileiras; e a terceira se corporifica em um período de expansão e reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Nesse contexto de ampliação das oportunidades de acesso ao Ensino Superior, destaca-se a implantação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), em 2008, pela Lei 11.892, que propiciou a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Esse processo recebeu aderência em estudos desenvolvidos por Moura (2007), ao defender novos espaços públicos, que passam a priorizar o acesso à educação, especialmente, de estudantes provenientes das classes populares. Para Taufick (2013), os espaços públicos nos campos da educação, necessitam atender aos alunos da educação básica, ao nível superior, desafiando as instituições a implementarem a Política de Assistência Estudantil. As ações de assistência aos estudantes em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica possibilitam não somente o acesso, mas também a permanência desses no contexto acadêmico, garantindo efetivamente o direito social à educação.

Atenta-se, desta forma, para os objetivos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que, a partir de 2010, busca impulsionar o desempenho dos estudantes e contribuir na redução dos índices de evasão e de retenção dos alunos. Para além disso, entende-se que esse processo possa contribuir na democratização, pela presença dos estudantes em seus ambientes estudantis e implementar ações que venham a “[...] minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior” (BRASIL, 2010, Art. 2º, Inciso II).

Consideradas as possíveis limitações na sua implantação, há que se reconhecer os impactos positivos do PNAES, tanto na adoção de novas práticas quanto no fortalecimento das ações já existentes com vistas à permanência dos estudantes nas IFES (Silva; Carvalho, 2020).

Como destaca Vieira e Castro (2019, p. 99) “[...] o PNAES ainda se constitui como o Programa que tem garantido a permanência de muitos estudantes que há alguns anos eram aliados do ensino superior”. A partir dessa configuração e da política de apoio ao aluno, deve-se destacar que a adoção do PNAES é, sem dúvida, um fator que induz outras formas de visitação e cria condições para certos tipos de permanência, histórica e socialmente excluídos em instituições públicas. Em um contexto social e educacional caracterizado por crescentes assimetrias e desigualdades na formação social, econômica, cultural e acadêmica, esse grupo tem sido privado do direito ao ensino superior (Silva; Carvalho, 2020).

Portanto, ao verificar a necessidade da implantação das ações do PNAES nos Institutos Federais, estes são desafiados a constituírem a Assistência Estudantil e, a partir da sua autonomia, propor:

[...] a aprovação pelos Conselhos Superiores de uma regulamentação específica para a assistência estudantil, envolvendo os setores da assistência social, coordenação pedagógica, psicologia, com critérios claros de acesso dos estudantes de origem popular, especialmente os vinculados ao PROEJA Médio e FIC, aos trabalhadores da rede CERTIFIC, aos estudantes atendidos pelos NAPNES, às mulheres vinculadas ao Programa Mulheres Mil, ao atendimento da mobilidade estudantil nacional e internacional (BRASIL/MEC/SETEC, 2015, p. 3).

Logo, ao descortinar a Política de Assistência Estudantil nos Institutos Federais, constata-se que estes possuem autonomia, a partir da qual cada campus possui em sua estrutura organizacional uma Coordenação de Assistência Estudantil (CAE), uma equipe multidisciplinar de profissionais que respondem pelo acesso, permanência, êxito e participação dos estudantes na Instituição. Os Institutos contam ainda com um Grupo de Trabalho da Assistência Estudantil, Pró-Reitorias e seus respectivos Comitês Assessores, aprovados pelo Conselho Superior.

Considerando a educação e a assistência estudantil enquanto direitos sociais materializados por meio de políticas públicas, destaca-se a pertinência de verificar as condições de implementação e a avaliação delas para compreender de que forma a comunidade está participando e/ ou acessando suas ações e benefícios. Allebrandt (2012) destaca que não é suficiente implementar as políticas públicas, faz-se necessário oportunizar a presença dos cidadãos, no planejamento e desenvolvimento da comunidade local, por meio de processo de Gestão Social. Trennepohl (2011) registra a importância das políticas públicas, enquanto processo que deve contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Nessa perspectiva, assevera Tenório (2002) que a gestão social passa a ser um mecanismo, para fortalecer a gestão pública, na medida em que promove a participação dos cidadãos no processo de elaboração/implementação/avaliação das políticas públicas.

Na relação Sociedade-Estado e gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo” ou “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliadores de resultados, mas sim como participantes ativos no processo de elaboração dessas políticas. Processo que deve ocorrer desde a identificação do problema durante

o planejamento de sua solução, acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado (Tenório, 2002, p. 135).

Igualmente, Allebrandt (2012) e Tenório (2002) entendem que, para avançar em questões complexas, como é o caso da organização social, há que se priorizar procedimentos que deem conta de uma realidade concreta que contemple as aspirações da sociedade civil para se constituir em igualdade de condições, como protagonistas de um movimento de articulação que permita a manifestação e a vocalização de pretensões tanto no processo de planejamento quanto na execução e na avaliação das políticas públicas. Um processo que apresenta como eixo gravitacional a gestão social, fundamentada em conceito de cidadania deliberativa, em que os caminhos são apontados em espaços de discussão sob a luz dos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Por fim, dada a centralidade da educação nos processos de desenvolvimento da sociedade, entende-se que ações realizadas para a materialização da Assistência Estudantil, orientadas com base no PNAES e que têm impactos diretos nos processos educacionais, passam a ser um objeto instigante e pertinente a pesquisar. No caso deste trabalho, analisa a implementação da EA enquanto política pública que poderá contribuir no acesso, permanência e êxito dos estudantes, executada em um espaço educacional público (quais sejam os cinco campi do IFFar localizados na mesorregião noroeste rio-grandense), a partir da ótica dos atores envolvidos neste processo, oportuniza um ambiente, uma realidade vivenciada pelos sujeitos da pesquisa para compreender o papel e a efetividade das ações, contribuindo, assim, nos movimentos de avaliação e planejamento de proposições futuras.

3 Procedimentos metodológicos

Por se tratar de pesquisa embasada no paradigma interpretativista, o qual, no entender de Saccol (2009), lança desafios para os pesquisadores, tais como ir a campo com um conjunto predefinido de construtos ou instrumentos para verificar a realidade e para captar aquilo que é, de fato, mais significativo, os caminhos metodológicos contaram a pesquisa na perspectiva aplicada, orientada pelos ensinamentos de Zamberlan et al. (2014), tendo como objetivo gerar conhecimentos acerca das condições de implementação da Política de Assistência Estudantil do IFFar.

A pesquisa realizada teve cunho descritivo, por meio de investigação documental, para identificar as características do fenômeno (Gil, 2012), que somam na construção do objeto de estudo. De abordagem qualitativa, a qual, para Godoy (1995), permite a realização de estudos de uma realidade empírica, em que os fatos sociais precisam ser analisados e observados no contexto ao qual pertencem.

Para a coleta dos dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, a fim de “[...] ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social” (Marconi; Lakatos, 2010, p. 178). Após a coleta, os dados foram analisados e interpretados com base na Análise de Conteúdo que, para Bardin (2016), é um método que propõe a classificação de dados significativos da pesquisa, permitindo trabalhar com um conjunto de técnicas de análise e sistematização dos resultados. Essa técnica permite a redução do grande volume de informações, ao comprimi-las em uma comunicação mais estruturada, pelas características particulares ou categorias conceituais.

Registra-se ainda, que a presente pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Unijuí, de acordo com a Resolução CNS 510/16 do Conselho Nacional de Saúde, em função dos procedimentos metodológicos que contemplam dados coletados diretamente dos participantes, que ficarão sob a responsabilidade dos pesquisadores, por um período de cinco anos e após serão deletados e/ou incinerados.

4 Análise e discussão dos resultados

A pesquisa conta com os resultados coletados, seja no campo teórico-metodológico, seja pelas entrevistas semiestruturadas, realizadas com os cinco gestores e 30 alunos. Esse processo apresenta três níveis de categorias (implementação, efetividade e papel desempenhado) para entender os cinco campi do IFFar (Santo Augusto, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo e Frederico Westphalen), na Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Para atender às orientações éticas e de sigilo, as respostas dos gestores foram nomeadas como G1, G2, G3, G4 e G5. Já as respostas dos questionários semiestruturados, aplicados aos estudantes, foram identificadas/transcritas em A, B, C, D,...Y, Z, a, b, c, d.

Assim a primeira categoria de análise identifica a implementação da Política de Assistência Estudantil, a partir das informações coletadas, que registram às faixas etárias dos estudantes beneficiários que participaram da

pesquisa, mais da metade (56,7%) têm idade entre 18 e 25 anos; 20% dos alunos têm idades entre 30 e 40 anos; 13,3% têm entre 14 e 17 anos; 10% têm entre 25 e 30 anos. Não se obteve resposta de aluno com mais de 40 anos. A maioria dos respondentes, declarou-se do sexo feminino (70%) e 30% do sexo masculino.

A pesquisa registrou que a maioria dos estudantes são provenientes de comunidades e famílias que se encontram em vulnerabilidade social, de comunidades indígenas, de assentados e uma grande parcela da população que vive no meio rural. A maioria dos estudantes que participaram da pesquisa (53,3%) tem renda entre 1 e 1,5 salários- mínimos mensais; 20% têm renda até meio salário- mínimo; 13,3% têm renda de até a 1 e meio salários- mínimos; 6,7% têm renda menor que meio salário- mínimo; e os outros 6,7% sem renda fixa. Com isso, verifica-se que a existência de uma Instituição de Ensino no interior do Rio Grande do Sul possibilita às pessoas, que antes estavam alijadas do acesso ao ensino superior público, novas oportunidades de educação e formação, o que, provavelmente, impactará na sua inserção no mundo do trabalho.

Portanto, ao trilhar o caminho da educação, surge a oportunidade de conquistar uma vida melhor. Esse processo é corroborado pelos dados apresentados na pesquisa realizada por Araújo (2019), a qual aponta que 97% dos acadêmicos dos cursos de Administração e Agronomia registraram que os conhecimentos adquiridos no mundo acadêmico contribuíram para desenvolver competências desejáveis para ingressarem no mercado de trabalho.

Em um segundo momento, a pesquisa apresenta a categoria de análise, a busca da efetividade, ao ofertar uma educação pública gratuita, no interior do Estado, que contribui para a permanência dos estudantes no Instituto. Na percepção dos gestores, “a política de assistência estudantil é importante, pois são ações que fazem com que os estudantes permaneçam na instituição, essa política vem ao encontro do programa permanência e êxito da instituição”. Para além, segundo os gestores, os egressos permanecerem na região, exercendo suas atividades. O gestor G2 registra as ações de AE como “muito importantes, tendo em vista que ela atinge os mais variados cursos, e devido às políticas e ações afirmativas, através das cotas, podemos dizer que 70% dos nossos alunos não têm uma renda tão elevada”.

Então, acredita-se que, na medida que a Política de Assistência Estudantil contribui para a permanência dos estudantes na Instituição, essa

política se efetiva e desempenha um papel importante, fixando os jovens no trabalho, para gerar renda. Nesse sentido, merece reconhecimento a oferta de um conjunto de auxílios/benefícios aos estudantes, tais como: transporte, alimentação, participação em eventos e, em alguns campi, a moradia estudantil. Para muitos dos estudantes beneficiários, os auxílios/benefícios são indispensáveis para que possam colocar em prática o projeto de formação, no qual já se vislumbram como futuros profissionais a serviço da região.

Em um terceiro momento, a pesquisa trabalha a categoria do papel que o Instituto desempenha, para além da conquista dos benefícios, também se faz necessário compreender a importância da equipe de profissionais que desempenha as funções e o papel na Instituição, ao contar com o trabalho do Assistente Social, Psicóloga (o), Pedagoga (o), Técnica (o) em Assuntos Educacionais, Odontóloga(o), Médica(o), Enfermeira(o), Nutricionista, Assistente de Alunos. Para os gestores, a conquista desse conjunto de atividades profissionais contribui no processo da operacionalização da política de AE nos campi é considerada como muito importante para o desempenho do papel do instituto. A pesquisa identificou nos discursos dos gestores G1, G3, G4 e G5, como sendo de “extrema importância, dão suporte para resolverem várias questões no decorrer do seu percurso educacional dos alunos, refletindo diretamente na permanência dos estudantes na Instituição”.

Na pesquisa realizada com os alunos (menos A, F, b, c, d), estes destacaram a importância da equipe de profissionais, por não possuírem acesso aos serviços de saúde na rede do município, já que estão boa parte do tempo na escola. Esse suporte, pelas falas dos alunos, fica evidente dada a importância oferecida tanto pelo suporte físico como pelo suporte mental no seu percurso da vida estudantil, identificando desta forma o papel desempenhado pelo Instituto.

Já na categoria de análise, campo da implementação da Política de Assistência Estudantil, pelos resultados da pesquisa, os estudantes destacaram que os auxílios financeiros são extremamente importantes para a permanência na Instituição. “Como não temos uma espécie de renda, manter a presença no campus só pelos auxílios, pois sem eles não teria condição de me deslocar da cidade para o campus e não teria como pagar transporte”.

Dessa forma, ao estabelecer um diálogo no campo da autonomia dos IFs (dispostas na sua lei de criação, Lei 11.892/2008), somada à autonomia

conferida às instituições pelo Decreto 7.234/2010 para a operacionalização da Assistência Estudantil em Instituições de Nível Superior, Taufick (2013) corrobora ao afirmar que a autonomia permite planejar ações que venham ao encontro das necessidades dos discentes, proporcionando benefícios diversos. Declara que os benefícios sociais são destinados aos alunos que comprovem estar em situação de vulnerabilidade social. Os benefícios universais são de oferta permanente e atendimento pontual, mediante demanda espontânea pelos estudantes (tais como atenção à saúde, participação em atividades de cultura e lazer). Já os benefícios acadêmicos são direcionados aos alunos que participam de projetos de pesquisa ou que apresentam bom desempenho acadêmico, geralmente oferecidos como bolsas (repasso pecuniário mensal, por tempo determinado em edital, no qual constam os critérios para seleção e manutenção).

Por conseguinte, para atender os benefícios, para a implementação enquanto categoria de análise, a pesquisa identificou que os campi possuem uma equipe de profissionais, desenvolvendo suas atividades na Coordenação de Assistência Estudantil. Assim, pelos dados coletados, a partir da ótica dos gestores, não só reconhecendo este trabalho, mas apontam também a necessidade de o ampliar. Ao verificar essa temática pelas lentes de Demo (2000), a partir do que destacam os gestores, a Assistência Estudantil, isoladamente, não é capaz de resolver todos os problemas, devendo ser articulada a outras políticas sociais, para garantir a emancipação do beneficiário, sobretudo a partir da sua educação, o que remete para a análise da efetividade e do papel do Instituto.

Portanto, ao verificar as três categorias (implementação, efetividade e papel desempenhado), no campo das Políticas Públicas de Assistência, pelos dados coletados nas entrevistas (G1, G3, G4), estes indicam a necessidade de ampliar e qualificar as condições de operacionalização das ações para ampliar as atividades que auxiliam na permanência dos alunos na Instituição, contribuindo, assim, na redução dos índices de evasão escolar. G1, G3, G5 destacaram a necessidade de qualificar cada vez mais a equipe de assistência. Além disso, G2 e G4 afirmaram que a busca pela permanência é um processo complexo, que necessita contar com todos os profissionais da Instituição.

Portanto a compreensão da Assistência Estudantil, enquanto uma conquista social, mostra-se presente nas entrevistas realizadas com os gestores, apresenta como um campo fértil de pesquisa, necessitando apresentar para a comunidade escolar e para a sociedade o quanto é

complexo esse processo. Os estudantes necessitam compreender que os benefícios da Assistência Estudantil são uma conquista histórica, de muita luta para superar a política assistencialista. Essa leitura é corroborada em boa parte da pesquisa pelos gestores: “a Assistência Estudantil, talvez necessite de uma maior participação do aluno na implementação para ter consciência destas conquistas”. Já na pesquisa com os alunos, encontra-se a seguinte afirmação: “quando o aluno se encontra amparado por profissionais competentes, que é o caso da Assistência Estudantil, ele tem motivação para continuar, pois encontra apoio para seus anseios e reconhece a importância da Assistência Estudantil”.

Em relação à categoria efetividade da Política de Assistência Estudantil, a pesquisa indica que, de acordo com percepções dos gestores e estudantes, as ações estão sendo implantadas com efetividade, o que significa a real possibilidade da permanência dos estudantes na instituição, para a conclusão de seus cursos, conforme objetiva o Decreto 7.234/2010. Nesse sentido, Silva (2001) reforça a necessidade das políticas públicas como sendo um resultado da ação do Estado, uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, para planejar o necessário em um processo de inclusão social.

Ainda para Silva (2001, p.38), a política pública “é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social”. Um processo que encontra eco na maioria das entrevistas com os gestores, especialmente, no campo da efetividade, ao buscar a inclusão e a formação educacional. No entanto, G1 e G4 apontam que “não temos dados estatísticos no Instituto, é preciso que seja implantado no IFFar um programa de acompanhamento de egressos”.

Ainda, a pesquisa permitiu registrar as percepções dos estudantes e gestores, sobre a importância dos Institutos Federais como ambientes para o exercício da democracia, da participação ativa no processo educacional. Para Höfling (2001), a participação do quadro de discentes e docentes é um caminho para a elaboração do planejamento, da execução e avaliação das políticas educacionais. Nesse sentido, é necessário que cada Instituto conheça as ameaças e oportunidades presentes em sua região, os pontos fortes e fracos no ambiente interno da Instituição para, desta forma, responder efetivamente aos anseios da territorialidade em que os Institutos estão inseridos.

Ao descortinar as falhas na implementação, execução e funcionamento da Política de Assistência Estudantil, pelo caminho da pesquisa, os gestores registram a necessidade de ampliar os mecanismos de controle. Existem deficiências de controle que necessitam ser informatizadas para que os gestores possam melhor monitorar as ações de acesso dos estudantes, o que indicaria a qualificação do planejamento. No entender de Allebrandt (2012) e Tenório (2002), é necessário estimular o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas para empoderar os sujeitos que participam do processo.

Isso significa que o planejamento é um mecanismo sistêmico, que conta com processos metodológicos não só para contextualizar o ambiente interno e externo da Instituição, mas para também estabelecer metas, a realização de ações e a administração dos recursos em uma lógica em que a política de Assistência Estudantil seja vista como um direito social, a partir da concretização do processo de descentralização e interiorização da educação.

O gestor G3 afirma que a Política de Assistência Estudantil “é um direito social, uma conquista presente na Constituição que nós devemos cumprir aqui”. Em sua maioria, os gestores veem a Política de Assistência Estudantil como um direito social e não como um movimento assistencialista. Registram que “vivemos em uma sociedade com muita disparidade socioeconômica”, em que as políticas públicas são indispensáveis para auxiliar no processo de inclusão social. Corroborando essa manifestação, Sposati (2002) recomenda que é necessário superar a visão do assistencialismo, do favor, das concessões do Estado e entender a Política de Assistência Estudantil como um direito social.

Destaca-se as ações da Assistência Estudantil como partes de uma política que auxilia no processo de consolidação dos campi do IFFar na Região Noroeste, principalmente pela permanência dos estudantes, um suporte necessário para fortalecer a inclusão social, especialmente por meio do processo de interiorização da educação. Pelos dados coletados na pesquisa, realizada com os estudantes e gestores, constatou-se a necessidade de desenvolver cada vez mais a consciência, da importância que as ações da Assistência Estudantil proporcionam, no processo de permanência dos estudantes no Instituto. Para avançar na caminhada da conscientização, segundo Kowalski (2012), é indispensável mostrar a evolução histórica da Assistência Estudantil desde a sua criação. Dutra e Santos (2017) afirmam

que a criação da Política de Assistência Estudantil representa um marco histórico na conquista dos direitos sociais.

Dessa forma, pelos resultados da pesquisa, é possível afirmar que a Política de Assistência Estudantil é muito importante pelo acesso e permanência dos estudantes na vida escolar. No entanto necessita de mais investimentos por parte do governo federal. Um processo que efetivamente poderá contribuir na caminhada da inclusão social pela educação. À vista disso, Trennepohl (2011) defende que as ações das políticas públicas devem almejar uma melhor qualidade de vida da população, um processo em que formação escolar/acadêmica poderá auxiliar. Para Bastos (2017), é de responsabilidade do Estado desenvolver as políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento cultural e social de um povo.

Por fim, ao verificar a implementação, a efetividade e o desempenho da Política de Assistência Estudantil constatam-se que esse processo contribui de forma significativa na permanência dos estudantes na Instituição, bem como é visto como uma conquista social. Para Höfling (2001), esse resultado é um indicativo de que a educação é um caminho de inclusão social, uma política pública social de responsabilidade do Estado. Dessa forma, a Política de Assistência Estudantil poderá contribuir para a consolidação dos campi na Região Noroeste, bem como, consequentemente, fortalecer a interiorização da educação.

5 Considerações finais

Apresente pesquisa apresenta o processo de implementação, a efetividade e o desempenho da Política da Política de Assistência Estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha na Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Uma investigação que contemplou a consulta a aportes teóricos, questionários e entrevistas semiestruturadas para compreender as percepções dos gestores e dos alunos, tendo como referência as bases das ações indicadas pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil, legalmente normatizado pelo Decreto 7.234/2010. A partir dos dados coletados, o estudo apresenta as ações de Assistência Estudantil, um caminho para compreender essa política nos campi, de acordo com as particularidades de cada comunidade acadêmica.

No entanto, ao verificar as categorias de análise, implementação e efetividade no processo de seleção dos auxílios, a pesquisa identificou que os estudantes apontam algumas dificuldades para acessar o Programa,

em função da burocracia, da morosidade da seleção, bem como no pagamento. Acredita-se que esse processo irá conquistar melhorias a partir da informatização, presente na Resolução 051/2019/CONSUP, de 24 de outubro de 2019, porém necessita de um suporte no papel a desempenhar pelo Instituto.

Como consequência, acredita-se, pelos resultados coletados, que a Resolução 051/2019 (IFFAR, 2019) deverá proporcionar a unificação dos auxílios permanência e transporte, passando a serem ofertados, então, os auxílios de Permanência, Eventual e Atleta. As inscrições passarão a ser efetivadas de forma online, no Sistema Integrado do IFFar, no módulo da Assistência Estudantil, no qual os estudantes preenchem o cadastro único e enviam a documentação exigida em Edital. Já a análise continuará sendo feita pelo profissional Assistente Social, com base no índice de vulnerabilidade social do cadastro único.

Dessa forma, destacando-se a importância em (re) conhecer o público que necessita da Assistência Estudantil, identificou-se o perfil socioeconômico dos beneficiários da Política de Assistência Estudantil. Dentre algumas características presentes nesse perfil, estão estudantes de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social, contemplando estudantes do Ensino Médio Integrado, Concomitante/Subsequente, do Programa Nacional de Integração, com a Educação Básica, na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos e, no Ensino Superior, nos cursos de Bacharelados, Licenciaturas e Tecnólogos, por isso, apresentam características diversas e necessidades distintas no que se refere ao apoio da Assistência Estudantil.

Logo, a pesquisa identificou que os participantes da Política de Assistência Estudantil, necessitam contar tanto com auxílios financeiros quanto com benefícios universais e acadêmicos. Para além do apoio pedagógico, psicológico, médico e odontológico, é necessário que se estruture também um conjunto de ações preventivas na área da saúde, bem como das atividades culturais e recreativas, a fim de sanar as dificuldades para dar conta desses atendimentos pela rede municipal, uma vez que as cidades em se localizam estes campi são de pequeno porte e, com isso, muitas vezes não dispõem de estrutura para tal atendimento.

Quanto à efetividade, a Política de Assistência Estudantil, na percepção dos gestores e estudantes, mostra-se efetiva no processo de permanência dos estudantes, quando proporciona condições mínimas para que estes concluam seus cursos, seja com suporte dos auxílios e/ou

dos benefícios assistenciais. Porém, ao verificar os desafios, as sugestões de melhorias, apontadas pelos gestores e estudantes, indicam fragilidades no campo da burocracia, tais como a morosidade, bem como a necessidade de ampliar os recursos orçamentários para a realização das ações. Ainda, a pesquisa identificou a escassez de recursos humanos na Coordenação de Assistência Estudantil de alguns campi, o que se reflete na prestação dos serviços. Os gestores apontam ainda a necessidade de melhorar os índices de evasão e o acompanhamento de egressos, questões estas que devem ser resolvidas em nível institucional e não somente pelas Coordenações e equipes diretivas dos campi.

Quando questionados, gestores e estudantes, em relação ao papel desempenhado pela Política de Assistência Estudantil, os resultados apontam que este está sendo cumprido, na medida do acesso e permanência dos estudantes, ao oportunizar o suporte social e financeiro, ao buscar de forma permanente a inclusão social, na educação técnica e superior.

Portanto, pelos resultados da pesquisa, é possível apontar que a Política de Assistência Estudantil é uma política que auxilia na permanência dos estudantes nas Instituições de Ensino e, consequentemente, fortalece os campi, contribuindo para a interiorização da educação e para o desenvolvimento local.

Por fim, a trilha teórica-metodológica permite afirmar que a Política de Assistência Estudantil assume um papel pertinente na promoção de uma política educacional inclusiva, na medida em que contribui no processo de minimização de dificuldades socioeconômicas, possibilitando aos estudantes as condições de permanência nos cinco campi, do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha na Região Noroeste do Rio Grande do Sul (Santo Augusto, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo e Frederico Westphalen). Assim, aponta-se que a pesquisa de natureza política, a qual contribui na caminhada do processo de inclusão social por meio da educação, cria condições para uma vida em sociedade menos injusta, mais sustentável e, portanto, alinhada aos processos contemporâneos de desenvolvimento. No entanto, como é um processo complexo, necessita de pesquisas para cada vez mais compreender melhor a implementação, a efetividade e o desempenho da Política da Política de Assistência Estudantil.

Referências

ALLEBRANDT, S. L. Estado, Administração pública e Gestão Social. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Desenvolvimento sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

ALVES, J. M. A assistência estudantil no âmbito da política de Ensino Superior Pública. **Serviço Social em Revista**. v. 5, n. 1. jul./dez. 2002. Londrina-PR: UEL, 2002.

ARAÚJO, L. Viagem nossa de cada dia: o direito à educação superior e os desafios de permanência. **Interfaces da Educação**. Paranaíba, v. 10, n. 28, p. 189-213, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

BASTOS, M. de J. Políticas Públicas na Educação Brasileira. In: **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Edição 05. Ano 02, Vol. 01, julho de 2017.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. 2007a. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. 2007b. Disponível em portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm Acesso em: 27 de jul. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL.MEC, SETEC. **Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Exercício 2015. SETEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2016-pdf/45621-setec-analise-de-indicadores-2015-pdf/file> Acesso em: 21 mai. 2022.

BÜTTENBENDER, P. L., THESING, N. J., LLANO, G. P., VARGAS, M. W., & ALMEIDA, M. G. DOS S. Política de assistência estudantil em cinco campi do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha. Guaju: **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1–22, 2023. DOI: 10.5380/guaju.v10i0.89175. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/89175>. Acesso em: 30 abr. 2025.

COSTA, S. G. **A equidade na educação superior: uma análise política da assistência estudantil**. Porto Alegre, 2010.

DEMO, P. **Educação pelo avesso: assistência como um direito e como um problema**. São Paulo: Cortez, 2000.

DRAIBE, S. M. **A reforma dos programas sociais brasileiros: panorama e trajetórias**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., Rio de Janeiro. Anais [...] Grupo de Trabalho: Política e Economia. Petrópolis: Rio de Janeiro. 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266328377_A_reforma_dos_programas_sociais_brasileiros_panorama_e_trajetorias Acesso em: 02 mai. 2022.

DUTRA, N. G. dos R.; SANTOS, M. de F. de S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, jan. /mar. 2017.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975.

FARAH, M. F. S. Administração Pública e Políticas Públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Maio/Junho, 2011.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, 1995.

HÖFLING, E. de. Estado e Políticas (Públicas), Sociais. **Caderno cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

IFFAR. **Manual do Estudante 2021**. Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/attachments/download/24318/cbee5e2b8343b8f579ee8337dc678f7a>. Acesso em: 22 jul. 2022.

IFFAR. **Resolução Consup** nº 051/2019 de 24 de outubro de 2019 - Regulamento de Concessão de Auxílios do **IFFar**. 2019. Disponível

em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/attachments/download/18320/6223f4f669ee538b9a3aed331c7d15d0>. Acesso em: 22 jul. 2022.

IFFAR. PDI- **Plano de Desenvolvimento Institucional – 2014-2018**. Disponível em: <https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-do-pdi/item/8369-plano-de%20desenvolvimento-institucional-2014-2018>. Acesso em: mai. 2021

KOWALSKI, A. V. **Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012. Disponível: <https://hdl.handle.net/10923/5137> Acesso em: 01 mai. 2022.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

MARCONI, M. de A. LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

MOURA, D.H. **Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração**. 2007. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/11/110> Acesso em: 09 mai. 2022.

SACCOL, A. Z. Um Retorno ao Básico: Compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, maio/ago. 2009.

SILVA, A.R.X.; CARVALHO, M.C.A. de. Demarcações históricas sobre a assistência estudantil no Brasil. **Revista Exitus**, Santarém, PA, v. 10, p. 01-26, 2020.

SILVA, M. O. da S. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**, São Paulo: Veras, 2001.

SMITH, K. B.; e LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder- -CO, Westview Press. 2009.

SOUZA, C. **A nova gestão pública. Gestão Pública: Desafios e Perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001.

SPOSATI, A. **Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE

REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Anais [...], Lisboa, 2002.

TAUFICK, A. L. de O. L. **A avaliação da Política de Assistência Estudantil nos Institutos Federais para o PROEJA**. Juiz de Fora, 2013. 127f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaio de teoria organizacional a gestão social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002

TRENNEPOHL, D. **Avaliação de potencialidades econômicas para o desenvolvimento regional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

TUMELERO, S. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Revista Guaju**, Matinhos, v.4, n.2, p. 211-230, jul./dez. 2018 .

VIEIRA, P.L.; MOURA CASTRO, R.C.A. de. Permanência e êxito acadêmico: contribuição da Política de assistência estudantil na UFPA, campus de Altamira. **Revista Exitus**, v. 9, n. 3, p. 87-115, 2019.

ZAMBERLAN, L.; SOUZA, J. D. S. de; GRISON, A. J.; GAGLIARDI, A. de O.; TEIXEIRA, E. B.; DREWS, G. A.; VIEIRA, E. P.; BRIZOLLA, M. M. B.; ALLEBRANDT, S. L. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

URBANO E RURAL: TRANSFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS NA REGIÃO FUNCIONAL 7 DO RIO GRANDE DO SUL

Thiago Beniz Bieger
Reneo Pedro Prediger
Edemar Rotta

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.293-301

1 Introdução

O modo de distribuição territorial de uma população reflete suas características sociais, demográficas, culturais e econômicas. A divisão entre uma sociedade urbana, próxima ao centro do poder administrativo e comercial e uma sociedade rural, voltada a produção agrícola e extrativista já ocorria na sociedade romana (SOUZA et al., 2024). A industrialização e modernização das cidades forçou um processo de concentração populacional em áreas próximas aos centros de comércio e produção industrial. A urbanização é um processo, um fenômeno mais que um subjetivo (LENCIONI, 2008).

Neste sentido Lefébvre (1999) mostra que há um campo cego no processo de urbanização, sendo o processo de urbanização um subproduto da industrialização, sendo subordinada a esta. Dessa forma, o processo de urbanização carrega consigo uma mudança no modo de viver das pessoas, refletindo disputas de poder.

No âmbito dos estudos demográficos, até o Censo 2010 foram utilizadas como métrica para definição de urbano e rural no Brasil, as leis municipais que definem o perímetro urbano (SOUZA et al., 2024). Essa definição foi atualizada no Censo 2022 tendo em vista o advento de novas tecnologias de imagens orbitais, que permitiram definir áreas urbanas e rurais com maior precisão e que refletem a ocupação territorial da população. Essa mudança conceitual permitiu um olhar mais abrangente e eficaz para os estudos relacionados à população urbana e rural, tendo em

vista que considera as características de ocupação de fato em detrimento da ocupação legal.

Este capítulo pretende mostrar as transformações ocorridas na região funcional de planejamento 7 do Rio Grande do Sul no período 2010-2022, para discutir características da urbanização dos municípios desta região. Uma região funcional é um recorte territorial proposto pelo Estado por meio do estudo Rumos 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2006) que, em uma análise multidimensional, propôs a divisão do Estado em 9 recortes para fins de planejamento regional.

A região funcional de planejamento 7 abrange 77 municípios localizados no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul como mostrado no mapa a seguir:

Mapa 1 – Região Funcional de Planejamento 7



Fonte: Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul, 2019.

A região é composta por 4 COREDES, um sub-recorte previsto na Lei Estadual nº 10.283/1994 a saber: Corede Fronteira Noroeste, Corede Missões, Corede Noroeste Colonial e Corede Celeiro. A base da economia tem forte presença do setor agropecuário: 32,30% do Valor Adicionado Bruto no Produto Interno Bruto 2021 (IBGE, 2023). A importância do setor agropecuário na economia regional pode ser um fator determinante das transformações demográficas urbanas e rurais verificadas na região nos últimos Censos.

2 Metodologia

O estudo parte de uma breve contextualização dos conceitos de urbanização por meio de uma revisão bibliográfica em artigos científicos publicados sobre o tema. A região foi apresentada por meio da pesquisa em livros e legislação de formação das divisões políticas regionais.

Para analisar as informações necessárias, neste estudo se utilizam os dados secundários, coletados pelo Censos Demográficos 2010 e 2022, realizados pelo IBGE. O Censo Demográfico é uma pesquisa decenal que tem por objetivo “contar os habitantes do Território Nacional e identificar suas características, e conhecer, em detalhes, como é e como vive a população” (IBGE, 2023).

As informações foram categorizadas comparando os dados municipais levantados em 2010 e 2022 para verificar quais as características dos municípios com maiores e menores variações no processo de urbanização. Da mesma forma, se categorizaram as variações por tamanho dos municípios para indicar as diferenças do processo de urbanização de municípios.

Com os dados levantados, foram relacionados a bibliografia para apresentar alguns desafios em políticas públicas, notadamente os relacionados à saúde, transporte e educação em áreas menos povoadas e mais distantes das sedes municipais.

3 Resultados

Em uma perspectiva histórica, os Censos Demográficos mostram que esta região teve um processo de intensa perda populacional entre 1980 e 2010. A região perdeu, no período, 44.902 habitantes, correspondendo

a 5,5% da população residente em 1980. No entanto, esse processo tem se alterado na última década.

A população residente na região funcional 7 do Rio Grande do Sul teve variação positiva de 0,16% no período entre os Censos 2010 e 2022, passando de 759.591 para 760.825 habitantes, uma diferença de 1.234 pessoas. Essa baixa variação reforça, neste recorte territorial, que as transformações são predominantemente intra regionais.

A tabela 1 mostra a população recenseada em 2010 e 2022 nos municípios da região funcional de planejamento 7 por situação urbana e rural:

Tabela 1 – População recenseada, por situação do domicílio

COREDE	Município	2010			2022		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Celeiro	Até 2500 habitantes	4595	2492	2103	4110	2557	1553
	De 2501 a 5000 habitantes	40947	20013	20934	38432	21803	16629
	De 5001 a 10000 habitantes	30204	13609	16595	26492	13641	12851
	De 10001 a 20000 habitantes	41771	26351	15420	41285	28654	12631
	De 20001 a 40000 habitantes	23965	19054	4911	25436	20921	4515
	Mais de 80000 habitantes	-	-	-	-	-	-
Fronteira Noroeste	Até 2500 habitantes	6594	2226	4368	6108	2674	3434
	De 2501 a 5000 habitantes	24517	9677	14840	21413	10485	10928
	De 5001 a 10000 habitantes	47344	24051	23293	45597	26714	18883
	De 10001 a 20000 habitantes	32726	22350	10376	34171	25427	8744
	De 20001 a 40000 habitantes	23726	18962	4764	24916	20954	3962
	De 40001 a 80000 habitantes	68587	60366	8221	76963	70764	6199
	Mais de 80000 habitantes	-	-	-	-	-	-

Missões	Até 2500 habitantes	11522	2858	8664	10170	3358	6812
	De 2501 a 5000 habitantes	22879	8921	13958	21739	10660	11079
	De 5001 a 10000 habitantes	61210	31520	29690	56997	33586	23411
	De 10001 a 20000 habitantes	41574	30266	11308	40018	31203	8815
	De 20001 a 40000 habitantes	34556	30508	4048	34752	31882	2870
	De 40001 a 80000 habitantes	76275	71804	4471	76917	72837	4080
	Mais de 80000 habitantes	-	-	-	-	-	-
Noroeste Colonial	Até 2500 habitantes	4637	1299	3338	4314	1507	2807
	De 2501 a 5000 habitantes	6432	3765	2667	6567	4207	2360
	De 5001 a 10000 habitantes	38557	19886	18671	36133	21323	14810
	De 10001 a 20000 habitantes	-	-	-	-	-	-
	De 20001 a 40000 habitantes	-	-	-	-	-	-
	De 40001 a 80000 habitantes	38058	34562	3496	43515	40304	3211
	Mais de 80000 habitantes	78915	71550	7365	84780	77517	7263
TOTAL Região Funcional 7		759591	526090	233501	760825	572978	187847

Fonte: Elaborado pelos autores sobre dados do Censos Demográficos 2010 e 2022.

A partir dos dados coletados, é possível inferir que em todas as classes de tamanho de município, dos menores aos mais populosos, houve aumento da proporção da população urbana em relação ao total, mostrando o contínuo processo de urbanização na região. As maiores variações se concentram nos municípios menores, com até 5000 habitantes.

Quando considerado o total da população da região funcional, a área rural perdeu, no período, 19,55% dos seus habitantes, um contingente de 45.654 pessoas, o que seria o 4º maior município da região em 2022.

Há uma maior concentração de população urbana nos COREDES Noroeste Colonial (82%) e Missões (76%) acima da concentração urbana verificada na Região Funcional (75%). Quando comparado ao Censo

anterior, os maiores crescimentos urbanos foram verificados nos COREDES Celeiro e Fronteira Noroeste, com 11,96 e 10,99% respectivamente.

Um retrato mais específico, em nível municipal, pode ser verificado pela análise das informações da Tabela 2:

Tabela 2 – População recenseada, por situação do domicílio, dos 10 maiores municípios da região

COREDE	Município	2010			2022		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Noroeste Colonial	Ijuí	78915	71550	7365	84780	77517	7263
Fronteira Noroeste	Santa Rosa	68587	60366	8221	76963	70764	6199
Missões	Santo Ângelo	76275	71804	4471	76917	72837	4080
Noroeste Colonial	Panambi	38058	34562	3496	43515	40304	3211
Missões	São Luiz Gonzaga	34556	30508	4048	34752	31882	2870
Celeiro	Três Passos	23965	19054	4911	25436	20921	4515
Fronteira Noroeste	Três de Maio	23726	18962	4764	24916	20954	3962
Fronteira Noroeste	Horizontina	18348	14569	3779	18851	16009	2842
Missões	Giruá	17075	12907	4168	16013	12951	3062
Fronteira Noroeste	Santo Cristo	14378	7781	6597	15320	9418	5902

Fonte: Elaborado pelos autores sobre dados dos Censos Demográficos 2010 e 2022.

Os 10 municípios mais populosos, de um total de 77 municípios na região funcional, respondem por 54,86% da população total da região. Essa proporção era de 51,85% em 2010. Destes municípios, 4 pertencem ao Corede Fronteira Noroeste, 3 ao Corede Missões, 2 ao Corede Noroeste Colonial e 1 ao Corede Celeiro.

Todos os municípios apresentaram aumento absoluto e relativo de população urbana. Os 5 maiores municípios apresentam taxa de urbanização acima de 90% da população. Em relação a perda de população rural, as maiores perdas populacionais nas áreas rurais ocorreram em São Luiz Gonzaga (-29,10%) e Giruá (-26,54%). As menores perdas de população rural nos municípios listados, ocorreram em Três Passos (-8,06%) e Panambi (-8,15%).

Em outro extremo, a tabela 3 apresenta os números recenseados nos 10 menores municípios da região funcional:

Tabela 3 – População recenseada, por situação do domicílio, dos 10 menores municípios da região

COREDE	Município	2010			2022		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Missões	Pirapó	2757	777	1980	2260	818	1442
Noroeste Colonial	Nova Ramada	2437	670	1767	2163	710	1453
Noroeste Colonial	Bozano	2200	629	1571	2151	797	1354
Fronteira Noroeste	Porto Mauá	2542	954	1588	2142	863	1279
Celeiro	Bom Progresso	2328	1146	1182	2096	1254	842
Celeiro	Inhacorá	2267	1346	921	2014	1303	711
Missões	Ubiretama	2296	500	1796	1994	535	1459
Missões	Sete de Setembro	2124	494	1630	1830	569	1261
Missões	Mato Queimado	1799	479	1320	1795	696	1099
Fronteira Noroeste	Porto Vera Cruz	1852	440	1412	1560	397	1163

Fonte: Elaborado pelos autores sobre dados do Censos Demográficos 2010 e 2022.

Quando olhamos para os 10 municípios com menor população, há uma mudança de predomínio dos Coredes, sendo 4 municípios abrangidos pelo Corede Missões, e 2 municípios em cada um dos demais Coredes. Esses municípios respondem por apenas 2,6% da população total da região, mas somados seriam o 8º maior município em termos populacionais.

Assim como os maiores municípios, todos apresentaram aumento na proporção urbana da sua população, no entanto, a taxa de urbanização é significativamente mais baixa, não chegando a 40% em 7 dos 10 municípios selecionados.

Em todos os municípios houve perda de população rural, com destaque para Bom Progresso (-28,76%) e Pirapó (-27,17%). A menor perda relativa de população rural ocorreu em Bozano (-13,81%), ainda assim um índice elevado no período. Um destaque também para um fenômeno de perda de população urbana, ocorrido em 10 dos 77 municípios, com maior retração urbana em Coronel Bicaco (- 550 habitantes).

Em números absolutos, o município de Ijuí teve a menor perda de população rural (-102 habitantes) e o município de Santa Rosa teve a maior perda populacional rural (-2022 habitantes). Dez municípios tiveram perdas absolutas de mais de 1000 habitantes rurais no período.

4 Considerações finais

A inversão, no último período censitário (2010-2022) da dinâmica populacional, partindo de um contexto de perda para uma estabilidade positiva do número de habitantes da região funcional de planejamento 7, permite adotar novas estratégias e estudos sobre o desenvolvimento desta região.

O constante processo de urbanização ocorrido na região pode apresentar desafios ao poder público, tendo em vista que a mudança das características da população e da sua relação com o território, de uma característica rural para urbana, urge novas necessidades em relação a sustentabilidade, habitação, saneamento e saúde. Este processo não ocorre por si só, sendo resultado e contribuinte de diversos outros fatores.

Os dados levantados mostram que o processo de urbanização na região é intenso e desigual, mas ocorre em todos os municípios. Outro fator de análise para futuros estudos ficam por conta das diferenças no envelhecimento da população urbana e rural. A produção rural tem sofrido grandes transformações devido a falta de mão de obra e envelhecimento dessa população.

Quanto ao envelhecimento da população geral e, mais especificamente, da população rural, existem hipóteses que podem ser analisadas, como o fato de que a população rural atualmente tem proteção social previdenciária diferenciada, que pode ser um fator novo em relação ao processo de urbanização da região. Dados ainda não divulgados pelo Censo 2022, podem mostrar uma mudança do perfil da população que migra das áreas rurais para as áreas urbanas, já que tradicionalmente esse processo foi realizado por pessoas jovens.

As transformações demográficas já mostram algumas características como menores investimentos em áreas rurais, dificultando o acesso daquela população a serviços públicos como saúde, transporte e educação. Há necessidade de novos estudos para ampliar o período de análise, com uma visão mais abrangente de décadas passadas, para entender quem são as pessoas que se mantêm nas áreas rurais e como isso impacta na vida da população urbana.

Referências

IBGE. Agregados por setores censitários. **Resultados do universo**: nota metodológica n. 06. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102136.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

IBGE. Censo Demográfico 2022. **População e domicílios**: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2021**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 22 dez. 2024.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4955721/mod_resource/content/1/Cap.2_CampoCego_RevolucaoUrbana_lefebvre.pdf. Acesso em: 21 dez. 2024.

LENCIONI, S. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP Espaço e Tempo**. São Paulo. v. 12, n. 1, p. 109-123, 2008. Disponível em: <http://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2008.74098>. Acesso em: 19 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento; SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SCP, 2006. 5v. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12102911-rumosvol1-1-001-298-red.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul**. 4. ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/202104/22150920-atlas-socioeconomico-para-site.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2024.

SOUZA, André Lopes de *et al.* Revisão metodológica da tipologia urbano-rural no Censo Demográfico 2022. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. v. 29, n. 11, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320242911.03062024>. Acesso em: 02 dez. 2024.

POLÍTICA DE EQUIDADE DO SUS, CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE A (IN)APLICABILIDADE PARA O PÚBLICO LGBTQIA+ NA REGIÃO DA 12ª CRS/RS

Varlei Machado da Rosa

Ivann Carlos Lago

DOI 10.46550/978-65-6135-128-7.303-319

1 Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS), é fundamentado nos princípios da universalidade, integralidade e equidade. Nesse sentido, pensar em política pública de saúde no Brasil significa direcionar a análise para esses princípios basilares. Assim, o presente ensaio busca analisar a (in)aplicabilidade da Política de Equidade em Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, com foco na comunidade LGBTQIA+, na circunscrição da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS).

A política de equidade é direcionada para populações específicas, que possuem necessidades diferenciadas e vulnerabilidades no acesso aos serviços de saúde. Pensando nisso e conjuntamente com a Política de Equidade, o Estado do Rio Grande do Sul disponibiliza recursos financeiros para a realização de ações voltadas para esse público, através do Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS).

No entanto, evidencia-se que os municípios pertencentes à 12ª CRS não encaminharam projetos para utilizar esses recursos, deixando de incluir nas suas prioridades os grupos de populações específicas, que incluem a comunidade LGBTQIA+. Assim, deixaram de receber recursos financeiros significativos para a região, reforçando as desigualdades e a falta de acesso desses indivíduos à bens públicos.

Nessa análise, identifica-se que a omissão dos gestores em não apresentar projetos dentro dessa política de equidade, afeta diretamente o

capital social, assim como o desenvolvimento regional da localidade. Pensar em desenvolvimento regional, sob o viés do capital social, significa ir além das concepções econômicas e perpassar por questões de cooperação, confiança e igualdade entre os cidadãos. Dessa forma, ao não incluir a comunidade LGBTQIA+ em políticas de equidade, os municípios da 12ª CRS estão reforçando a discriminação, preconceito, violências e desigualdades desse grupo que, historicamente, é marginalizado socialmente.

Metodologicamente, foi utilizada a abordagem qualitativa, utilizando como estratégias de pesquisa a análise de documentos, bem como uma revisão bibliográfica, que buscou compreender a (in)aplicabilidade da Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde, especificadamente na 12ª CRS/RS. Assim, foram analisadas informações advindas de fontes primárias e secundárias, como legislações, portarias ligadas aos órgãos públicos de saúde, dados obtidos através da plataforma pública Ouvidoria-Geral do Estado e IBGE. Os dados foram coletados, principalmente, por meio de consulta documental à Divisão de Políticas de Promoção da Equidade em Saúde, que é responsável pela gestão do PIAPS, a partir do recorte dos 24 municípios pertencentes à 12ª CRS. O período consultado foi de 2022 à setembro de 2024.

Como forma de compreender a temática retratada no artigo, organiza-se o mesmo a partir de duas seções específicas. Na primeira aborda-se sobre a política de equidade em saúde direcionada ao público LGBTQIA+, assim como é analisa-se a realidade dessas questões na circunscrição da 12ª CRS/RS. Na segunda, discute-se sobre a perspectiva do capital social e as relações entre a equidade em saúde e o desenvolvimento regional, com foco na região pertencente à 12ª CRS.

2 A política de equidade do SUS para o público LGBTQIA+: desafios da (in)aplicabilidade na região da 12ª CRS/RS

A sociedade brasileira, formada a partir de estruturas patriarcalistas¹ e heteronormativas², historicamente, excluiu a comunidade LGBTQIA+

1 Nas reflexões de Gerda Lerner (2019, p. 294-295) o patriarcado é “[...] a manifestação e institucionalização da dominância masculina sobre as mulheres e crianças na família e a extensão da dominância masculina sobre as mulheres na sociedade em geral”. Dessa forma, afirma-se que o patriarcado, historicamente, estabelece as normas e o papel que cada gênero deve seguir a partir de valores, leis ou costumes criados pelos homens. (Lerner, 2019). Em outras palavras, Tiburi (2019, p. 59) afirma que o patriarcado “[...] representa a estrutura que organiza a sociedade, favorecendo uns e obrigando outros a se submeterem ao grande favorecido que ele é, sob pena de violência e morte.”

2 A heteronormatividade, é compreendida como a normatização das sexualidades, estabelecendo

dos espaços públicos e do acesso aos direitos básicos garantidos pelo poder estatal. Nesse cenário, os indivíduos que não se enquadram nos padrões da heterossexualidade encontram-se suscetíveis à violência, discriminação e preconceito.

Em contrapartida, os movimentos LGBTQIA+ que surgiram nas décadas de 1970 e 1980, mas principalmente após o período da ditadura militar que assolou o país, buscam a plena cidadania dessa parcela da população e a acesso humanizado a serviços públicos, como é o caso das questões relacionadas à saúde no Brasil.

As pessoas LGBTQIA+ são historicamente estigmatizadas e colocadas em posições inferiores no meio social. Durante a ditadura militar foram perseguidas, torturadas e mortas. Na visão religiosa, eram vistos como “pecadores”, “imundos” e “nefastos”. Não sendo diferente na área da saúde que, por muito tempo, procurou “curar” a homossexualidade a partir de tratamentos de tortura, levando milhares de pessoas a morte, depressão e ódio por si mesmas (Quinalha, 2022). Nesse contexto, quando a epidemia da Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS) eclodiu na década de 1980, a imprensa brasileira divulgou a doença como sendo uma “peste gay” ou “câncer gay”, o que intensificou o ódio contra essa população e a marginalizou ainda mais.

Naquele período, os movimentos LGBTQIA+, ou como chamado na época movimento homossexual, foi muito importante para debater sobre a saúde dos indivíduos não heterossexuais e pressionar os órgãos públicos. Nesse sentido, o movimento se desenvolveu na mesma época em que acontecia a mobilização “[...] pelo direito à saúde e por um sistema único e universal que logo se materializaria na Constituição de 1988.” (Quinalha, 2022, p. 116). Dessa forma, evidencia-se a participação dos movimentos LGBTQIA+ na construção e mobilização pela busca do direito à saúde gratuita e a conquista do Sistema Único de Saúde (SUS).

A criação do SUS, conforme Mello *et al* (2011, p. 12) “[...] significou um passo fundamental com vistas à universalização do acesso a ações de saúde concebidas em uma perspectiva [...]”, fundada através dos “[...] princípios de universalidade, integralidade e equidade.”. Sobre a universalidade, o SUS segue a base legal da Constituição Federal de 1988 que refere a saúde enquanto um “[...] direito de todos e dever do Estado,

a heterossexualidade enquanto única manifestação sexual aceita na sociedade. Além disso, cria “[...] instituições, estruturas de compreensão e orientações práticas que não apenas fazem com que a heterossexualidade pareça coerente – ou seja, organiza a sexualidade –, mas também que seja privilegiada.” (Berlant; Warner, 2002, p. 230).

garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” (Brasil, 1988, s.p.).

O princípio da integralidade, de acordo com Mattos (2001, p. 65) “[...] implica uma recusa ao reducionismo, uma recusa à objetivação dos sujeitos e talvez uma afirmação da abertura para o diálogo.”. Conforme o autor, a integralidade pode ser entendida a partir de três conjuntos: o primeiro refere-se aos trabalhadores de saúde; o segundo diz respeito a organização dos serviços; e o terceiro, é direcionado as ações governamentais sobre a saúde (Mattos, 2001). Nessa base, através desse princípio, “[...] busca-se ampliar as percepções das necessidades dos grupos, e interrogar-se sobre as melhores formas de dar respostas a tais necessidades.” (Mattos, 2001, p. 66).

Por fim, no que se refere ao princípio da equidade, também presente na base da construção do SUS, evidencia-se o fato “[...] de que grupos sociais distintos, como negras, índias, mulheres, crianças, idosas e LGBT, podem ter necessidades de saúde diferenciadas, implicando demandas por ações governamentais também diferenciadas [...]” (Mello et al., 2011, p. 12). Seguindo essa lógica, o Ministério da Saúde (Brasil, s.a.) afirma que a promoção da equidade é um princípio basilar do SUS, tendo relação com o que se entende por igualdade, assim como por justiça social. Nesse caso, assim como Mello *et al* (2011) o órgão ministerial entende que a equidade é orientada “[...] pelo respeito às necessidades, diversidades e especificidades de cada cidadão ou grupo social [...]” (Brasil, s.a., s.p.).

Nesse ponto, faz-se importante destacar que o Sistema Único de Saúde (SUS), forjado sob os princípios já mencionados, é entendido como uma política pública de Estado que busca garantir o acesso constitucional de atendimento em saúde gratuito para a população. Para Souza (2006, p. 26) a política pública se resume em um “[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Assim, constituem-se enquanto ferramentas que os governos possuem para impulsionar ou implantar “[...] programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (Souza, 2006, p. 26). Quando abordado no campo da saúde, a política pública é entendida como a organização e distribuição,

produção e gestão de bens ou serviços de saúde para os indivíduos e seus determinantes (Paim; Teixeira, 2006, p. 74).

Nesse panorama, destaca-se que uma das políticas criada no âmbito do SUS direcionada à população não heterossexual, é a Política Nacional de Saúde Integral LGBT instituída pelo Ministério da Saúde através da Portaria nº 2.836/2011. De acordo com a portaria, é objetivo dessa política “[...] promover a saúde integral da população LGBT, eliminando a discriminação e o preconceito institucional e contribuindo para a redução das desigualdades e para a consolidação do SUS como sistema universal, integral e equitativo.” (Brasil, 2011, s.p.). Além disso, tem-se que compete aos Estados “[...] incentivar a criação de espaços de promoção da equidade em saúde nos Estados e Municípios [...]” (Brasil, 2011, s.p.).

Em decorrência do disposto pelo Ministério da Saúde, a Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul instituiu em 2020, através da Portaria nº 512, a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde. O objetivo dessa Portaria é “[...] promover a equidade no acesso e na atenção à saúde de populações específicas estabelecendo os princípios e diretrizes para a organização dos serviços de saúde no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul [...]”. Considera-se população específica, para fins da política estadual de equidade, além da comunidade LGBT, “[...] os povos indígenas, população em situação de rua, população negra, povos ciganos, população privada de liberdade, egressos do sistema prisional, população de migrantes, refugiados e apátridas e população do campo, da floresta e das águas.” (Rio Grande do Sul, 2020, s.p.).

Conjuntamente com a Política Estadual de Promoção da Equidade, o financiamento de ações municipais, através das Secretarias Municipais de Saúde, em prol das populações específicas, é advindo do Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS), instituído pelo Decreto nº 56.601/2021. De acordo com o referido Decreto, o PIAPS “[...] consiste em um programa de fortalecimento e qualificação da Atenção Primária à Saúde – APS no âmbito municipal, por meio de acompanhamento sistemático e repasse de recursos financeiros aos municípios [...]”, para o custeio de ações em saúde que envolva, dentre elas, a Promoção da Equidade em Saúde. (Rio Grande do Sul, 2021, s.p.).

A distribuição desses recursos financeiros é estabelecida pela Portaria SES nº 360/2023 que dispõe em seu art. 33 o que segue:

Art. 33. O repasse será feito em parcela única e observará os seguintes critérios:

I – municípios com até 10 mil habitantes – R\$10.000,00 (dez mil reais);

II – municípios com 10.001 a 50 mil habitantes – R\$15.000,00 (quinze mil reais);

III – municípios com 50.001 a 100 mil habitantes – R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais);

IV – municípios com 100.001 a 1 milhão de habitantes – R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);

V – municípios com mais de 1 milhão de habitantes – R\$100.000,00 (cem mil reais). (Rio Grande do Sul, 2023, s.p.).

Além disso, os municípios podem receber recursos por, “[...] no máximo, um plano de ação por ano.”. Sendo que o plano de ações “[...] deverá ser encaminhado pelo gestor municipal, através de ofício, à Coordenadoria Regional de Saúde de sua circunscrição.” (Rio Grande do Sul, 2023, s.p.). Assim, a Coordenadoria Regional de Saúde fica responsável por acompanhar os projetos de ações encaminhadas pelos municípios. Para a presente pesquisa, a análise direciona-se à 12ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS) e aos municípios que fazem parte dessa circunscrição.

Em termos de localização, a 12ª CRS encontra-se na região de saúde 11, sendo estabelecido pelo Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul (COSEMS/RS). São 24 municípios que pertencem à 12ª CRS, conforme ilustrado no mapa abaixo:

Imagem 1: Região de Saúde 11 – Sete Povos das Missões.

12ª Coordenadoria Regional de Saúde



Fonte: Secretaria de Saúde (s.a.).

Nesse contexto, com relação ao desenvolvimento de ações voltadas para a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde a partir do PIAPS identifica-se que a Região de Saúde 11 possui um déficit de projetos que não são encaminhados para a 12ª CRS. De acordo com informações obtidas em consulta à Divisão de Políticas de Promoção da Equidade em Saúde, junto ao Departamento de Atenção Primária e Políticas de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2022 e 2023 nenhum município da 12ª CRS submeteu projeto para receber os recursos financeiros destinados a ações de equidade para as populações específicas (Rio Grande do Sul, 2024).

Sendo assim, considerando o que o art. 33 da Portaria SES 360/2023 dispõem sobre a distribuição dos recursos, além dos dados do Censo Populacional de 2022 do IBGE dos municípios da Região de Saúde 11, tem-se que a 12ª CRS deixou de receber anualmente o valor de R\$ 285.000,00 (duzentos e oitenta e cinco mil reais) por nenhum município submeter projetos (Rio Grande do Sul, 2024).

Diante dessa realidade, a 12ª CRS afirma que realiza encontros sistemáticos com os(as) secretários(as) municipais de saúde, coordenadores da atenção primária e demais profissionais de saúde dos municípios de abrangência da região. O objetivo dos encontros é sensibilizar os(as) profissionais para a temática da equidade, desde a aprovação da Política Estadual da Equidade em 2020 (Rio Grande do Sul, 2024).

Na prática, além desses encontros, a 12ª CRS realizou no ano de 2023 a “Capacitação voltada ao Programa de Incentivo Estadual de Atenção Primária – PIAPS”, que teve como público-alvo os(as) secretários(as) de saúde, coordenação da atenção primária a saúde e responsáveis pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN). No mesmo ano, foi realizada a “Oficina de trabalho sobre o Programa de Incentivo Estadual da Atenção Primária – PIAPS”, que contou com a participação da área técnica do nível central e teve como público-alvo os(as) secretários(as) municipais de saúde, coordenação da atenção primária a saúde, e representantes/lideranças locais das populações específicas (Rio Grande do Sul, 2024).

Com relação aos projetos, em nível estadual, criados a partir da publicação da Portaria SES nº 512/2020, o número total de projetos apresentados nas respectivas Coordenadorias Regionais de Saúde, bem como o quantitativo de projetos apresentados destinados ao público LGBTQIA+, no período de 2022 a setembro de 2024, está descrito no quadro abaixo:

Quadro 1: Número de projetos solicitando o recurso de incentivo à Promoção da Equidade em Saúde/PIAPS, por Coordenadoria Regional de Saúde, de 2022 a setembro de 2024.

Ano	Coordenadoria Regional de Saúde à qual o município pertence	Nº total de projetos apresentados	Nº de projetos apresentados que contemplavam o público LGBTQIA+
2022	1ª CRS, 3ª CRS, 8ª CRS, 9ª CRS, 17ª CRS, 10ª CRS, 14ª CRS, 16ª CRS, 18ª CRS.	21	18
2023	1ª CRS, 2ª CRS, 15ª CRS, 6ª CRS, 10ª CRS, 4ª CRS, 18ª CRS, 11ª CRS	19	15
2024	6ª CRS, 11ª CRS, 2ª CRS, 1ª CRS, 15ª CRS, 13ª CRS,	10	06

Fonte: Divisão de Políticas de Promoção da Equidade em Saúde do RS (Rio Grande do Sul, 2024).

Em virtude das informações relatadas, fica clara a não participação dos municípios pertencentes à 12ª CRS no PIAPS a partir de projetos relacionados às populações específicas, dentre elas a comunidade LGBTQIA+. Sendo assim, é preocupante que as gestões não utilizem dos recursos financeiros disponíveis para ações de equidade à essa população, considerando que os indivíduos presentes nesses grupos se encontram em situações de desigualdades e vulnerabilidades. A ausência dessas iniciativas, através dos representantes municipais da pasta da saúde, evidencia o descaso e a invisibilização das minorias sociais na região.

A comunidade LGBTQIA+, diante dessa omissão dos gestores de saúde, enfrenta desafios que marcam o acesso aos serviços de saúde nos municípios. As pessoas que fazem parte dessa sigla, possuem especificidades com relação à saúde, que vão desde o atendimento humanizado e especializado até tratamentos e procedimentos específicos dessa comunidade. Aqui importa dizer que a saúde da população LGBTQIA+ não se resume em doenças sexualmente transmissíveis, como é o caso da AIDS. Nesse viés, é imprescindível a articulação dos órgãos públicos na construção de ações voltadas para esse grupo vulnerável, que já enfrenta violências e preconceitos por serem quem são.

Não é objetivo dessa pesquisa averiguar os motivos pelos quais os(as) gestores(as) das Secretarias Municipais de Saúde, dentro da circunscrição da 12ª CRS, não construíram ou encaminharam os planos de ações desde 2022. Nesse ponto, a centralidade da discussão se direciona para a omissão dos municípios em não colocar em prática a política de equidade em saúde, e as repercussões disso no desenvolvimento regional. Sobre essas questões,

a próxima seção abordará na perspectiva do desenvolvimento regional a partir da teoria do capital social.

3 Equidade em saúde LGBTQIA+ e desenvolvimento regional: um olhar a partir da teoria do capital social

O homem, desde os primórdios da humanidade, é considerado um ser social que convive com outros indivíduos da mesma espécie em determinada sociedade ou comunidade. A necessidade de estar com outros indivíduos é uma das características do ser humano. Nas palavras de Yuval Harari (2018, p. 41), no livro *O Sapiens: uma breve história da humanidade*, o homem “[...] é antes de mais nada um animal social. A cooperação social é essencial para a sobrevivência e a reprodução.”. Nesse sentido, as relações sociais entre os indivíduos, baseadas na confiança e cooperação, fortalecem a comunidade em que estão inseridos. Assim, evidencia-se que “[...] esses elos relacionais, de confiança e de moral sejam estreitos e fortes, e a essa característica dá-se o nome de capital social.” (Schwinn; Cardoso, 2018, s.p.).

A perspectiva do capital social é retratada por alguns autores clássicos, como Hanifan, Pierre Bourdieu e Coleman. No entanto, foi a partir dos estudos e obras de Robert Putman (1995) que se consolidou o termo capital social no viés do desenvolvimento local e regional. Para Putman (1995 *apud* Frey, 2003, p. 176) o capital social “[...] se refere a elementos de organização social como as redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco.”. Nessa linha, entende-se que o capital social é baseado, principalmente, na confiança social e “[...] normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital, sendo a formação do estoque de capital social resultado de um processo histórico.” (Frey, 2003, p. 176).

Conforme a experiência estudada por Putman (2000 *apud* Moraes, 2003, p. 200) em duas regiões da Itália, a primeira que possuía grande “[...] participação política e solidariedade social nesse período, tornou-se uma das mais prósperas regiões da Europa [...]”, já a segunda região que “[...] inicialmente até apresentava alguns indicadores de desenvolvimento melhores que a primeira, tornou-se uma das regiões mais atrasadas da Itália.”. Sendo assim, o autor afirma em sua conclusão que o capital social,

presente na região, “[...] torna possível a tomada de ações colaborativas, que resultam em benefício para toda a comunidade.”

Diante disso, salienta-se que o autor mencionado argumenta no sentido de que as relações cívicas e a participação social possuem ligações diretas com a economia, “[...] ou seja as normas e instituições que configuram a comunidade cívica influenciam o desenvolvimento econômico.” (Castilhos, 2002, p. 31). Isso porque essa organização social, “[...] sustentada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseadas em regras compartilhadas e em confiança recíproca, se mostrou fundamental para um bom desempenho das instituições e da eficiência da sociedade e de sua economia.” (Frey, 2003, p. 176).

Seguindo essa abordagem, Becker (2003 *apud* Bilert et al., 2011, p. 33) sustenta a “[...] relação do capital social atrelado ao contexto econômico, ao destacar um estudo que analisa justamente a cultura das comunidades e suas relações com o desenvolvimento; [...] uma ‘cultura imputada de uma motivação econômica’ [...]”. Dessa forma, os fatores culturais e as relações entre os indivíduos, influencia na produtividade e na cooperação dentro da sociedade. Por isso, visualiza-se o capital social como um processo histórico em determinadas sociedades.

Nessa base, as conclusões trazidas por Putman (1995 *apud* Frey, 2003), referente a experiência de estudo nas duas regiões da Itália, evidenciaram a importância do capital social, enquanto mecanismo político, econômico e social, para o desenvolvimento regional. Aqui, faz-se necessário entender que o desenvolvimento é considerado um fenômeno “[...] localizado, multidimensional e complexo que implica um processo de transformação da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza.” (Lago; Rotta, 2018, p. 356).

Em decorrência dessa noção de desenvolvimento, alguns autores entendem que não há diferença entre o desenvolvimento de um país ou o de uma região, “[...] no entanto as explicações para um e outro podem ser distintas, por conta de uma questão de escala, das características socioespaciais e da historicidade diferencial dos territórios, ou mesmo de autonomia administrativa.” (Corrêa; Silveira; Kist, 2019, p. 07).

Conforme visto, o capital social possui como base para o desenvolvimento a cooperação e a confiança entre os indivíduos na sociedade. Dessa forma, contribuindo com essa perspectiva, revela-se a ideia de empoderamento comunitário que articula os interesses da comunidade.

Nessa concepção, o empoderamento comunitário “[...] se direciona ao desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos para articulação de interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos da cidadania, à defesa de seus direitos e à influência em ações do Estado.” (Baquero, M.; Baquero, R.; 2007, p. 141).

Na mesma visão, Kleba e Wendausen (2009, p. 733), entendem o empoderamento comunitário, enquanto nível grupal que desencadeia “[...] respeito recíproco e apoio mútuo entre os membros do grupo, promovendo o sentimento de pertencimento, práticas solidárias e de reciprocidade.”. Com isso, M. Baquero e R. Baquero (2007, p. 141) complementam afirmando que o empoderamento comunitário é essencial para o envolvimento das pessoas em comunidade, para compreender os problemas que afetam o seu cotidiano e discutir “[...] soluções alternativas, na definição de prioridades e na decisão a respeito de estratégias de implementação de programas, seu acompanhamento e avaliação.”. Assim, priorizar a solidariedade e a justiça social dentro de uma comunidade, significa que se tem um aumento do capital social, articulando o acesso equitativo aos bens sociais para todos os indivíduos.

Em vista disso, o capital social é fundamental e serve como um indutor para políticas públicas “[...], uma vez que, em se tratando de um potencial subaproveitado, a administração pública, seja por seus gestores ou burocratas, não visualiza que existe uma relação entre capital social, empoderamento e inclusão, sendo que a inclusão social é um objetivo amplo [...]” (Schwinn; Cardoso, 2018, s.p.). Sendo a inclusão importante para o desenvolvimento regional, pensar em políticas públicas que levam em consideração as questões de gênero e diversidade sexual, são cruciais para efetivar os fundamentos do capital social.

Nessa percepção, as condições “[...] de acesso a bens sociais, e ao próprio lugar na sociedade, refletem diretamente o papel das mulheres [...]”, assim como da comunidade LGBTQIA+, enquanto agentes sociais (Schwinn; Cardoso, 2018, s.p.). Seguindo essa dinâmica, as políticas de equidade em saúde para as pessoas LGBTQIA+ são fundamentais para o desenvolvimento regional e o capital social.

Dentre os princípios que formam a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde do Rio Grande do Sul, está a “[...] redução das desigualdades em saúde reconhecendo as diferenças e singularidades dos sujeitos, os direitos humanos e a justiça social.” (Rio Grande do Sul, 2020, s.p.). Assim, a equidade tende a ir além do princípio da universalidade,

uma vez que considera as necessidades e desigualdades específicas de cada grupo social. Dessa maneira, quando se pensa na comunidade LGBTQIA+ visualiza-se um cenário de vulnerabilidades, discriminação e com barreiras acentuadas pelo preconceito na esfera da saúde.

Essa realidade enfrentada pelas pessoas não heterossexuais, perpetua as desigualdades locais e regionais, além de fragilizar o capital social, ao deixar de incluir esse grupo social nos diferentes espaços da sociedade. Nesse sentido, a ausência de projetos dos municípios pertencentes à 12ª Coordenadoria Regional de Saúde, evidencia um déficit de capital social, impactando diretamente no desenvolvimento regional. Isso ocorre, porque o desenvolvimento regional não envolve somente questões econômicas, mas também as estruturas sociais que garantem a justiça social e equidade para a população.

Nesse viés, a não utilização dos recursos disponíveis do Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS) para ações de equidade em saúde, pode resultar no atendimento excludente de profissionais não capacitados para a comunidade LGBTQIA+, limitando a participação dessas pessoas no mercado de trabalho e na economia local. Além disso, a não implementação dessa política, representa um caminho de retrocesso para a comunidade LGBTQIA+. Essa omissão, reforça um ciclo de violências, exclusão e invisibilidade, criando barreiras para esses indivíduos não conseguirem acessar os serviços básicos de saúde, que são garantidos constitucionalmente no Brasil.

Como consequência, o preconceito e a omissão dos gestores em saúde em não construir ações em prol do segmento LGBTQIA+, enfraquecem a confiança e cooperação entre os indivíduos da sociedade, prejudicando o desenvolvimento de uma comunidade justa, saudável e inclusiva. Assim, é necessário mudar a lógica das gestões municipais pertencentes a região da 12ª CRS e iniciar o processo de construção de projetos de equidade em saúde, com o objetivo de utilizar os recursos do PIAPS e alcançar o público LGBTQIA+ que se encontra em situações de vulnerabilidade e exclusão.

Diante desse contexto, e equidade em saúde garante tanto direitos individuais, como a coletividade já que se torna uma estratégia para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, a política de equidade em saúde voltada para grupos que historicamente são marginalizados, como é o caso da população LGBTQIA+, são essenciais para a redução de desigualdades e fortalecimento do capital social.

4 Considerações finais

A presente pesquisa buscou demonstrar que a omissão dos municípios que pertencem à 12ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS) do Estado do Rio Grande do Sul, em construir projetos voltadas à política de equidade em saúde, afeta tanto o atendimento das necessidades específicas da comunidade LGBTQIA+, quanto o próprio desenvolvimento da região. Essa ausência de iniciativa das gestões municipais, evidencia o desinteresse em utilizar os recursos disponibilizados pelo Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde (PIAPS), deixando a região de receber desde 2022 até setembro de 2024 o valor de R\$ 285.000,00 para ações em saúde direcionadas as populações específicas.

Nesse contexto, ao ignorar as especificidades do segmento LGBTQIA+, os municípios da 12ª CRS não alcançam os ideais do capital social, que é a inclusão, confiança e cooperação entre os indivíduos, afetando diretamente no desenvolvimento regional. Nessa linha, os municípios que contemplam o capital social em sua estrutura, tendem a impulsionar o crescimento de suas relações comunitárias, fortalecendo o potencial de desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, a omissão dos municípios acentua a discriminação e as barreiras no acesso aos serviços públicos de saúde pela população LGBTQIA+, gerando impactos que ultrapassam a individualidade.

Sendo assim, as políticas de equidade em saúde tornam-se instrumentos centrais para o fortalecimento do desenvolvimento regional. Ao passo que os gestores municipais buscam garantir o acesso equitativo aos serviços de saúde por grupos específicos que, historicamente, são marginalizados socialmente, como é o caso das pessoas não heterossexuais, fomentam a participação comunitária na comunidade e contribui para uma sociedade mais justa e saudável.

Diante desse debate, o presente estudo não possui objetivo de esgotar as reflexões, uma vez que se torna fundamental compreender os motivos pelos quais os municípios da 12ª CRS não construíram projetos voltados para a política de equidade em saúde até o momento. Mesmo assim, entende-se que os gestores dessa região necessitam garantir os direitos de acesso à saúde equitativa por grupos vulnerabilizados, fortalecendo os pilares do capital social e do desenvolvimento regional.

Referências

BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute. **Trazendo o cidadão para a arena pública**: capital social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 1, 2007, p. 125-150. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/101>. Acesso em: 08 dez. 2024.

BERLANT, Laurent; WARNER, Michael. Sexo em Público. In: Jiménez, Rafael M. (editor). **Sexualidades Transgressoras**. Barcelona: Icaria, 2002.

BILERT, Vania Silva de Souza; *et al.* A contribuição do capital social para o desenvolvimento local sustentável. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista – UNIOESTE/MCR**, v. 11, n. 21, 2011, p. 29-42. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/8536/6279>. Acesso em: 07 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Equidade em Saúde. **GOV.BR**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade-em-saude>. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.836, de 1º de dezembro de 2011**. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT). Brasília, DF: Ministro da Saúde, 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2836_01_12_2011.html. Acesso em: 06 dez. 2024.

CASTILHOS, Dino Sandro Borges de. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2814/000326468.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 dez. 2024.

CORRÊA, José Carlos Severo; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; KIST, Rosane Bernardete Brochier. **Sobre o conceito de desenvolvimento regional**: notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019, p. 3-15. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/5255/870>. Acesso em: 08 dez. 2024.

FREY, Klaus. **Capital social, comunidade e democracia. Política & Sociedade**, v. 2, n. 2, abril de 2003, p. 175-187. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4958/4317>. Acesso em: 08 dez. 2024.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre, RS: L&M, 2018.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde Soc.**, v. 18, n. 4, 2009, p. 733-743. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2009.v18n4/733-743/pt>. Acesso em: 08 dez. 2024.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. **Sobre a relação entre a cultura e desenvolvimento**: alguns apontamentos em defesa do conceito antropológico de cultura. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 23, n. 3, 2018, p. 353-366. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5520/552060988017/552060988017.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2024.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado**: história da opressão das mulheres pelos homens. Tradução Luiza Sellera. São Paulo: Cultrix, 2019.

MATTOS, Ruben Araújo de. **Os sentidos da integralidade**: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araújo de (Orgs.). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. Rio de Janeiro: UERJ/IMS/ABRASCO, 2001, p. 39-64.

MELLO, Luiz *et al.* **Políticas de saúde para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil**: em busca de universalidade, integralidade e equidade. **Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana**, n. 9, 2011, p. 7-28. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sess/a/8ZZjpNCzgQMvJDDGRvLPYmk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2024.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. **Capital social e políticas públicas**

para o desenvolvimento regional sustentável. Rev. Cent. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 9, n. 2, 2003, p. 196-204. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/289/pdf>. Acesso em: 07 dez. 2024.

PAIM, Jairnilson Silva; TEIXEIRA, Carmem Fontes. **Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. Revista Saúde Pública**, 2006, p. 73-78. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/T59CdBgDQyGf3hqLpZCjyks/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 dez. 2024.

QUINALHA, Renan. **Movimento LGBT+:** uma breve história do século XIX aos nossos dias. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 56.061, de 29 de agosto de 2021.** Institui Programa Estadual de Incentivos para Atenção Primária à Saúde – PIAS para qualificação da Atenção Primária à Saúde no Sistema Único de Saúde – SUS no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=589370>. Acesso em: 06 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. Departamento de Atenção Primária e Políticas de Saúde. **Informações sobre projetos direcionados à Política de Promoção da Equidade em Saúde na 12ª CRS/RS.** [Consulta realizada por meio da Plataforma Ouvidoria-Geral do Estado Casa Civil, com base no protocolo LAI 43967/2024]. Disponível em: <https://ouvidoriageral.rs.gov.br/acompanhamento-do-pedido-de-informacao?pedido=10692473>. Acesso em: 05 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Portaria SES nº 360, de 13 de março de 2023.** Define os critérios de habilitação e a forma de distribuição do recurso financeiro do Programa Estadual de Incentivos para a Atenção Primária à Saúde (PIAPS), instituído pelo Decreto Estadual nº 56.061, de 29 de agosto de 2021. Porto Alegre, RS: Secretária de Saúde, 2023. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202305/26165807-portaria-360-2023-dapps-piaps-2023.pdf>. Acesso em 06 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Portaria SES nº 512, de 29 de julho de 2020.** Aprova a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde. Porto Alegre, RS: Secretária da Saúde, 2020. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202007/31153736-512.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. 12ª Coordenadoria

Regional de Saúde. **GOV.RS**. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/12-crs-santo-angelo>. Acesso em: 07 dez. 2024.

SCHWINN, Simone Andrea; CARDOSO, Suelem Silveira. Elementos para pensar as políticas de gênero: a importância do capital social.

In: **Anais do I Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade** [recurso eletrônico]: os desafios da democracia e dos direitos sociais no século XXI; III Jornada de Produção Científica em Direitos Fundamentais e Estado, 28 e 29 de junho de 2018. Criciúma: Ed. UNESC, 2018. Disponível em: <https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/4640/4239>. Acesso em: 07 dez. 2024.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura.

Sociologias, Porto Alegre, n. 16, 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 dez. 2024.

TIBURI, Marcia. **Feminismo em comum**: para todas, todes e todos. 12^a ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agricultura Familiar 19, 22, 84, 97, 98, 101, 102, 103, 104, 106, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 244, 245, 246, 247, 259, 316
Assistência Social 21, 92, 187, 193, 197, 199, 207, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 277

C

Capital Social 13, 19, 20, 23, 36, 45, 47, 119, 120, 121, 122, 125, 126, 129, 130, 141, 142, 258, 265, 268, 304, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 319
Charque 20, 147, 148, 150, 153, 155, 156, 158, 159, 160, 161
Cidades Inteligentes 20, 165, 166, 182
Corede Missões 17, 18, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 51, 54, 85, 94
Cultura 22, 65, 80, 81, 82, 83, 84, 93, 99, 103, 121, 122, 123, 125, 126, 129, 138, 144, 154, 164, 166, 187, 190, 194, 196, 224, 251, 254, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 282, 312, 317

D

Democracia Participativa 21, 208
Demográfico 17, 22, 114, 130, 243, 293, 295, 300
Dependência 21, 22, 45, 46, 50, 102, 108, 111, 112, 115, 131, 177, 197, 237, 238, 239, 240, 241, 245, 246, 247
Desenvolvimento 15, 17, 18, 22, 25, 27, 28, 29, 32, 34, 37, 41, 42, 47, 48, 51, 52, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 84, 85, 94, 99, 104, 109, 111, 117, 118, 120, 126, 127, 130, 131, 132, 134, 136, 143, 144, 145, 148, 161, 185, 191, 205, 207, 211, 217, 218, 220, 221, 223, 224, 237, 238, 240, 241, 243, 244, 245, 247, 248, 249, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 288, 289, 290, 316, 317, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331
Desenvolvimento Endógeno 14, 17, 19, 20, 21, 34, 36, 45, 47, 48, 119,

121, 122, 126, 129, 130, 139, 140, 141, 142, 239, 246, 266

Desenvolvimento Regional 5, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 44, 45, 48, 49, 52, 65, 67, 69, 70, 71, 77, 98, 101, 103, 104, 106, 108, 109, 115, 116, 139, 141, 145, 207, 242, 244, 245, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 291, 301, 304, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 318

Desenvolvimento Sustentável 15, 19, 22, 43, 44, 97, 99, 101, 106, 111, 113, 116, 239, 241, 244, 247

Desigualdade 18, 19, 21, 43, 65, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 83, 84, 92, 101, 165, 224, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 275

Desigualdades 18, 23, 34, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 74, 76, 101, 110, 125, 131, 192, 222, 237, 239, 241, 242, 243, 244, 247, 251, 252, 253, 255, 256, 276, 303, 304, 307, 310, 313, 314

Desigualdade Social 18, 21, 65, 67, 72, 73, 74, 75, 224, 241, 242, 243, 244, 248, 275

Dimensão Social 19, 98, 99, 100, 101, 116, 117, 266

E

Economia 20, 22, 34, 35, 45, 46, 50, 51, 53, 63, 66, 68, 77, 84, 102, 103, 106, 109, 111, 114, 116, 122, 125, 126, 129, 131, 132, 142, 148, 149, 150, 157, 158, 160, 163, 166, 215, 240, 241, 242, 243, 246, 247, 252, 254, 259, 260, 261, 264, 266, 267, 295, 312, 314

Emancipação 19, 21, 87, 93, 275, 282

Equidade 18, 23, 69, 76, 92, 186, 272, 274, 283, 289, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 313, 314, 315, 316, 317

Escola 19, 121, 123, 125, 193, 194, 201, 204, 281

Esfera Política 18, 67, 79, 90

Estratégias 17, 27, 29, 33, 35, 42, 95, 104, 106, 108, 111, 115, 139, 198, 208, 219, 222, 248, 253, 265, 269, 274, 300, 304, 313

F

Feminina 18, 19, 79, 81, 83, 84, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94

M

Memória Coletiva 20

Migração 19, 32, 102, 103, 115

Mulheres 13, 19, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 150, 153, 172, 214, 277, 304, 306, 313, 317

P

Patrimônio Histórico 20

Plano Estratégico 22, 49, 254, 258, 259, 263, 267

Política 18, 19, 21, 22, 36, 44, 48, 49, 58, 66, 67, 69, 72, 74, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 122, 124, 131, 139, 141, 163, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 185, 187, 188, 193, 196, 199, 202, 211, 212, 213, 216, 217, 218, 224, 225, 226, 244, 245, 255, 256, 258, 272, 273, 274, 275, 276, 278, 280, 281, 283, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 303, 304, 306, 307, 310, 311, 312, 314, 315, 317

Políticas Públicas 15, 17, 28, 29, 47, 117, 148, 179, 180, 181, 183, 185, 187, 202, 218, 224, 255, 267, 271, 282, 288, 289, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331

Produção Agrícola 17, 29, 30, 32, 37, 38, 44, 45, 46, 106, 243, 293

R

Região Das Missões 19, 20, 28, 60, 91, 92, 94, 129, 130, 134, 135, 136, 141, 142, 143, 144, 145

Renda 17, 21, 28, 29, 30, 32, 37, 42, 43, 44, 46, 66, 68, 70, 73, 74, 75, 93, 110, 111, 112, 120, 125, 138, 149, 150, 192, 211, 212, 214, 215, 218, 221, 222, 223, 224, 225, 244, 252, 258, 261, 268, 273, 274, 280, 281, 283, 286

Rural 19, 22, 23, 43, 47, 75, 84, 97, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 241, 243, 244, 248, 260, 280, 293, 296, 297, 298, 299, 300, 301

S

Segurança 20, 27, 44, 55, 66, 114, 163, 164, 166, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 197, 200, 243, 257

Sociedade 14, 19, 25, 26, 27, 28, 30, 33, 35, 53, 59, 62, 68, 69, 71, 81, 82, 84, 88, 89, 90, 99, 100, 116, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 131, 136, 138, 140, 141, 152, 160, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 176, 179, 180, 186, 187, 189, 190, 191, 195, 198, 199, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 223, 224, 244, 251, 253, 255, 256, 257, 258, 260, 262, 272, 273, 274, 275, 278, 282, 283, 284, 287, 293, 304, 305, 311, 312, 313, 314, 315

Sus 23, 194, 303, 304, 305, 306, 307, 316, 318

Sustentabilidade 18, 19, 32, 44, 45, 70, 73, 97, 101, 102, 103, 106,
108, 111, 112, 113, 114, 118, 122, 140, 170, 251, 300

T

Território 13, 14, 19, 20, 37, 67, 69, 70, 78, 97, 98, 99, 100, 101, 102,
103, 105, 106, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 123, 132, 135, 136,
141, 151, 158, 171, 185, 191, 205, 218, 239, 240, 242, 244, 257,
274, 300

Transformação Social 19, 88, 125, 185, 267, 273

Transparência 18, 26, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 69, 166, 176, 198, 202,
331

Turismo 19, 20, 22, 28, 32, 42, 46, 101, 129, 130, 132, 134, 135, 136,
137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 260, 261, 262, 263, 264,
265

V

Vulnerabilidade 21, 101, 198, 200, 303, 310, 314

SOBRE OS AUTORES

Alcione Aparecida de Almeida Alves: Doutora em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC. Mestre em Engenharia Química pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo - PR. Graduada em Engenharia Ambiental pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC), Foz do Iguaçu - PRS. Professora do Magistério Superior da Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Cerro Largo - RS. Professora do Quadro permanente do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis (PPGATS) e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado) em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPDPP) da UFFS.

E-mail: alcione.almeida@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7738-942X>

Alessandro Nascimento do Nascimento: Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS - Campus Cerro Largo), com Bolsa Institucional da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Graduado em Educação Física - Licenciatura (UNIJUÍ)

E-mail: alessandro.nascimento@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6285-6818>

André Luís Bonfada: Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP/UFFS). Servidor Técnico-administrativo da UFFS, Campus Cerro Largo.

E-mail: andreleisbonfada@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0753-140X>

Camila Cristina Paumann: Advogada, Mestranda e bolsista CAPES no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas UFFS Campus Cerro Largo. Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

E-mail: camila.paumann@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1156-9538>

Caroline Abegg: Mestranda em Desenvolvimento e Política Públicas (PPGDPP – UFFS). Graduada em Serviço Social (UNIJUI). Especialista em Inovação na Gestão Pública (FASA). Especialista em Serviço Social, Ética e Direitos Humanos. (FABRASP). Especialista em Gestão em Serviço Social e Projetos Sociais. (FAVENI). Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas. (ULBRA). Analista Judiciária - Assistente Social - TJ/RS

E-mail: caroline.abegg@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1525-3866?lang=pt>

Caroline das Chagas Oliveira: Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Cerro Largo.

E-mail: caroline.chagas@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1067-9467>

Caroline Massaia Dresch: Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS - Campus Cerro Largo). Graduada em Direito (Fema - Fundação Educacional Machado de Assis).

E-mail: caroline.dresch@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8690-4493>

Edemar Rotta: Doutor com Estágio Pós-Doutoral em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS). Licenciado em Filosofia (IEDB). Especialista em Educação e em Filosofia (IEDB). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Campus Cerro Largo, UFFS. Pesquisador nas áreas de desenvolvimento, políticas públicas, fundo público e políticas sociais. Integrante dos Grupos de Pesquisa CNPq: Teorias e Processos de Desenvolvimento; Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

E-mail: erotta@uffs.edu.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1608-7078>

Eduarda Ferreira Antunes: Mestranda e bolsista CAPES no Programa de Pós-graduação Desenvolvimento em Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Cerro Largo. Pedagoga (URI). Especialista em Moderna Educação-Metodologias, Tendências e foco no aluno (PUCRS).

E-mail: eduarda.fantunes@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8296-4267>

Elisiane Bisognin: Doutoranda em Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí). Mestre Gestión Pública (UNAM). Graduada em Enfermagem (UNIFRA). Servidora da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa (FUMSSAR/RS). Bolsista Prosuc/Capes.

E-mail: elisbisognin@gmail.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7249-9061>

Erik Luís Sott de Santis: Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas, pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* - Cerro Largo, RS, com bolsa CAPES. Especialista em Literatura, Artes e Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC), Porto Alegre. Licenciado em Letras (UFFS).

E-mail: erik.santis@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5910-3840>

Fabíola Dutra: Bacharel em Serviço Social – Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul/Unijuí. Especialista em Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos (Universidade Norte do Paraná – Unopar/Fagep). Especialista em Gestão de Projetos Sociais (Unopar/Fagep). MBA em Inovação na Gestão Pública (FASA). MBA em Gestão Pública com Ênfase em Cidades Inteligentes (UNOPAR/Fagep). Assistente Social na Prefeitura Municipal de Ijuí, Coordenadora do Projeto Qualifica+Ijuí.

E-mail: fabi_d6@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6587-8612>

Fagner Fernandes Stasiaki: Doutorando e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas, pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* - Cerro Largo, RS, com bolsa CNPq. Bacharel em Direito (URI).

E-mail: fagner.stasiaki@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7145-9994>

Gabriela Felden Scheuermann: Doutoranda em Direito (URI/SAN). Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS/Cerro Largo-RS). Mestra em Direitos Especiais (URI/SAN). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (Estácio). Professora do Curso de Graduação em Direito (URI/CL).

E-mail: gabischeuermann.gf@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0839-8335>

Gabriela Perusatto Llano: Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil.

E-mail: gabrielaperusatto@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2466-1543>

Henrique Balduvino Saft Dutra: Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS - Campus Cerro Largo). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (FMP-RS). Especialista em Direito Ambiental (UPF). Pós-Graduando em Direito Municipal (EMD). Bacharel em Direito (SETREM).

E-mail: henriquedutra2012@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6024-6095>

Ivann Carlos Lago: Doutor em Sociologia Política (UFSC). Mestre em Sociologia Política (UFSC). Graduado em Ciências Sociais. Pesquisador e Professor permanente do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Desenvolvimento e Políticas Públicas - UFFS Campus Cerro Largo.

E-mail: ivann@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5521-4733>

João Victor Magalhães Mousquer: Mestre e Doutor em Direitos Humanos pela Unijuí. Graduado em direito - Unijuí. Especialista em direito público. Especialista em direito administrativo - ambas pela uniderp/anhanguera. Professor do curso de direito da Fasa e pós-graduação.

Contato: joaomousquer@sejafasa.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9616-6220>

Larissa Beck Gardin: Mestre em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social (UNICRUZ). Doutoranda em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUÍ).
E-mail: larissabeckgardin@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6050-1857>

Liliane Lencina dos Santos: Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS), *campus* Cerro Largo. Mestre em Políticas Públicas (Unipampa). Bacharel em Ciências Sociais Ciência Política (Unipampa), Bolsista CNPq.
E-mail: liliane.santos@estudante.uffs.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7122-0102>

Livio Osvaldo Arenhart: Doutor e Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Mestrado e Doutorado. Especialista em Filosofia. Licenciado em Pedagogia e em Filosofia.
E-mail: livio.arenhart@uffs.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2554-5480>

Magalia Gloger dos Santos Almeida: Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: magalia.almeida@sou.unijui.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9314-4016>

Melissa Welter Vargas: Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: melissaweltervargas@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0169-3246>

Nelci Andreatta Kunzler: Docente no Instituto Federal Farroupilha - campus Santo Ângelo. Graduada em Educação Artística, habilitação Artes Plásticas, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Metodologia do Ensino de Arte e Mestrado em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Mídias na Educação pela UFSM. Pós-graduação Internacional em Políticas Culturais de Base Comunitária”, pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, com sede na Argentina, através do Programa Iberoamericana.

E-mail: nelkunuzler@gmail.com / nelci.kunzler@iffarroupilha.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1766-7488>

Nelson José Thesing: Doutor em Integração Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Professor Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí).

E-mail: nelson.thesing@unijui.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7123-0717>

Pedro Luís Büttenbender: Pós-Doutor em Desenvolvimento e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (PPGDPP/UFFS). Doutor em Administração (UNaM/Argentina e UFMS). Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí) e Curso de Administração (Unijuí). Ijuí. Rio Grande do Sul. Brasil. Bolsista Pesquisador PQ/CNPq e Pesquisador Gaúcho PqG/FAPERGS.

E-mail: pedrolb@unijui.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7011-8552>

Reneo Pedro Prediger: Graduado como Engenheiro Agrônomo pela Universidade de Passo Fundo. Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Professor do Quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo. Tem experiência na área de Ciência da Computação, com ênfase em Linguagens de Programação, atuando principalmente nos

seguintes temas: informática, sistemas de informações, computação, informática, estatística, linguagens de programação e informática, sistemas de informação. Atua também em estudos relacionados à transparência pública.

E-mail: reneo@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5558-9703>

Sandra Vidal Nogueira: Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-Doutora pela URI Campus Santo Ângelo (RS). Professora do quadro permanente no PPGDPP – UFFS Cerro Largo (RS). Licenciada em Pedagogia.

E-mail: sandra.nogueira@uffs.edu.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2278-960X>

Serli Genz Bolter: Doutora em Sociologia (UFRGS). Mestre em Educação nas Ciências – área de concentração Direito (Unijuí). Graduada em Direito (Unijuí). Professora Permanente do Programa de Doutorado e Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo.

E-mail: serli.bolter@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4038-303X>

Thiago Beniz Bieger: Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS - Campus Cerro Largo). Técnico em Informações Geográficas e Estatísticas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Graduado em Direito pelo CNEC/Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo-RS (IESA). Graduado em Administração pelo Instituto Federal Farroupilha (IFFar). Especialista em Gestão Social pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR).

E-mail: thiago@bieger.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1695-8622>

Varlei Machado da Rosa: Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS - Campus Cerro Largo), com Bolsa Carrefour. Pós-Graduando em Direito Constitucional e Público (Faculdade Líbano). Graduado em Direito (URI - Campus Santo Ângelo).

E-mail: varlei.rosa@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9306-3321>

Esta obra reúne reflexões e análises sobre o desenvolvimento regional e as políticas públicas nas regiões fronteiriças do Rio Grande do Sul, com destaque para a faixa Noroeste e Oeste do estado. Resultado de pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul – *Campus* Cerro Largo, o livro apresenta contribuições de docentes, discentes e pesquisadores parceiros, abordando dimensões socioeconômicas, ambientais, culturais e demográficas que influenciam a formulação e implementação de políticas públicas. Organizado em 16 capítulos, o volume oferece um panorama abrangente de casos e experiências, evidenciando tanto os desafios quanto as potencialidades da região. Os textos discutem desde questões de gênero e gestão pública até intervenções econômicas e ambientais, sempre com foco no papel das políticas públicas para impulsionar mudanças e promover desenvolvimento sustentável. As análises dialogam com a realidade local, mas também oferecem parâmetros e aprendizados aplicáveis a outros contextos brasileiros. Ao destacar a importância das Instituições de Ensino Superior e da pesquisa acadêmica na reflexão e enfrentamento dos problemas regionais, a obra reforça a necessidade de um olhar estratégico e inclusivo para a fronteira gaúcha. Mais que um diagnóstico, o livro propõe caminhos e soluções que podem orientar gestores públicos, lideranças sociais e demais atores interessados no fortalecimento das comunidades fronteiriças.

