

# INTERFACES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

Ana Maria Ferreira Menezes  
Maria de Fátima Hanaque Campos  
Organizadoras



**INTERFACES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO**



## **Universidade do Estado da Bahia - UNEB**

José Bites de Carvalho

**Reitor**

Carla Liane N. dos Santos

**Vice-Reitora**



## **Editora da Universidade do Estado da Bahia - EDUNEB**

**Diretora**

Sandra Regina Soares

**Conselho Editorial**

Atson Carlos de Souza Fernandes

Liege Maria Sitja Fornari

Luiz Carlos dos Santos

Maria Neuma Mascarenhas Paes

Tânia Maria Hetkowski

**Suplentes**

Edil Silva Costa

Gilmar Ferreira Alves

Leliana Santos de Sousa

Mariângela Vieira Lopes

Miguel Cerqueira dos Santos

Ana Maria Ferreira Menezes  
Maria de Fátima Hanaque Campos  
Organizadoras

# **INTERFACES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**

Salvador  
EDUNEB  
2016

© 2015 Autores  
Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade do Estado da Bahia.  
Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio de impressão, em forma  
idêntica, resumida ou modificada, em Língua Portuguesa ou qualquer outro idioma.  
Depósito Legal na Biblioteca Nacional  
Impresso no Brasil em 2016.

### **Ficha Técnica**

#### **Coordenação Editorial e Normalização**

Ricardo Baroud

#### **Coordenação de Design**

Sidney Silva

#### **Diagramação**

George Luís Cruz Silva

#### **Imagem de Capa**

Maria de Fátima Hanaque Campos

#### **Revisão Linguística**

Cristina Santiago

---

#### Ficha Catalográfica - Sistema de Bibliotecas da UNEB

---

Interfaces das políticas públicas e desenvolvimento/ Organizado por Ana  
Maria Ferreira Menezes e Maria de Fátima Hanaque Campos. – Salvador:  
EDUNEB, 2016.

332 p.: il.

Contém referências.

ISBN 978-85-7887-310-3

1. Políticas públicas. 2. Política e ação social. I. Menezes, Ana Maria  
Ferreira. II. Campos, Maria de Fátima Hanaque.

CDD: 320.6

---

Editora da Universidade do Estado da Bahia – EDUNEB  
Rua Silveira Martins, 2555 – Cabula  
41150-000 – Salvador – BA  
editora@listas.uneb.br  
www.uneb.br



## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
Ana Maria Ferreira Menezes e Maria de Fátima Hanaque Campos	
POLÍTICAS PÚBLICAS E OS RISCOS À SAÚDE AMBIENTAL NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E HOTELEIROS	13
Lirandina Gomes e Darluce da Silva Oliveira	
CONTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA À INTERPRETAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS)	33
Rosali Braga Fernandes e Laís Carlos Boaventura Santos	
POLÍTICA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO NA BAHIA: uma análise das ações de fomento aos núcleos de inovação tecnológica	73
Matheus Pereira de Queiroz e Maria de Fátima Hanaque Campos	
EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL: um desafio para o século XXI	97
Bernadete de Lourdes Bittencourt	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: uma análise à luz da gestão do conhecimento, do capital social e do desenvolvimento	135
Ana Maria Ferreira Menezes e Manoel Justiniano Melo da Fonseca	

PADRONIZAR PARA QUEM? A PADRONIZAÇÃO DE ESTRUTURA FÍSICA DE ESCOLAS MUNICIPAIS SEM CONSIDERAR IDENTIDADE DE TERRITÓRIO LOCAL	177
Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva e Ana Amélia de Nascimento Amorim	
AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: um olhar na gestão de projetos na cultura do esporte e lazer	213
José Antônio Carneiro Leão	
A CONSTRUÇÃO DO CARNAVAL CARIOCA: trajetórias das políticas públicas para uma festa espetacular	241
Helenise Monteiro Guimarães e Luiz Antonio dos Santos Silva	
DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS EMPRESAS: um estudo da ambiência inovadora	265
Suzana Campos de Freitas Paranhos e Ana Maria Ferreira Menezes	
PROGRAMA NACIONAL DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO À ECONOMIA SOLIDÁRIA	295
Ana Celeste da Cruz David e Maria de Fátima Hanaque Campos	
SOBRE OS AUTORES	323

## APRESENTAÇÃO

O livro *Interfaces das Políticas Públicas e Desenvolvimento* reúne trabalhos decorrentes do ensino e da pesquisa de professores e pesquisadores de diversas instituições que trazem a questão das políticas públicas e desenvolvimento como temática central dos seus objetos de estudo, tendo como eixo transversal a interdisciplinaridade, que possibilita o entendimento da complexidade dos fenômenos pertinentes à temática abordada.

Os trabalhos que ora apresentamos se destacam pelas reflexões sobre temas relativos às políticas públicas e meio ambiente, turismo, espaço, inovação tecnológica, inovação social, inclusão social, política educacional, políticas de cultura, esporte e lazer, ambiência inovadora e economia solidária, e demonstram a sensibilidade e o conhecimento dos autores no sentido de descortinar problemas que se constituem em desafios para o desenvolvimento.

O trabalho intitulado **Políticas públicas e os riscos à saúde ambiental no entorno dos empreendimentos turísticos e hoteleiros** tem como objetivo analisar os riscos à saúde ambiental das comunidades que habitam o entorno dos empreendimentos hoteleiros, com ênfase no litoral nordestino e

norte da Bahia. Além disso, outros elementos são considerados: a relação entre saneamento e saúde nas áreas de entorno dos empreendimentos turísticos, hoteleiros e imobiliários pesquisados; os impactos socioambientais decorrentes da implantação desses empreendimentos imobiliários; e, por fim, como as políticas públicas têm contribuído para o processo da implantação desses empreendimentos turísticos e imobiliários.

A temática das Regiões Metropolitanas, com enfoque sobre a de Salvador, resgatando conceitos tradicionais da Geografia para avaliar os dados mapeados, é tratada no trabalho **Contribuição geográfica à interpretação da Região Metropolitana de Salvador (RMS)**, que traz subsídios para o entendimento desse objeto de estudo, tanto em termos dos seus aspectos teóricos, quanto em termos das análises dos casos específicos.

A questão do incentivo à inovação é tratada no artigo **Política de incentivo à inovação na Bahia: uma análise das ações de fomento aos núcleos de inovação tecnológica**, a partir do contexto de que o Estado da Bahia tem buscado estruturar uma política de inovação que busca fomentar a cooperação entre universidades, instâncias governamentais e empresas, tendo como objetivo estratégico promover o desenvolvimento econômico e social através da inovação. Nessa perspectiva, o artigo tem como objetivo avaliar a política de inovação do estado da Bahia, com foco nas ações de fomento à implantação

dos Núcleos de Inovação Tecnológica nas universidades baianas.

**Experiências de políticas de inovação social em Portugal: um desafio para o século XXI** é o trabalho que traz contribuições relativas à definição de inovação social como sendo a criação de melhores formas, ações e/ou políticas participativas, por iniciativa dos cidadãos, que enriquecem o processo que visa solucionar um problema a fim de proteger a integração social de um espaço/território. Assim, o trabalho objetiva analisar como a inovação social, através de realizações e ações estruturadas, emerge como fator-chave para proporcionar soluções novas que contribuem para o desenvolvimento local sustentável.

**Políticas Públicas de Inclusão Social: uma análise à luz da gestão do conhecimento, do capital social e do desenvolvimento** é o trabalho que objetiva analisar as inter-relações entre as concepções das políticas públicas de inclusão social à luz da gestão do conhecimento, do capital social e do desenvolvimento inclusivo, trazendo como contribuição uma revisão da literatura acerca das políticas públicas, salientando a questão da inclusão social através de políticas públicas de geração de emprego e renda; uma análise sobre a gestão do conhecimento e do seu entrelaçamento com o capital social, enquanto fatores que contribuem para o alcance do desenvolvimento, salientando a contribuição de Putnam

com sua teoria cultural; concepções relacionadas com o desenvolvimento inclusivo; e, por fim, apresentam as reflexões finais.

***Padronizar para quem? A padronização de estrutura física de escolas municipais sem considerar identidade de território local*** parte do Decreto Municipal nº 24.361, que estabelece o padrão de qualidade SMED – Secretaria Municipal de Educação – para funcionamento dos estabelecimentos de ensino da rede municipal de Salvador e que assegure as condições adequadas à aprendizagem e ao desenvolvimento pleno dos alunos. Nesse sentido, muitos são os desafios a serem superados, sendo um deles a adequação da estrutura física das escolas, exigida como ideal, segundo o padrão SMED. Assim, o objetivo da pesquisa volta-se para a identificação das prováveis descon siderações que as exigências para o padrão SMED têm em relação à identidade de território local.

O trabalho intitulado **Avaliação em políticas públicas: um olhar na gestão de projetos na cultura do esporte e lazer** se propõe a apresentar um olhar de como ocorrem os projetos na área da cultura do esporte e lazer que vêm sendo apontados na agenda pública desse setor. A perspectiva é compreender alguns conceitos relacionados às políticas públicas, avaliando-os enquanto produção de conhecimento na gestão pública dessa área.

A discussão sobre o carnaval carioca associada às trajetórias políticas é o tema do trabalho **A construção do carnaval carioca: trajetórias das políticas públicas para uma festa espetacular**, que aborda o Carnaval da cidade do Rio de Janeiro, apontando um breve histórico de como se estabeleceram políticas públicas para seu desenvolvimento e de como suas manifestações, ao longo do tempo, passaram de brincadeiras espontâneas e desordenadas a eventos, objetos de planejamento administrativo, dado o seu potencial econômico - gerador de lucros, empregos e campos profissionais diversificados.

A questão da ambiência inovadora em pequenas empresas é o tema central do trabalho intitulado **Desenvolvimento de pequenas empresas: um estudo da ambiência inovadora**, que tem por objetivo analisar a dimensão ambiência inovadora das pequenas empresas do setor de vestuário, calçados, beleza e livros para o segmento infantil em Salvador - BA. O texto foi organizado de maneira a conceituar inovação tecnológica e processo inovativo; definir inovação nas pequenas empresas e apresentar os aspectos metodológicos para a caracterização dessas empresas; realizar a caracterização das pequenas empresas estudadas e proceder à análise dos resultados.

**Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários como política pública de incentivo à economia solidária** é o trabalho que objetiva analisar o Programa Nacional de Incubadoras

Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (PRONINC), entendido como política pública de incentivo à economia solidária. Consideram-se, nessa análise, os efeitos produzidos pelo programa no âmbito da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Conclui-se que o programa possibilitou a criação de incubadoras universitárias, servindo como dinamizador da extensão universitária, permitindo a articulação entre a comunidade acadêmica e a sociedade, e identificam-se os efeitos da descontinuidade política que criam obstáculos à consolidação dessa política.

A expectativa é que este livro amplie a discussão dos problemas aqui tratados e agregue conhecimentos que contribuam com a construção coletiva de soluções que possibilitem uma dinâmica inovadora no trato das políticas públicas e do desenvolvimento.

Salvador, fevereiro de 2016.

Ana Maria Ferreira Menezes  
Maria de Fátima Hanaque Campos

# POLÍTICAS PÚBLICAS E OS RISCOS À SAÚDE AMBIENTAL NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E HOTELEIROS

Lirandina Gomes

Darluce da Silva Oliveira

## Introdução

A tendência à desconcentração geográfica e econômica, dos fluxos turísticos mundiais, aliada ao contexto econômico, tem contribuído para o crescimento do turismo no Brasil. Em meados da década de 90, as políticas públicas voltadas para o turismo ganharam notoriedade em relação às demais políticas setoriais do país. Esse fato decorre da conjunção de vários fatores: crescente significado econômico do setor de serviços no mundo, disponibilidade e interesse do capital estrangeiro para financiamento de megaprojetos hoteleiros e turísticos em países emergentes e o posicionamento dos agentes públicos e privados favoráveis ao desenvolvimento da atividade (GOMES, 2011, p. 83). Destaca-se a expansão internacional das empresas do setor turístico e hoteleiro; a crise econômica mundial de 2008, que afetou principalmente o setor imobiliário, bem como,

uma tendência à saturação da atividade no mercado europeu, em especial nos países ibéricos.

Cruz (2001, p. 16) considera política pública do turismo um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e ações deliberadas no âmbito do poder público, visando alcançar e dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística em um dado território. Uma análise histórica sobre as políticas nacionais de turismo evidencia que nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de serem reduzidas a aspectos parciais da atividade. Isso repercutiu negativamente sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em escalas de gestões regional, municipal e nacional. Sem a referência de uma política nacional, planos e políticas não consideraram as disparidades regionais, assim como a possibilidade de articulações entre si e outras políticas setoriais.

A criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE I), em 1992; do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), em 1993; e da Política Nacional de Turismo (PNT), em 1995 foram um marco das políticas públicas do turismo no país, implicando investimentos públicos e privados significativos para o setor. Em 1995, a EMBRATUR lançou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), caracterizando uma nova política pública e visando à descentralização das ações voltadas ao incremento do turismo em escala municipal.

O PRODETUR/NE resulta da articulação do poder público federal e dos governos estaduais da região nordeste, com apoio do BNDES e investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, para dotar o nordeste brasileiro de infraestrutura capaz de atrair investimentos estrangeiros. Assim, o referido programa visa promover o desenvolvimento regional, minimizar as desigualdades econômicas inter-regionais por meio do turismo. Os objetivos são aumentar o turismo receptivo, induzir novos investimentos privados, gerar emprego e renda e atrair investimentos do setor hoteleiro e turístico (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2005).

Investimentos significativos de infraestrutura urbana e turística foram realizados em localidades consideradas relevantes para os respectivos estados, para implantar centros turísticos integrados e megaempreendimentos hoteleiros na zona litorânea. O estado da Bahia absorveu 35% dos investimentos do PRODETUR/NE destinados a promover o turismo na região (GOMES, 2006).

Os impactos socioambientais decorrentes da implantação de complexos turístico-residenciais (CTR) no litoral brasileiro são de diversas naturezas e magnitudes, considerando que esses são construídos em áreas protegidas, que contam com ambientes ecologicamente frágeis de elevado grau de vulnerabilidade ambiental e próximos às vilas e povoados

onde habitam as populações locais. Dentre esses impactos, destacam-se a ocupação e a construção em ambientes de extrema fragilidade como: mangues, restingas, dunas, áreas úmidas, e o aterramento de lagoas e a supressão de vegetação. Como decorrência da implantação desses empreendimentos, salienta-se ainda o parcelamento descontrolado do solo e invasões, especulação imobiliária, descaracterização da cultura e costumes tradicionais, intensificação dos fluxos migratórios, prostituição, tráfico de drogas e aumento do mercado de trabalho informal. Esse tipo de ocupação do solo dificulta o acesso e o uso desses recursos naturais pelas populações locais que, tradicionalmente, utilizam essas áreas para o extrativismo, pesca e o lazer (GOMES, 2011).

A área preferencial para implantação dos empreendimentos hoteleiros, turístico-imobiliários no Brasil são as unidades de conservação, em especial, áreas de proteção ambiental, fato observado ao longo do litoral nordestino e do norte da Bahia. Focando essa problemática, este trabalho tem como objetivo geral analisar os riscos à saúde ambiental das comunidades que habitam no entorno dos empreendimentos hoteleiros, com ênfase no litoral nordestino e norte da Bahia. Além disso, outros elementos são considerados como objetivos específicos para este estudo, quais sejam:

- Analisar a relação entre saneamento e saúde nas áreas de entorno dos empreendimentos turísticos, hoteleiros e imobiliários pesquisados;
- Verificar os impactos socioambientais decorrentes da implantação desses empreendimentos imobiliários;
- Analisar como as políticas públicas têm contribuído para o processo da implantação desses empreendimentos turísticos e imobiliários.

### **Os impactos gerados pelos empreendimentos turísticos imobiliários no litoral nordestino e norte da Bahia**

Nos últimos vinte anos, o desenvolvimento da atividade turística no Brasil foi viabilizado por investimentos tanto públicos quanto privados. O aumento das inversões no turismo na região nordeste, nomeadamente na zona costeira, foi impulsionado pelo Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2005) com objetivo de dotar de infraestrutura urbana e turística a região, para a atração do capital estrangeiro.

Essa realidade se expressa pela apropriação de significativas parcelas do território para construção de megaempreendimentos hoteleiro-imobiliários, onde as empresas hoteleiras internacionais têm desempenhado um papel preponderante no desenvolvimento de novos segmentos do turismo na região

(exemplo do turismo de golfe e residencial) juntamente com as empresas construtoras, imobiliárias e instituições financeiras, implicando em novas dinâmicas econômicas e territoriais.

Do ponto de vista ecológico e paisagístico, os impactos na fase de construção são significativos, como: perda da biodiversidade local e risco de contaminação da água e do solo devido a supressão da vegetação para implantação do canteiro de obras; implantação de vias internas; edificação de vilas e hotéis; implantação dos sistemas de drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, rede de energia elétrica, rede de telefonia, paisagismo e áreas comunitárias.

Na fase de operação dos empreendimentos as alterações nos padrões de natureza socioeconômica e cultural das comunidades são diversas, como: mudanças no estilo de vida da população local; aumento dos serviços básicos de apoio e infraestrutura a ser disponibilizada à população; incremento na arrecadação de impostos e na oferta de emprego permanente e temporário. Do ponto de vista socioespacial, os efeitos são visíveis na paisagem, nos diferentes tipos de ocupação e uso do solo, que implicam em diferenciação espacial.

As mudanças nas dinâmicas territoriais decorrentes da implantação e operação dos empreendimentos hoteleiros e residenciais são de diversas naturezas, tais como: alterações na ocupação e uso do solo, concentração fundiária e modificação

no uso das servidões de passagem. Esse tipo de ocupação do solo dificulta o acesso e o uso dos recursos naturais pelas populações locais que, tradicionalmente, utilizam essas áreas para o extrativismo, pesca e o lazer.

A valorização imobiliária da zona costeira, decorrente da presença dos empreendimentos hoteleiros e da infraestrutura, induz as populações locais a venderem suas casas localizadas nos povoados e vilas litorâneas e a migrarem para o interior da região, em áreas menos valorizadas e carentes de infraestrutura, o que implica na perda dos laços de vizinhança e manutenção das manifestações culturais.

Com a implantação e operacionalização dos empreendimentos, o uso das servidões é alterado devido à construção de edificações e infraestruturas que, na maioria das vezes, limitam o livre acesso às praias, aos rios e às lagoas, constituindo uma perda significativa para as populações tradicionais.

É nessa perspectiva que analisamos como as políticas públicas têm contribuído para o desencadeamento desses empreendimentos imobiliários que proporcionam mudanças espaciais relevantes, e que, na maioria das vezes, não respeitam as leis estabelecidas pelas esferas federal e estadual que regulamentam o uso e ocupação do solo, a exemplo do plano de manejo e o zoneamento ecológico-econômico.

## Os efeitos dos empreendimentos na saúde dos moradores locais

Em pesquisa de campo realizada em fevereiro de 2013 com representantes da Associação de Moradores e Amigos de Massarandupió (AMAN), da Associação Comunitária de Moradores de Imbassaí (ACMI), e representantes da Comunidade de Açu da Torre e do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Conde/BA, os entrevistados declararam que os empreendimentos hoteleiros e imobiliários construídos próximos a essas comunidades têm contribuído para a qualidade de vida da população, uma vez que ocorrem melhorias na oferta das infraestruturas básicas como estradas, energia elétrica e abastecimento d'água na região, além de cursos de capacitação de mão de obra, que são ofertados para jovens trabalhadores.

Entretanto os entrevistados afirmaram que os empreendimentos também têm causado impactos ambientais negativos, na medida em que as construções são feitas em áreas protegidas que contam com ecossistemas de elevado grau de fragilidade ambiental e ecológica. Dessa maneira, há o desaparecimento de uma grande parte da flora e da fauna devido ao desmatamento, carecendo de uma fiscalização mais eficiente.

Os colaboradores desse estudo também informaram que dejetos são lançados nos rios sem tratamento adequado, contaminando o solo, os rios e alguns mananciais; há o desma-

tamento acelerado sem um rigoroso controle das espécies de plantas nativas; o constante deslocamento de dunas naturais; mudança do habitat de animais e aves e o aumento das invasões de áreas de manguezais.

Diante dessa realidade impactante, os investigadores relataram que as comunidades que vivem no entorno desses empreendimentos ficam prejudicadas e vulneráveis às questões dos mais diversos riscos de saúde ambiental, como por exemplo: diarreias, micoses, diferentes tipos de doenças de pele, alergias respiratórias, doenças associadas ao aparelho digestivo e verminoses.

Enfim, a estrutura do entorno desses empreendimentos deveria ser melhor planejada e fiscalizada pelos órgãos competentes, como a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), juntamente com as Secretarias Municipais de Saúde e do Meio Ambiente, no sentido de buscar uma melhor qualidade de vida para os moradores dessas localidades turísticas.

Uma questão a ser analisada pelas empresas e órgãos competentes seria, segundo os entrevistados, a disponibilidade de assistência médica com orientação para o planejamento familiar, orientação e incentivo a agricultura familiar, educação

ambiental para a comunidade do entorno, oferecimento de cursos de nível técnico, o que poderia proporcionar melhor qualidade de vida e melhor conscientização dos moradores para reivindicar seus direitos.

A implantação de estruturas imobiliárias nessas regiões turísticas deveria ser planejada de forma mais equilibrada e prudente atentando-se para o cuidado com o ambiente e com a saúde das populações locais, uma vez que empreendimentos construídos de forma desordenada poderão contribuir para a degradação ambiental.

Vale salientar que muitos aspectos contribuem para a falta de atenção com a saúde ambiental, podemos citar: a ação imprudente do homem; as construções sem planejamento adequado; a falta de respeito com as comunidades locais; a carência de preservação e conservação ambientais; a falta de fiscalização dos órgãos competentes em todos os setores do empreendimento, desde a sua criação; e atendimento às comunidades carentes nos aspectos sociais, educacionais e de saúde.

Segundo o Plano de Saúde Nacional, a Saúde Ambiental compreende os aspectos da saúde humana (incluindo a qualidade de vida), que são determinados por fatores diversos: físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos do ambiente. Também inclui a avaliação, a redução e a prevenção dos fatores no ambiente que, potencialmente, podem afetar de forma adversa a saúde das gerações presentes e futuras.

Em geral, todos os municípios do Litoral Norte da Bahia, com as respectivas localidades costeiras, apresentam carência de serviços básicos (saúde, educação, transportes e saneamento básico). Os serviços de saúde e educação são precários ou inexistentes nas sedes municipais e nos núcleos urbanos litorâneos, fazendo com que a população se desloque frequentemente para Salvador em busca de atendimento médico e hospitalar.

De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2010), Lauro de Freitas e Camaçari são os municípios que apresentam melhor infraestrutura de serviços essenciais. Lauro de Freitas com 04 (quatro) hospitais (01 estadual, 01 municipal e 02 privados) e 50 cinquenta médicos. Camaçari também com 04 (quatro) hospitais, sendo 01 (um) estadual e 03 (três) privados, com 90 (noventa) médicos. Vale salientar que a maioria desses profissionais trabalham em Salvador e residem em condomínios fechados ao longo da orla desses municípios. À medida que nos afastamos de Salvador, esses serviços básicos tornam-se escassos.

Segundo dados do IBGE (2009), Mata de São João registrou apenas 02 (dois) hospitais (municipal e privado) e um médico para atender a população da sede e das localidades costeiras. Nos demais municípios, como: Entre Rios 02 (dois) hospitais municipais e dois médicos); Conde (01 hospital

municipal sem médico); Esplanada 01 (um) hospital privado e seis médicos). O município de Jandaíra, até 2009, contava apenas com 01 (um) posto de saúde e 01 (um) atendente de enfermagem, fazendo com que a população utilizasse esse tipo de serviço na cidade de Estância/SE.

De acordo com a Secretaria de Saúde de Mata de São João, citado pela Prefeitura Municipal de Mata de São João (2010), no que se refere ao abastecimento de água, 71% dos domicílios eram atendidos pela rede pública, considerando aqueles que são abastecidos pelos reservatórios da Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia (CERB). Os demais 23% utilizam água de poço ou de nascente e 6% utilizam água diretamente de algum rio ou lagoa.

Nas áreas urbanas do município, 42% (2.535) dos domicílios utilizam água sem qualquer tipo de tratamento, 47% (2.893) utilizam água filtrada, 9% (561) utilizam a cloração como forma de desinfecção e 2% (126) utilizam a fervura. Constatou-se que o tratamento da água é precário no município, também nas áreas urbanas a falta desse tratamento ocasiona doenças diversas. O tratamento da água na zona rural se agrava em relação às áreas urbanas: 47% (1.700) dos domicílios utilizam água sem tratamento, 19% utilizam a cloração, 32% a filtração e 2% a fervura como formas de tratamento.

Quanto ao destino dos efluentes, 61% dos domicílios possuem fossa. Todavia, parte dessas não são fossas sépticas, mas sim fossas rudimentares. Os domicílios ligados à rede geral de esgoto representam apenas 19% do total de domicílios, e 20% não são ligados à rede e nem possuem fossa: os seus efluentes são despejados “a céu aberto”. Nas áreas urbanas, o percentual de domicílios atendidos pela rede geral aumenta para apenas 21%. Os diversos estudos e pesquisas realizadas na região evidenciam as precárias condições de vida da população local que reside nos municípios do Litoral Norte, em especial, nas vilas e povoados localizados próximos aos empreendimentos turísticos e hoteleiros.

Em se falando sobre empreendimentos turísticos e imobiliários no litoral norte da Bahia, observa-se que a saúde tem ficado à parte dessas discussões. Muito pouco é realizado conjuntamente com a Secretaria do Meio Ambiente e demais órgãos competentes, principalmente as Secretarias de Saúde que poderiam disponibilizar e proporcionar meios e oportunidades para que os vários atores sociais dessas e de outras instituições de saúde contribuíssem com a prevenção das doenças ambientais, contemplando o ambiente na sua integralidade.

Longe de se alcançar esse propósito de intenções, verifica-se que as Secretarias de Saúde e Meio Ambiente dos municípios do litoral norte da Bahia têm atentado, quase que exclusivamente,

para o papel da moderação de conflitos através do controle ambiental pouco eficaz, e que não contempla a saúde ambiental na implantação desses empreendimentos, dentro de uma visão de complexidade.

A carência desse envolvimento mais integral e de seriedade com as questões de saúde ambiental alimenta uma indústria bilionária como a farmacêutica, por exemplo, para tentar minimizar os prejuízos e desastres ocasionados pela falta de cuidado ambiental e de saúde nas mais diversas interfaces.

Como fio condutor nesse processo de interligação entre o binômio ambiente/saúde, também há necessidade dos Termos de Ajustamentos de Conduta (TAC's) utilizar uma dinâmica semelhante através de regulamentação. Os TAC's que são assinados pela via Judicial poderiam prever a participação dos Técnicos dos Órgãos Ambientais, da Saúde Ambiental e da Sociedade Civil Organizada, pensando em maior integralidade nos acordos.

A Saúde Ambiental está relacionada à área de Saúde pública, ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas voltadas para a interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico (relacionados à intervenção humana), visando melhorar a qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade.

Cabe ressaltar que o despreparo e omissão das secretarias municipais representam aspectos que contribuem para o desrespeito às leis, implicando na ausência de ação pública ambiental que procure atender às questões específicas espaciais e ambientais e que considere os problemas de saúde ambiental como elos interdependentes que devem ser tratados mediante políticas integradas.

## **Metodologia**

Este trabalho foi realizado com base em pesquisa bibliográfica, mapeamento fotográfico, observação local e pesquisa de campo. Como instrumento de coleta de dados foi feita uma entrevista semiestruturada com representantes de Associações locais e Sindicatos das comunidades que habitam o entorno dos empreendimentos.

Optamos por uma metodologia qualitativo-quantitativa, dentro de uma perspectiva de complementaridade (VALLÉS, 2003), dando ênfase ao processo. Dessa maneira, ouvimos informalmente os moradores, atentando para o modo como eles interpretam suas experiências, a realidade que vivem e o modo como estruturam sua forma de viver nos espaços pesquisados.

A pesquisa de campo foi realizada em fevereiro e março de 2013, nos seguintes espaços: Associação de Moradores e Ami-

gos de Massarandupió (AMAN), Associação Comunitária de Moradores de Imbassaí (ACMI), representantes da Comunidade de Açú da Torre e do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Conde-BA.

Recorremos a diferentes instrumentos de coleta de informação, o que nos possibilitou uma riqueza de dados, através das ideias, da linguagem e das atitudes, valores e conhecimentos transmitidos pelos participantes desse estudo. Assim, enfatizamos o processo da abordagem qualitativa, ao analisarmos as mensagens dos colaboradores dessa investigação, trilhando por aspectos políticos, sociais, de saúde e ambientais.

A aplicação da entrevista semiestruturada com os representantes comunitários nos proporcionou analisar cuidadosamente o que as pessoas dizem sobre os riscos de saúde ambiental no entorno dos empreendimentos pesquisados. As categorias estão vinculadas às condições contextuais dos empreendimentos em estudo e enfatizam: saneamento, saúde ambiental, empreendimentos imobiliários e impactos ambientais.

Ao analisarmos os dados quantitativos apresentados por instituições públicas estatais observamos um descompasso entre a saúde ambiental e a implantação desses empreendimentos turísticos imobiliários no litoral nordestino e norte da Bahia.

## Considerações finais

Os resultados apontam para uma pluralidade de ideias, contradições e concepções de uma realidade multifacetada, permeada por aspectos em diferentes áreas e perspectivas. Primeiramente, analisamos a questão do saneamento. Nesse aspecto, os diversos estudos e pesquisas realizadas, bem como, os relatos dos sujeitos investigados na região, evidenciam a inexistência e as precárias condições da rede de esgoto, tratamento de água e destino dos efluentes, caracterizando as baixas condições de vida da população local que reside nos municípios do Litoral Norte, em especial, nas vilas e povoados localizados à margem esquerda da rodovia BA-099 (Linha Verde – no sentido Salvador/Aracaju), próximo aos empreendimentos turísticos e hoteleiros, fato observado também em outras regiões do litoral brasileiro.

Outra categoria de suma importância mencionada nesse estudo é a questão da saúde ambiental. Vale salientar que muitos aspectos analisados nesta pesquisa demonstram a falta de atenção com essa problemática, como por exemplo: a inexistência de serviços básicos de saúde, as construções sem planejamento adequado, a falta de respeito com as comunidades locais, a carência de preservação e conservação ambientais e a falta de fiscalização e controle por parte das instituições competentes.

Numa perspectiva de complexidade, observamos que há necessidade de políticas públicas em saúde, comprometidas com a qualidade de vida e com a biodiversidade, no sentido de orientar e conduzir os cidadãos para a integração entre indivíduo-sociedade-natureza.

Quanto à categoria empreendimentos imobiliários, ficou bastante claro nas observações *in loco* e nas declarações dos participantes, o quanto as empresas hoteleiras, construtoras e seus gestores estão distantes de priorizar a conservação ambiental, as demandas e interesses dos moradores das comunidades investigadas nesse estudo.

É evidente que a valorização imobiliária da zona costeira, decorrente da construção dos empreendimentos hoteleiros e da infraestrutura, induz as populações a migrarem para o interior da região, em áreas menos valorizadas e carentes de infraestrutura. Isso implica na perda dos laços de vizinhança e desestruturação das comunidades.

Diante da realidade estudada, considera-se que a implantação dos empreendimentos hoteleiros e imobiliários na zona costeira do Brasil compromete a sustentabilidade das comunidades que habitam no seu entorno e contribui para aumentar os riscos de saúde ambiental. As empresas utilizam, por sua vez, as medidas compensatórias e mitigadoras propostas no EIA/RIMA e no processo de licenciamento ambiental como

sinônimo de responsabilidade socioambiental, mas na maioria das vezes como *marketing*.

## REFERÊNCIAS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste/PRODETUR - NE**. Salvador, 2005.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2009.

GOMES, Lirandina. **Luzes e sombras no Litoral Norte da Bahia**: os efeitos territoriais, socioambientais e econômicos da implantação das redes hoteleiras espanholas e portuguesas. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2011.

GOMES, Lirandina. O lugar turismo nas políticas públicas para o desenvolvimento. **Revista Textos e Contextos**, Salvador, v. 4, p. 81-87, 2006.

PREFEITURA DE MATA DE SÃO JOÃO. Secretaria de Saúde. **Diagnóstico do Plano de Habitação de Mata de São João**. Mata de São João, BA: Ominis Consultoria, 2010.

SEI. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Turismo e desenvolvimento na área de proteção ambiental Litoral Norte (BA)**. Salvador, 2010. (Série Estudos e Pesquisas).

VALLÉS, Miguel. **Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional**. Madrid: Editorial Síntesis, 2003.

# CONTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA À INTERPRETAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS)

Rosali Braga Fernandes  
Laís Carlos Boaventura Santos

## Introdução

No presente artigo, buscamos levantar e discutir sobre a efervescente temática das Regiões Metropolitanas, com enfoque sobre a de Salvador, resgatando conceitos tradicionais da Geografia para avaliar os dados recentes aqui mapeados.

Como bem descrito na bibliografia sobre o assunto, a sistematização do conhecimento geográfico ocorreu, efetivamente, no início do século XIX e a Geografia só se estabeleceu enquanto ciência acadêmica a partir de 1870. Contudo, o conhecimento da superfície terrestre foi essencial para a sobrevivência da humanidade, desde os primórdios de nossa existência.

A Geografia enquanto ciência, que interpreta a sociedade através da análise do espaço geográfico, existe, na verdade,

exatamente porque o referido espaço é diferenciado, constituído por distintas regiões.

Assim, o cerne da Geografia e a questão regional estão diretamente relacionados. A evolução dos paradigmas geográficos e do conceito de Região é amplamente estudada pelos teóricos da área, em função da importância desses temas para diagnósticos e intervenções no âmbito das disparidades regionais.

Outro tema empolgante e muito discutido no âmbito da Geografia, do Urbanismo, da Arquitetura, da Economia, da Sociologia, entre muitas outras ciências, é o das metrópoles, principalmente quando avaliamos os dados e a realidade atuais. Observando a evolução dos números, com o censo 2010, fica claro que o panorama da última década prossegue similar ao da anterior, ou seja: seguimos muito concentrados nas metrópoles. Vejamos comentários feitos no âmbito Observatório das Metrópoles, que vêm acompanhando as transformações na realidade metropolitana do Brasil:

Chegamos ao ano de 2010 com mais de 190 milhões de pessoas. Essa foi uma das expressões mais veiculadas em finais do ano passado e que também trouxeram diversas abordagens sobre a distribuição ou redistribuição populacional no espaço brasileiro. Apesar de muitos olhares apontarem tendências de desconcentração populacional a partir das áreas metropolitanas, pode-se notar que, no geral, as metrópoles seguem abarcando significativa parcela da popu-

lação brasileira. Apesar dos menores ritmos de crescimento, que não podem ser ignorados, a participação da população metropolitana permanece constante, teve um aumento de 1991 para 2000 e praticamente permanece com a mesma participação de 2000 para 2010, em torno de 36%. São quase 70 milhões de brasileiros residindo nas metrópoles – em pouco menos de 300 municípios, em um universo de mais de 5 mil. (SILVA, É., 2011).

As metrópoles são o centro das grandes discussões mundiais e despertam, pela própria ressonância, grande complexidade das investigações em diversas áreas científicas. São geógrafos, urbanistas, sociólogos, advogados, economistas, dentre outros, que se dedicam a aprofundar as discussões.

E, de fato, todos trazem grandes contribuições para o entendimento sobre a temática das Regiões Metropolitanas, seja em termos das questões teóricas, seja em termos das questões que nos remetem às realidades dos diversos casos específicos. Tratando desses, é importante destacar que grande parte das investigações publicadas no âmbito brasileiro versa, principalmente, sobre as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, seja pela pujança das mesmas, seja pelos importantes exemplos de gestão aí verificados.

## Elementos teórico-conceituais geográficos

Do ponto de vista geográfico, que elementos podemos aportar ao aprofundamento das análises sobre as Regiões Metropolitanas? E mais ainda: que sugestões e mesmo, que propostas podemos construir para contribuir com a redução dos problemas diagnosticados?

Vamos, inicialmente, apontar os conceitos estruturantes que a Geografia pode ofertar a essa discussão tão densa quanto importante e transdisciplinar.

Para começar, como colocamos anteriormente, partamos do pressuposto de que a Geografia procura analisar, compreender, “dissecar” a sociedade através da interpretação do espaço, e que os fenômenos humanos são intrinsecamente espaciais. Isso posto, é possível afirmar que “simplesmente” pelas análises sobre o espaço geográfico, em todas as temáticas, podemos e devemos contribuir.

No contexto das tentativas dos geógrafos, para conceituar nosso objeto de investigação, destacamos que o Espaço Geográfico é a natureza transformada pelo homem. Para Santos (1997), ele se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão

acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam na estrutura e na forma, através de processos e funções.

Nas publicações de Santos (1997) fica patente que hoje todos os espaços são espaços de produção e consumo, e que a economia industrial (ou pós-industrial) ocupa praticamente todo o espaço produtivo, rural, urbano ou metropolitano.

Por um lado, o espaço se mundializa e, por outro, conhece especializações indiscutíveis e, então, as disparidades regionais ganham uma natureza nova, cada vez menos presidida pelas condições naturais e cada vez mais pelas possibilidades de aplicação da ciência e da técnica à produção e à circulação geral.

Já sabemos que desde sempre a superfície da Terra não é homogênea e, desde os primórdios da Geografia, nossas preocupações se reportaram às diferenças do espaço geográfico ou, melhor dizendo, às questões regionais. Uma vez mais, temos muito a contribuir com os aprofundamentos sobre conceitos e aplicações dos conceitos de Região, não apenas no que diz respeito aos processos de regionalização, mas da própria origem, que tem relação direta com as questões de dominação:

A palavra região deriva do latim *regere*, palavra composta pelo radical *reg*, que deu origem a outras palavras como regente, regência, regra, etc. *Regione* nos tempos do Império Romano era a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma

administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma [...] O esfacelamento do Império Romano seguiu, a princípio, estas linhas de fraturas regionais e a subdivisão destas áreas foi a origem espacial do poder autônomo dos feudos, predominante na Idade Média [...] O surgimento do Estado Moderno na Europa recolocou o problema destas unidades espaciais regionais. Um dos discursos predominantes na afirmação da legitimidade do Estado no século XVIII é o da união regional face a um inimigo comercial, cultural ou militar exterior [...] O período da formação dos Estados Modernos assistiu, pois, ao renascimento das discussões em torno dos conceitos de região, nação, comunidades territoriais, diferenças espaciais, etc. Foi também neste momento que um campo disciplinar especificamente geográfico começou a tomar forma, aí incluindo exatamente este tipo de questão e de conceitos [...]. (GOMES, 2000, p. 50-52).

Nas análises sobre a questão das Regiões Metropolitanas, além dos aprofundamentos sobre Espaço e Região, consideramos também relevantes os resgates às contribuições geográficas sobre conceitos como os de Território, Espaço Urbano, Metrópole e Região Metropolitana, como veremos a seguir.

Para Marcelo de Souza, M. J. (2000, p. 78), em termos conceituais, Território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. É um campo

de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, acaba, ao mesmo tempo, por definir um limite. Os Territórios podem ocorrer nas mais distintas dimensões geográficas. Eles são relações sociais projetadas no espaço que podem constituir-se e dissipar-se de modo relativamente rápido, pois são antes instáveis que estáveis.

[...] A palavra território normalmente evoca o “território nacional” e faz pensar no Estado – gestor por excelência do território nacional –, em grandes espaços, em sentimentos patrióticos [...] No entanto, ele *não precisa e nem deve* ser reduzido a esta escala ou à associação com a figura do Estado [...]. (SOUZA, M. J., 2000, p. 81, grifo do autor).

É no sentido de Território, enquanto espaço imbuído da categoria de poder em diversas escalas, que percebemos a própria origem da criação das Regiões Metropolitanas no Brasil, em 1973, assunto tratado mais adiante.

Neste momento, é importante expressar que a temática metropolitana é intrinsecamente urbana.

A maioria da humanidade já vive em cidades e os destinos de todo o planeta são decididos nelas. O certo é que o mundo do século XXI é um mundo urbano. Na realidade, a cidade é a maior obra que construímos, mas ela nunca está pronta, ou seja, seguimos fazendo e refazendo, construindo,

destruindo e reconstruindo a cidade todos os dias e, em termos acadêmicos, dedicamos grandes esforços para compreender e atuar no espaço urbano, inclusive criando áreas que formem profissionais capacitados especificamente ao urbano, como é o caso do curso de Urbanismo. A primeira natureza é obra Divina, mas as cidades são obras humanas.

A despeito da importância das cidades e do fato de que a todos interessa o que ocorre nelas, não é fácil definir, em poucas palavras, o seu conceito. Os países utilizam critérios distintos para identificar e caracterizar suas cidades. No caso brasileiro, o critério é o político administrativo, ou seja, não importa a área ou o total de habitantes, toda a sede de município é cidade.

Acadêmicos de várias áreas empreendem esforços na busca por uma conceituação ampla e abrangente, mas a complexidade do nosso tempo vem ampliando a polêmica de tal forma que parece que estamos cada vez mais longe de conseguir um conceito claro sobre o que é uma cidade. Vejamos a posição de Capel (2002, p. 65):

*Si en épocas pasadas, anteriores a La Revolución industrial, la distinción entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, era, probablemente, neta e indiscutible, dicha distinción parece hoy mucho menos clara. En efecto, el desarrollo de los medios de comunicación en su sentido más amplio, es decir, de los medios de transporte y de los de transmisión de mensajes e información;*

*la desaparición de las antiguas servidumbres de localización de la actividad económica ante las posibilidades actuales de distribución y división de energía; la homogeneización de muchas pautas de comportamiento, de formas de vida y de actitudes en relación con la elevación del nivel de vida y la acción generalizada de los medios de comunicación de masas, han contribuido en los países industrializados a borrar muchas de las antiguas diferencias entre ciudad y campo, haciendo confusa y problemática esta distinción. Es por ello por lo que no resulta ocioso plantear y discutir el problema de la definición de la ciudad, de los caracteres que se han atribuido al hecho urbano, para ver si continúa siendo posible seleccionar esta realidad como un objeto específico de nuestras investigaciones.*

Em função do exposto, e depois de investigações de ampla bibliografia sobre o tema, recorreremos ao conceito/caracterização em Corrêa (1989b). Para ele, o Espaço Urbano é fragmentado e articulado; é reflexo e condicionante social; é um conjunto de símbolos; e também é um campo de lutas. O autor em destaque contribui ainda com importantes ferramentas para interpretar a complexidade no espaço urbano identificando os principais agentes sociais que fazem e refazem a cidade e apontando os distintos processos e formas socioespaciais engendrados pelos agentes nas cidades.

Quem são esses agentes sociais que fazem e refazem a cidade? Que estratégias e ações

concretas desempenham no processo de fazer e refazer a cidade? Esses agentes são os seguintes:

- (a) Os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais;
- (b) Os proprietários fundiários;
- (c) Os promotores imobiliários;
- (d) O Estado; e
- (e) Os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 1989b, p. 12).

Os processos espaciais e as respectivas formas são os seguintes:

- (a) Centralização e área central;
- (b) Descentralização e núcleos secundários;
- (c) Coesão e áreas especializadas;
- (d) Segregação e áreas sociais;
- (e) Dinâmica espacial da segregação;
- (f) Inércia e áreas cristalizadas (CORRÊA, 1989b, p. 37).

Os estudiosos das diversas ciências também empreendem esforços no sentido de elucidar o emaranhado urbano e, não há acordo em muitos aspetos, mas há unanimidade em um ponto, pelo menos: as cidades são extremamente complexas e, por isso mesmo, exigem estratégias complexas de gestão e planejamento para direcionar ações que visem a melhores condições urbanas.

A referida complexidade se amplia por diversos motivos, dentre os quais destacamos: as eternas divergências de interesses entre as classes sociais presentes num espaço urbano

condensado; as também eternas contradições entre interesses individuais e interesses coletivos; a crescente interferência de interesses de sociedades, ou mesmo de cidades, que estão distantes do alvo de análise (Divisão Internacional do Trabalho e mesmo do consumo); necessidades humanas crescentes, seja pela ampliação da expectativa de vida, seja pela ampliação do poder aquisitivo, seja pela ampliação das inovações; os interesses de cada vez mais e mais pessoas se concentrarem nas cidades ou até em metrópoles e em regiões metropolitanas.

## **Metrópoles**

Na verdade, se definir cidade é tão complicado, o que vem a ser uma Metrópole?

O termo vem do grego *metrópolis* e significa cidade mãe, ou seja, cidade principal, capital de província ou de estado. O conceito denotativo é, portanto, vago e pouco elucidativo, principalmente considerando a inconsistência dos critérios para definir o próprio conceito de cidade.

Se entender e administrar as cidades pequenas e médias (que por sua vez também possuem classificações variadas) já não é tarefa fácil; fazê-lo para cidades que passam da cifra dos milhões de habitantes supõe um esforço hercúleo, mas que deve ser empreendido. É preciso enfrentar os desafios metropolitanos!

Como afirma Lencioni (2006, p. 45), o conceito de metrópole está atrelado ao conceito de cidade e também é polissêmico, mas existem pontos comuns nas variadas definições, como podemos observar:

- 1º) Tamanho expressivo em termos de população e área, elemento sempre relativo ao contexto;
- 2º) Diversidade das atividades econômicas;
- 3º) Ela é um *locus* privilegiado de inovação;
- 4º) Constitui-se um ponto de grande diversidade de emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação;
- 5º) A metrópole é sempre um nó significativo de diversas redes (transporte, comunicação, cultura, cidades etc.).

A autora resume os pontos comuns nos conceitos de metrópole destacando “[...] a concentração de serviços – privados e públicos – que buscam garantir gestão da reprodução do capital e sua viabilização política.” (LENCIONI, 2006, p. 46).

## Regiões Metropolitanas

Em termos gerais, segundo a bibliografia sobre o tema, a Região Metropolitana é aquela densamente urbanizada, constituída pela metrópole e por municípios autônomos que, independentemente de sua vinculação político-administrativa, fazem parte de uma mesma comunidade socioeconômica, cuja

interdependência gera necessidade de coordenação dos planos e projetos públicos e realização de serviços de interesses comuns.

Vale notar que segundo Teixeira (2009, p. 62), em termos conceituais, as Regiões Metropolitanas constituem-se nas mais importantes espécies de regionalização no Direito brasileiro: “[...] são constituídas por uma comunidade dotada de funções urbanas especializadas e integradas, com vistas à organização, planejamento e execução de funções de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional” (ALVES, 1981, p. 155). A autora destaca entre as tais funções de interesse comum a segurança pública, o saneamento básico, o uso do solo metropolitano, o aproveitamento de recursos hídricos, a produção e a distribuição de gás canalizado, a cartografia, a habitação, a preservação do meio ambiente, o combate à poluição e o planejamento integrado.

Contudo, e a despeito disso, o fato é que ainda não refletimos nem agimos no sentido de articular os municípios das Regiões Metropolitanas do país. Essa afirmação fica evidente quando encontramos notícias como a que foi veiculada em 10 de agosto de 2011, com o título **Cidades de regiões metropolitanas vão receber recursos para investir em prevenção à violência**, pela Agência Brasil (2011, grifo nosso):

**O Ministério da Justiça vai destinar R\$ 31 milhões do Fundo Nacional de Segurança Pública para que cidades com mais de 30 mil habitantes, localizadas em regiões metropolitanas, invistam em ações de prevenção à violência e à criminalidade.**

O financiamento dos projetos municipais, selecionados por meio de edital público, será repassado por meio de convênios firmados entre a Secretaria de Segurança Pública do ministério **e a prefeitura contemplada** [...]

Os recursos deverão ser aplicados na estruturação de gabinetes de gestão integrada e de secretarias municipais de Segurança; na implementação de sistema de videomonitoramento; na realização de cursos de capacitação; em ações de acesso aos serviços de segurança pública por parte de grupos em situação de vulnerabilidade; em campanhas de entrega voluntária de armas e em projetos de prevenção da violência.

Não serão cobertas as despesas com aquisição de armas de fogo, aquisição de aeronaves, equipamentos de perícia e obras de infraestrutura.

**As prefeituras interessadas devem se cadastrar e apresentar a proposta de projeto** até o dia 10 de setembro, na página [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br). Será aceita somente uma proposta por cidade. O valor mínimo do projeto é R\$ 100 mil, com prazo de execução de, no máximo, 12 meses.

Os nossos grifos ressaltam as incoerências: enquanto no título os recursos federais serão destinados às Regiões Metropolitanas, no texto fica claro que a ação será individual de cada prefeitura interessada.

Claro que recordamos as origens da criação das Regiões Metropolitanas no Brasil. As metrópoles foram institucionalmente investidas do *status* de Regiões Metropolitanas em pleno período militar e sem discussões com órgãos e profissionais engajados nessa temática. Inclusive, segundo Maria Adélia de Souza (2006), a decisão partiu do Ministério da Justiça (Lei Complementar 14 de 1973). Mas, nem mesmo ele, passados quase 40 (quarenta) anos, lida bem com a regionalização que criou.

Em 1973, foram estabelecidas oito: as Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. No ano seguinte, foi criada a do Rio de Janeiro, pela Lei Complementar 20, de 01/07/1974. Retornando aos conceitos anteriormente tratados, é possível afirmar, portanto, que a criação das Regiões Metropolitanas brasileiras cumpriu com os objetivos do regime vigente, no sentido de controlar e centralizar os territórios mais dinâmicos do país, tanto em termos econômicos como em termos políticos. Segundo Celina Souza (2008, p. 214):

Desse desenho resultou a conformação da governança metropolitana dependente de recursos e de decisões federais, limitando a autonomia das esferas subnacionais, notadamente dos municípios que as integravam, desconsiderando aspectos fundamentais das relações intergovernamentais e excluindo a possibilidade de construção de mecanismos de cooperação e dificultando a coordenação.

No contexto do processo de esgotamento da ditadura militar e da reorganização da sociedade civil, configurase a Constituição Federal de 1988 a qual, em seu artigo 25, “[...] estabeleceu que os estados “poderão” instituir regiões metropolitanas [...]”, além de outras divisões regionais (LOPES, 2006, p. 148), embora sem especificar nem detalhar o assunto. Nesse novo cenário, cada local elege suas estratégias.

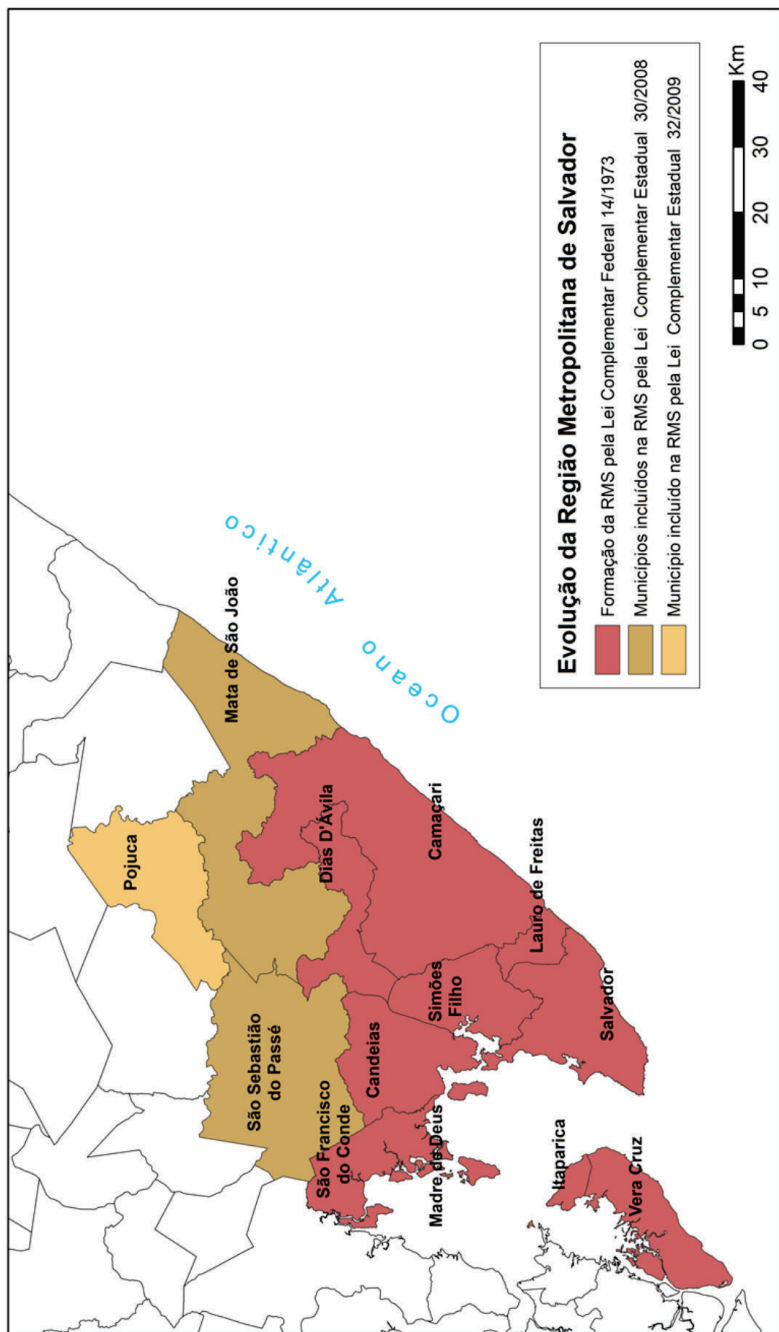
Aqui é importante salientar que a promulgação da referida Constituição, somada à autonomia municipal e à descentralização do poder político, gerou uma ilusão de que todos os problemas nacionais seriam solucionados. Para tanto, o caminho é bem mais complexo e necessita de fortes investimentos em planejamento, no sentido de reduzir as gritantes desigualdades brasileiras.

A “abertura” para a criação de Regiões Metropolitanas fora do âmbito federal e a expectativa de evolução imediata com o estabelecimento das mesmas gerou o surgimento de

duas realidades paralelas: a realidade oriunda das entidades metropolitanas criadas sob a égide do poder federal (que é o caso da Região Metropolitana de Salvador); e as novas, baseadas em articulações locais e regionais. Comparativos e avaliações das crescentes realidades metropolitanas no país devem ser amplamente discutidas, mas o aprofundamento não faz parte no foco central dessa mesa redonda.

### **A Região Metropolitana de Salvador (RMS)**

A RMS, também conhecida como a Grande Salvador, foi criada no contexto do primeiro bloco de Regiões Metropolitanas Brasileiras. Ela nasceu com um total de 9 (nove) municípios além de Salvador, mas hoje soma um conjunto de 13 (treze) municípios (Figura 1 e Quadro 1).



**Figura 1** – Mapa evolutivo da Região Metropolitana de Salvador (RMS)  
 Fonte: Elaborado por Santos, L. C. B., 2012, com base nos dados da CONDER, 2011.

MUNICÍPIOS	LEI (criação)	ÁREA MUNICIPAL (km <sup>2</sup> ) Aproximada*	População (2010)	IDH	PIB (2007) (em mil reais)
Salvador	LCF 14/1973	313	2 676 606	0,805	26.727.132
Camaçari	LCF 14/1973	760	242 984	0,734	10.401.520
Lauro de Freitas	LCF 14/1973	60	163 414	0,771	2.106.144
Simões Filho	LCF 14/1973	190	118 020	0,730	2.404.201
Candeias	LCF 14/1973	264	83 077	0,723	2.479.570
Dias d'Ávila	LCF 14/1973	207	66 373	0,732	1.202.482
Vera Cruz	LCF 14/1973	253	37 587	0,704	172.229
São Francisco do Conde	LCF 14/1973	267	33 172	0,714	7.144.211
Itaparica	LCF 14/1973	116	20 760	0,712	80.117
Madre de Deus	LCF 14/1973	11	17 384	0,740	153.928
Mata de São João	LCE 30/2008	670	40 210	0,671	295.717
São Sebastião do Passé	LCE 30/2008	549	42 153	0,693	291.571
Pojuca	LCE 32/2009	318	33 064	0,708	818.158
<b>GERAL/MÉDIA</b>	<b>13 municípios</b>	<b>3.918</b>	<b>3.574.804</b>	<b>0,794</b>	<b>54.276.986</b>

### Quadro 1 – A Região Metropolitana de Salvador em dados

Fonte: Elaborado por Fernandes, R. B., com base em informações coletadas em legislações, *websites* oficiais e informativos diversos, 2011.

Nota: \*O dado oficial é, em nossa opinião, incoerente. Apresentamos o fruto de medida cartográfica.

Como podemos observar, no ano de 2008 foram incorporados os municípios de Mata de São João e São Sebastião do Passé, e em 2009 Pojuca passou também a integrar a Região Metropolitana de Salvador.

Analisando alguns dados em relação aos aspectos representativos de algumas comparações, chama a atenção o fato de que enquanto a cidade de Salvador ocupa a terceira colocação entre os municípios mais populosos do país (Quadro 2) a Região Metropolitana de Salvador representa a sétima na âmbito nacional, dentro do mesmo aspecto demográfico (Quadro 3).

Partindo de uma análise inicial dos dados, já é possível observar que como no restante do país verifica-se uma grande concentração de população, bem como, de recursos e serviços na cidade principal e capital da metrópole, Salvador. Nesse sentido, acreditamos até que em analogia ao que já visualizamos em publicações anteriores, podemos chamar esse fato de macrocefalia metropolitana.

Ou seja, em termos de densidade demográfica da RMS, tema que abordaremos a seguir, há uma grande prevalência de Salvador. Dita constatação aponta para um grande desequilíbrio interno à RMS que requer atenção em termos de políticas públicas. Veremos essa questão com mais detalhamento mais adiante.

N.	MUNICÍPIOS	População 2000	N.	MUNICÍPIOS	População 2010
1	São Paulo	10.434.252	1	São Paulo	11.244.369
2	Rio de Janeiro	5.857.904	2	Rio de Janeiro	6.323.037
3	Salvador	2.443.103	3	Salvador	2.676.606
4	Belo Horizonte	2.238.526	4	Brasília	2.562.963
5	Fortaleza	2.141.402	5	Fortaleza	2.447.409
6	Brasília	2.051.146	6	Belo Horizonte	2.375.444
7	Curitiba	1.587.315	7	Manaus	1.802.525
8	Recife	1.422.905	8	Curitiba	1.746.896
9	Manaus	1.405.835	9	Recife	1.536.934
10	Porto Alegre	1.360.590	10	Porto Alegre	1.409.939

**Quadro 2 – Brasil – Dez municípios com maior população**

Fonte: Organizado por Fernandes, R. B., com base em dados do IBGE e do <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

<b>Regiões Metropolitanas - 2010</b>	<b>UF</b>	<b>População 2000</b>	<b>Posição 2000*</b>	<b>População 2010</b>	<b>Posição 2010</b>
São Paulo	SP	17.878.703	1	19.672.582	1
Rio de Janeiro	RJ	10.792.518	2	11.711.233	2
Belo Horizonte	MG	4.819.288	3	5.413.627	3
Porto Alegre	RS	3.718.778	4	3.960.068	4
Recife	PE	3.337.565	5	3.688.428	5
Fortaleza	CE	3.056.769	7	3.610.379	6
<b>Salvador</b>	<b>BA</b>	<b>3.120.303</b>	<b>6</b>	<b>3.574.804</b>	<b>7</b>
Curitiba	PR	2.768.394	8	3.168.980	8
Campinas	SP	2.338.148	9	2.798.477	9
Manaus	AM	1.725.536	12	2.210.825	10
Goiânia	GO	1.743.297	11	2.173.006	11
Belém	PA	1.795.536	10	2.040.843	12
Grande Vitória	ES	1.438.596	14	1.685.384	13
Baixada Santista	SP	1.476.820	13	1.663.082	14
Natal	RN	1.116.147	15	1.340.115	15
Grande São Luís	MA	1.091.979	16	1.327.881	16
João Pessoa	PB	1.019.646	17	1.198.675	17
Maceió	AL	989.182	18	1.156.278	18
Norte/Nordeste Catarinense	SC	906.982	19	1.094.570	19
Florianópolis	SC	816.315	20	1.012.831	20
Aracaju	SE	675.667	23	835.654	21
Vale do Rio Cuiabá	MT	726.220	21	834.060	22
Londrina	PR	678.032	22	764.258	23
Vale do Itajaí	SC	558.165	26	689.909	24
Campina Grande	PB	636.315	24	687.135	25
Vale do Aço	MG	563.073	25	615.004	26
Maringá	PR	517.490	28	612.617	27
Agreste	AL	556.602	27	601.251	28
Cariri	CE	497.782	29	564.557	29
Carbonífera	SC	484.916	30	550.243	30
Foz do Rio Itajaí	SC	375.589	31	532.830	31
Macapá	AP	363.747	32	499.116	32
Chapecó	SC	353.765	33	403.458	33
Tubarão	SC	324.591	36	356.790	34
Lages	SC	348.835	34	350.607	35
Sudoeste Maranhense	MA	325.229	35	345.878	36

### **Quadro 3 – Brasil – População das regiões metropolitanas**

Fonte: Organizado por Fernandes, R. B., com base em dados do IBGE e do <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

Nota: \*Calculado a partir da mesma base territorial das Regiões Metropolitanas em 2010, apesar de algumas delas não existirem em 2000 e de outras terem composição diferente da atual.

Salvador, capital do estado de Bahia, é uma das mais importantes cidades do país. Ela nasce planejada para ser a sede do Governo Geral em 1949 e segue como capital do país desde então até 1753, quando a função administrativa passa à cidade do Rio de Janeiro. Sua área atual é de 313 km<sup>2</sup> e nela vivem 2.676.606 pessoas (IBGE 2010).

É uma cidade muito peculiar [...] e tão complicada quanto encantadora. Com exceção do seu limite norte, está cercada pelo mar: do lado oriental pelo Oceano Atlântico e do ocidental pela Baía de Todos os Santos (que tem 1.052 km<sup>2</sup>).

Teve seu sítio construído sobre uma falha tectônica e cresceu sobre as linhas de cumeeada que dali partem, isso lhe confere uma topografia acidentada e complicada de resolver em termos da mobilidade urbana exigida pelo mundo contemporâneo [...].

A principal cidade do estado da Bahia, sua capital e capital da Região Metropolitana mais antiga e pujante desse estado, é rica por um lado e bem problemática por outro. Isso porque a riqueza gerada não vem sendo distribuída equitativamente de forma a trazer benefícios à maioria dos soteropolitanos.

As disparidades se ampliam quando avaliamos, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH).<sup>1</sup>

Somente em 2007 o Brasil atingiu o IDH de 0,800 e entrou para o seleto grupo dos países considerados com alto desenvolvimento humano. Vale notar que desde 1990, quando esse índice foi criado, nunca tínhamos atingido tal nível. Isso mostra que o Brasil vem evoluindo, porém não necessariamente melhorando a qualidade de seu povo de forma coesa.

Os contextos regionais e estaduais são bem distintos. No estado da Bahia, por exemplo, o IDH do mesmo período foi de 0,767 (EVOLUÇÃO..., 2009). Na RMS (Quadro 1), onde a média do IDH é de 0,794, somente Salvador (0,806) apresenta IDH similar ao atingido recentemente pelo Brasil. Ditas cons-

---

1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é adotado desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de mensurar a qualidade de vida em regiões ou países a partir de critérios mais abrangentes que o tradicional PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH é formado por três componentes de mesmo peso: renda, longevidade e educação. A componente renda mensura a dimensão econômica do desenvolvimento humano, sendo aferida pelo PIB *per capita* corrigido pelo poder de compra da moeda de cada região. Para a componente longevidade, utiliza-se como parâmetro a expectativa de vida dos indivíduos ao nascer, enquanto que para o componente educação são utilizados os índices de analfabetismo e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. O cálculo do IDH é obtido pela média aritmética simples dos três componentes, que previamente normalizados, passam a ser compreendidos no intervalo de zero a um. Quanto mais próximo o índice se situar do limite superior, maior o desenvolvimento humano na região.

tatações acabam por demonstrar que precisamos enfrentar os problemas das desigualdades brasileiras, sejam elas nacionais, regionais, metropolitanas ou intraurbanas.

Como expõe Souza, C. (2008, p. 217), no que tange aos aspectos político, institucional e administrativo é possível afirmar que como em muitas outras regiões metropolitanas de países “emergentes” semelhantes ao nosso, a RMS ainda não possui mecanismos capazes de incorporar formas cooperativas de coordenação para a formulação e a implementação de políticas públicas de caráter metropolitano, entretanto ela apresenta características próprias que precisam ser salientadas:

Uma das especificidades político-institucionais da RMS é que sua constituição aconteceu antes da institucionalização federal das RMS. A criação da entidade governamental com recorte pré-metropolitano ocorreu em 1967, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER). Sua finalidade era elaborar uma estratégia de desenvolvimento regional integrado para o Recôncavo, compreendendo 37 municípios. A abrangência dessa vasta área de jurisdição fundamentava-se no entendimento de que o desenvolvimento de Salvador e de sua área de influência associava-se ao desenvolvimento do Recôncavo, o qual seria responsável pelo dinamismo pretendido para o setor primário, visto então como a força motriz da região. Com a crescente consolidação de atividades indus-

triais na RMS e a concomitante decadência da atividade agrícola, o Recôncavo deixou de ser visto como prioritário para o desenvolvimento econômico da região. Assim, a área abrangida pela CONDER foi reduzida [...].

Em 1973, como dito anteriormente, o governo federal institui as Regiões Metropolitanas, em 1974 a CONDER é transformada em empresa pública vinculada à Secretaria de Planejamento e passa a ser chamada de Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Atendendo a configurações políticas, a CONDER passou por várias mudanças e, em 1998, houve outro câmbio de escala de atuação, quando ela passa a ser a Companhia para o Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

A despeito da existência prévia de uma instituição como a CONDER, desde 1967, a RMS não se destaca das demais regiões metropolitanas do país em termos de cooperação entre seus municípios e com o próprio estado o qual, por sua vez, ainda não está focado sobre a temática metropolitana.

Souza, C. (2008, p. 227) culmina essa linha de raciocínio afirmando que a carência de mecanismos de cooperação e de coordenação gera “um vazio institucional de gestão, de governança e de formulação de políticas metropolitanas”.

Para além dos aspectos vinculados ao contexto metropolitano, não podemos nos esquecer que tudo começa com as ci-

dades e que as desigualdades nascem com elas. Mas também compreendemos que as referidas das desigualdades precisam ser amenizadas.

Também entendemos que todas as cidades são complexas e que merecem atenção, mas que nas maiores, e onde as disparidades sociais, econômicas e espaciais são mais drásticas, os problemas tendem a ser potencializados.

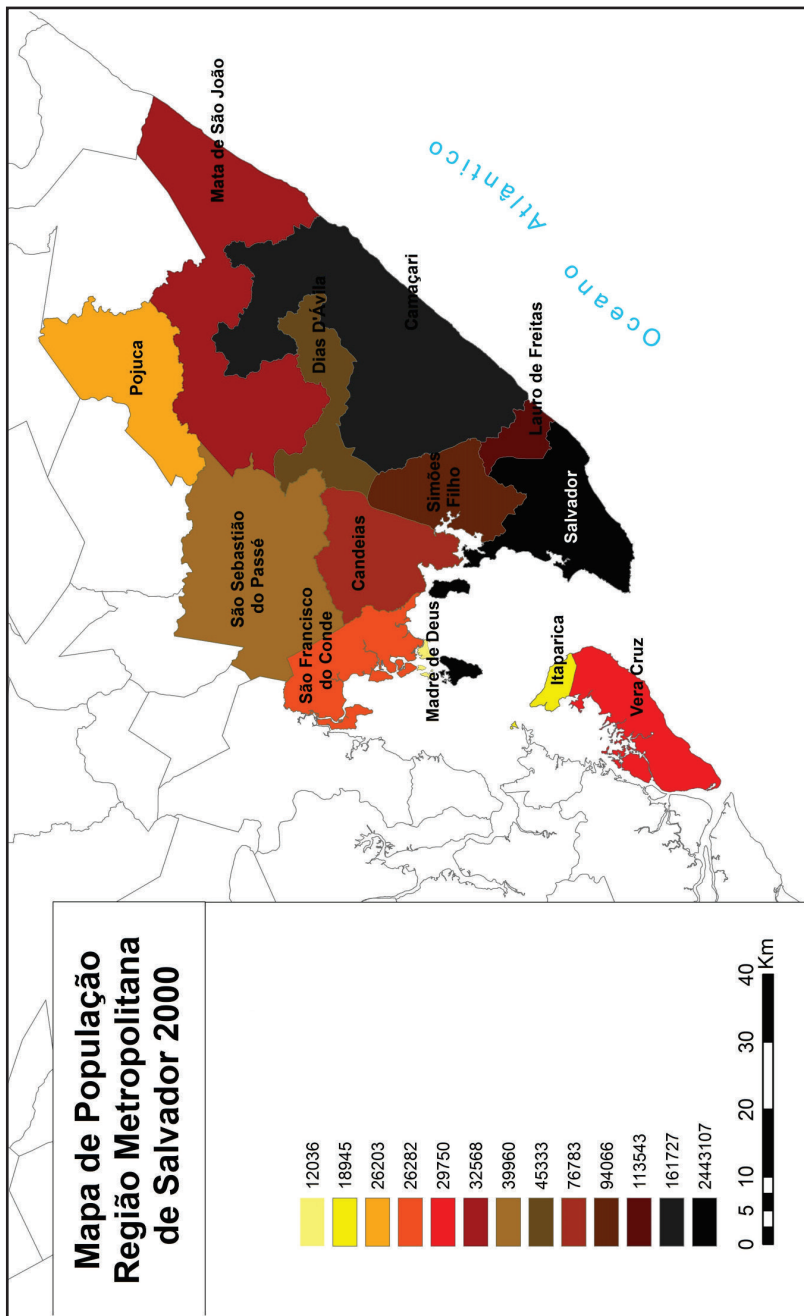
Quando partimos para avaliar um conjunto de cidades, como é o caso das Regiões Metropolitanas, as questões ganham um matiz ainda mais complicado. Destacamos alguns aspectos para expressar claramente os desequilíbrios na RMS.<sup>2</sup>

Destacando a questão populacional, como elemento de análise, é possível perceber as grandes disparidades numéricas tanto para o ano de 2000 (Figura 2) quanto para o de 2010 (Figura 3).

Ainda considerando a questão populacional, mas relativizando com as diferenças das áreas municipais, temos a análise da densidade demográfica. Observando a densidade demográfica, também é possível notar que a concentração é marcante em 2000 (Figura 4) e até se reforça em 2010 (Figura 5). Há uma imensa concentração da população na cidade de Salvador e, em menor destaque, para alguns municípios circunvizinhos.

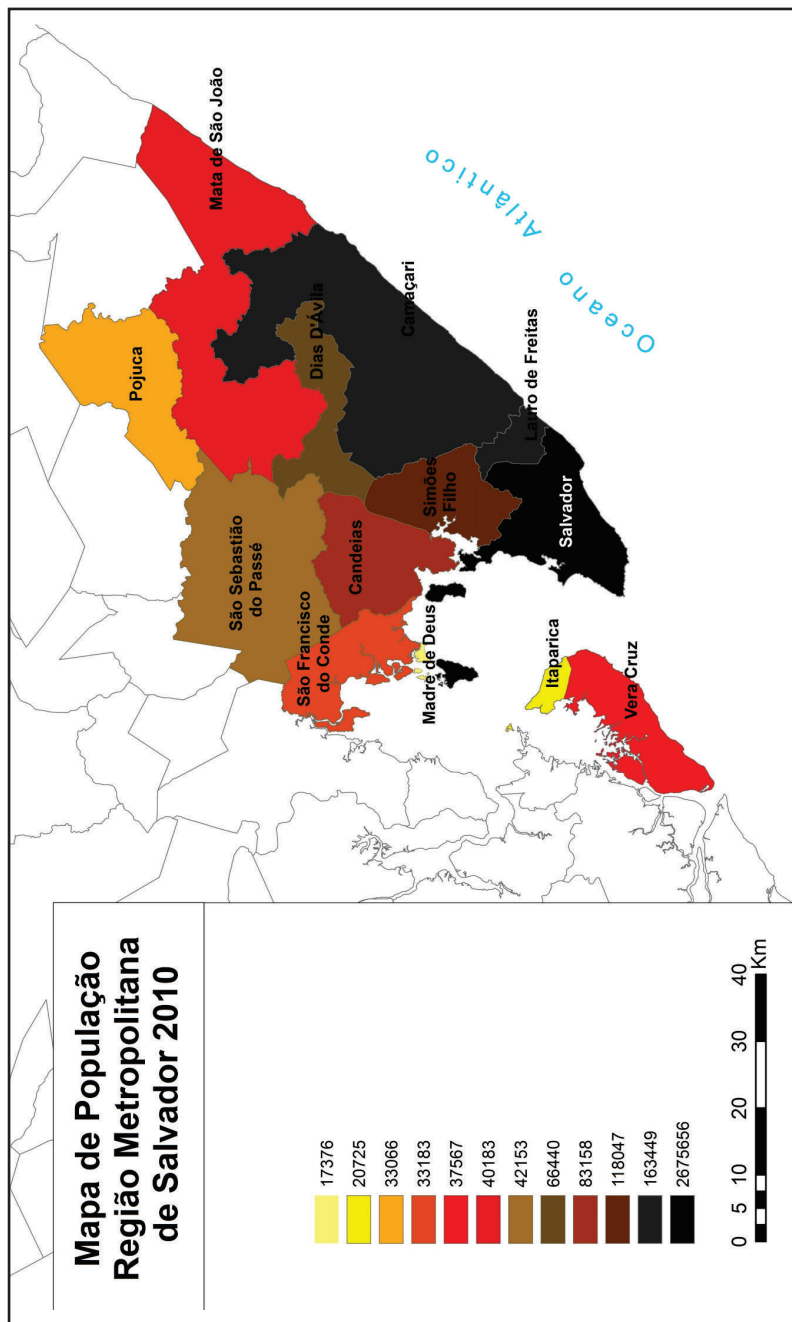
---

<sup>2</sup> Quando tratamos do ano 2000, embora tenhamos inserido os municípios de Mata de São João (2008), São Sebastião do Passé (2008) e Pojuca (2009), torna-se importante salientar que eles ainda não integravam a RMS (Figura 1).

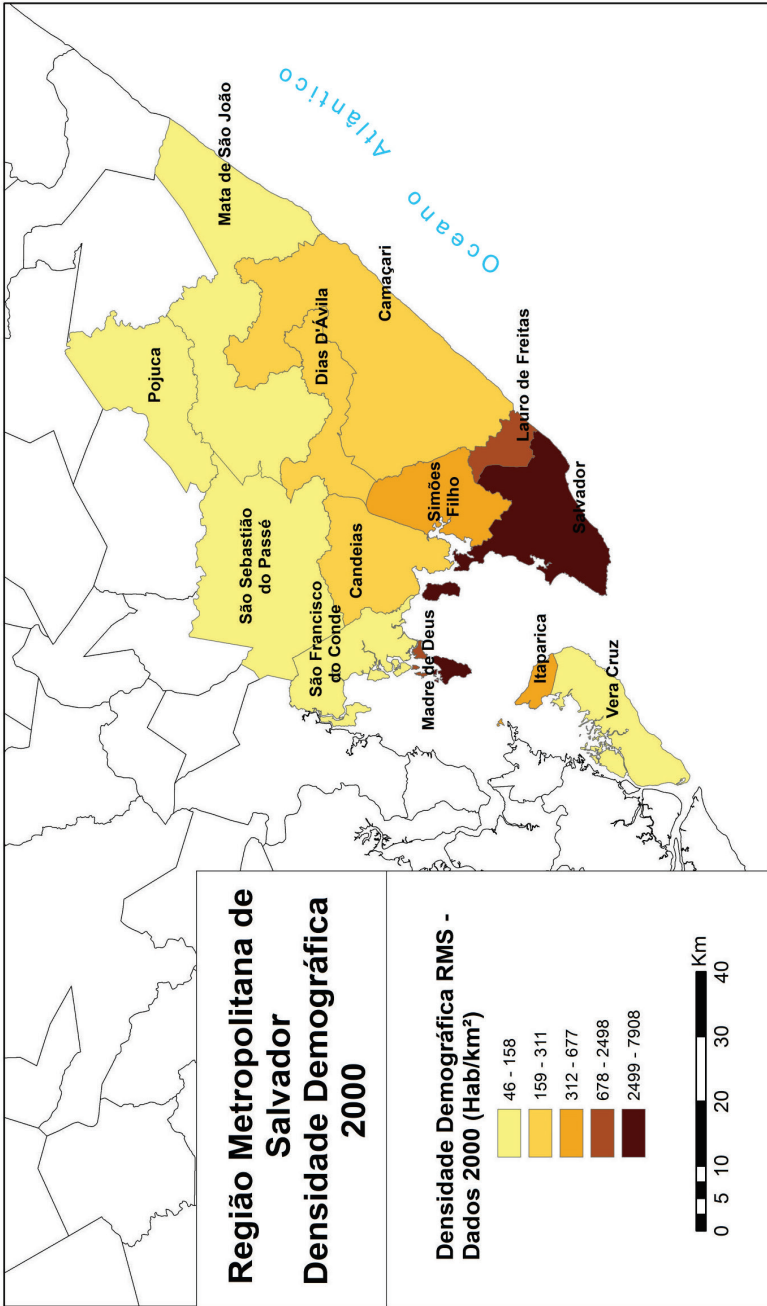


**Figura 2** – População da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2000

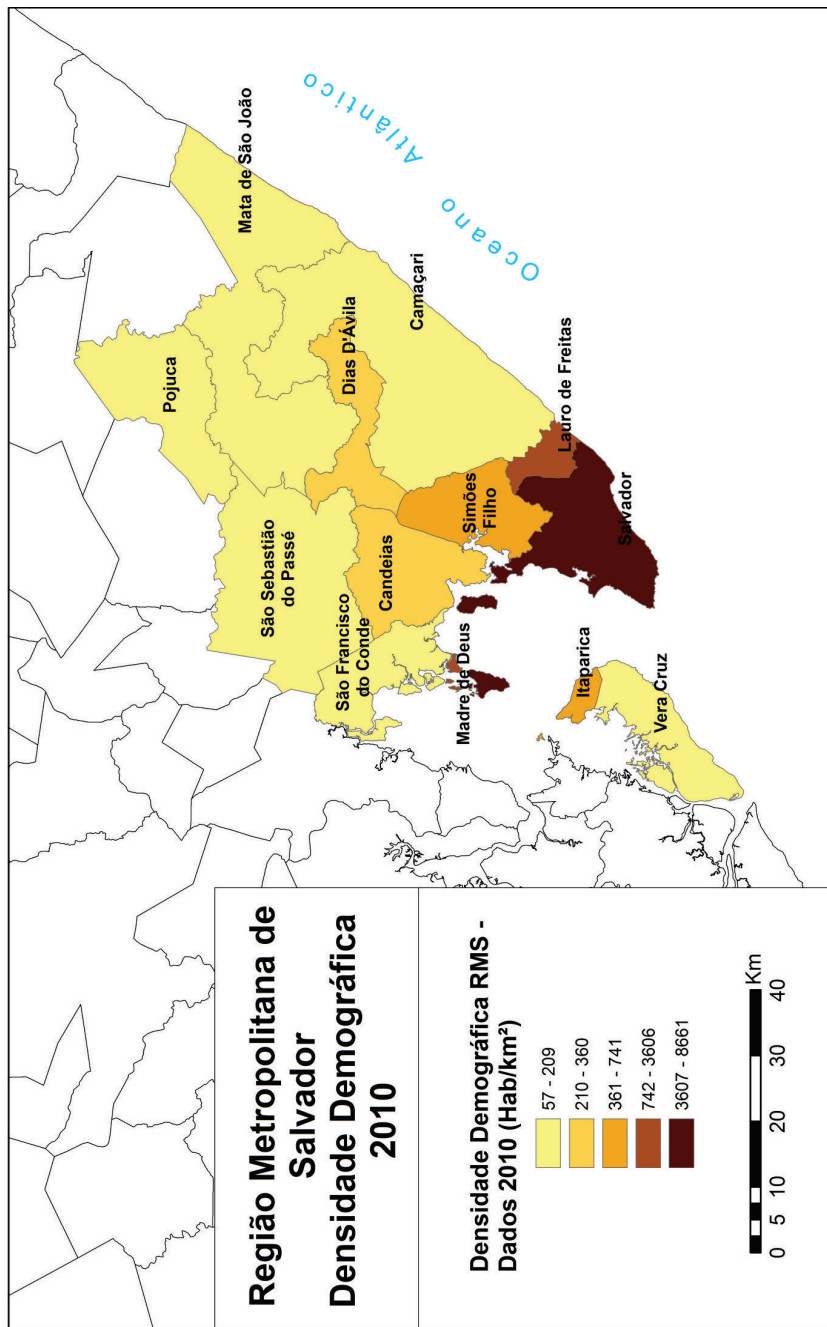
Fonte: Elaborado por L. Santos, 2012, com base em dados da Conder, 2011.



**Figura 3** – População da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2010  
 Fonte: Elaborado por L. Santos, 2012, com base em dados da Conder, 2011.

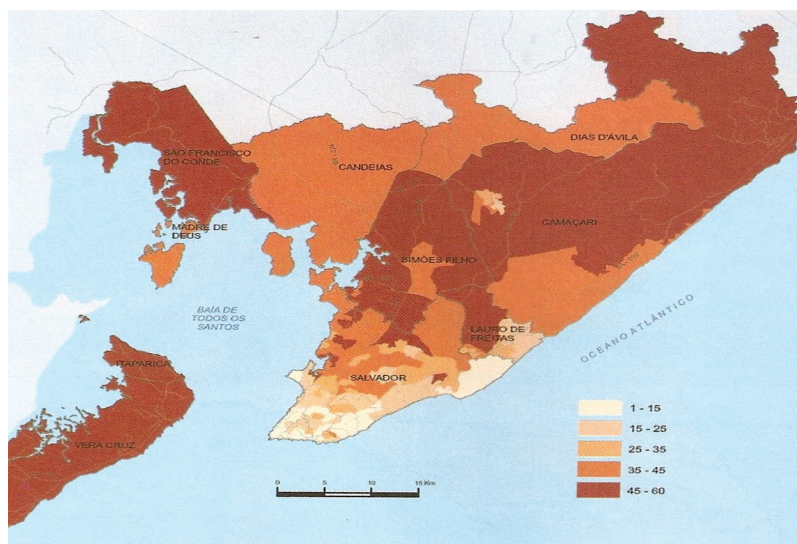


**Figura 4** – Densidade demográfica da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2000  
Fonte: Elaborado por L. Santos, 2012, com base em dados da CONDER, 2011.



**Figura 5** – Densidade demográfica da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2010  
Fonte: Elaborado por L. Santos, 2012, com base em dados da CONDER, 2011.

A seguir, observamos um índice que serve como base para a análise da distribuição da pobreza (Figura 6) e que demonstra,<sup>3</sup> grosso modo, uma situação espacialmente inversa. Não que Salvador seja um bom exemplo de cidade rica, mas na escala da RMS é a cidade em que, seguramente, estão as áreas onde há mais pessoas com melhor renda.

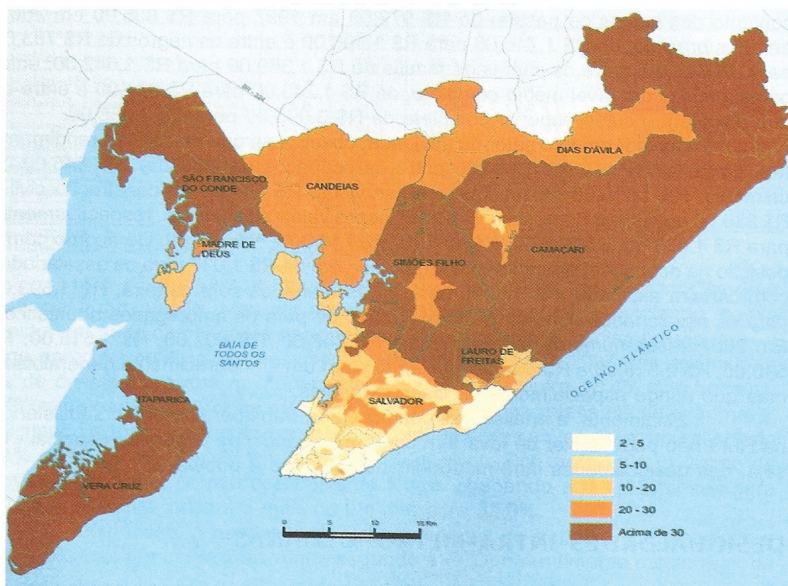


**Figura 6** – Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo - RMS 2000

Fonte: Elaborado por Carvalho e Pereira, 2008, p. 132, com dados do IBGE 2000.

3 Torna-se importante explicitar que com relação aos temas mais específicos utilizamos os dados do ano de 2000 em função de que até a conclusão desse artigo o IBGE só havia disponibilizado ao público as informações do censo de 2010 para as capitais dos estados.

Com relação ao percentual do analfabetismo funcional (Figura 7) a realidade, como era de se esperar, também reforça o panorama apresentado anteriormente, ou seja, a cidade de Salvador apresenta os melhores índices.



**Figura 7** – Analfabetismo funcional (percentual) - RMS 2000

Fonte: Elaborado por Carvalho e Pereira, 2008, p. 132, com dados do IBGE 2000.

Nos aspectos destacados neste artigo, observa-se que na Região Metropolitana de Salvador a evidência dos desequilíbrios é clara, demonstrando a proeminência da capital em detrimento dos demais municípios.

Por outro lado, a própria cidade de Salvador, sede da Região Metropolitana que leva seu nome, é muito problemática, tanto no que diz respeito às temáticas urbanas gerais (habitação, saneamento, transporte, segurança etc.) quanto no que diz respeito às questões de planejamento e gestão pública. Vivemos sérios problemas internos práticos e outros tantos que se situam no âmbito dos rumos dados pelo processo de planejamento soteropolitano. Há muitos desafios a serem aceitos e enfrentados na busca de um Espaço Geográfico Metropolitano mais justo para a maioria.

### **Considerações finais**

Diante do exposto e dos desafios reais ofertados pela realidade, somos chamados à responsabilidade de aprofundar os conhecimentos para criar instrumentos de análise que auxiliem na elucidação da cada vez mais complexa realidade urbana e metropolitana.

Assim, temos um longo caminho a percorrer, mas de pronto já podemos fazer algumas inferências que consideramos importantes.

Como ponto de partida apontamos para a urgência da mudança de foco na reflexão, tanto na esfera da academia como nas esferas política, social e econômica. Em outros termos, é fundamental que pensemos e atuemos na escala das

regiões metropolitanas. Não somente porque aí se encontram concentradas: grande parte da população brasileira; grande parte da riqueza brasileira; mas também porque é onde são definidos os rumos para todo o território nacional.

Partindo deste ponto de vista de análises que partam das Regiões Metropolitanas, que novas abordagens podemos empreender? Pergunta complexa – Resposta ainda mais complexa. É extremamente difícil responder objetivamente a essa questão, mas acreditamos que podemos contribuir nesse sentido com as seguintes colocações:

A curto prazo, assinalamos a necessidade de intervenções locais que atendam, na medida do possível, às reivindicações da população urbana em cada município que compõe as Regiões Metropolitanas. A médio prazo, apontamos a urgência da elaboração e da efetivação de planos detalhados que contem com a participação popular em todas as instâncias e que objetivem aspectos relevantes para cada município, mas que contemplem os interesses do conjunto de cada Região Metropolitana.

A longo prazo, indicamos que são imprescindíveis alterações estruturais na própria sociedade. Reconhecemos que tais reformas demandarão ações profundas, mas somente uma melhor distribuição de renda, decorrente de uma ampla reforma nacional, reduzirá os índices de pobreza, principal

causa dos problemas tão drasticamente vividos em nossas cidades e Regiões Metropolitanas.

Consideramos importante destacar que tanto as universidades como a sociedade civil devem empreender esforços no sentido de aprofundar as discussões, participar e cobrar que as políticas públicas objetivem, de fato, a justiça social em nossas Regiões Metropolitanas e em todo o território nacional.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Cidades de regiões metropolitanas vão receber recursos para investir em prevenção à violência. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-08-10/cidades-de-regioes-metropolitanas-vaoreceber-recursos-para-investir-em-prevencao-violencia>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: J. Bushatsky, 1981.

EVOLUÇÃO do IDH das grandes regiões e unidades da federação. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, p. 91-94, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2009/01/br200901b1p.pdf>>.

CAPEL, Horacio. **La morfología de las ciudades: sociedad, cultura y paisaje urbano**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989a.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989b.

FERNANDES, Rosali Braga. **Las políticas de la vivienda en la ciudad de Salvador y los procesos de urbanización popular en el caso del Cabula**. 2000. Tesis Doctoral (Doctorado en Geografía Humana) – Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000.

FERNANDES, Rosali Braga. Região, evolução do conceito e fenômenos de poder e dominação. **Cadernos de Ciências Humanas**, Feira de Santana, n. 2, p. 67-77, maio 1996.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 49-76.

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée

Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: D&A; FAPERJ, 2006. p. 41-57.

LOPES, Alberto. Gestão metropolitana no Brasil: da coersão simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: D&A; FAPERJ, 2006. p. 137-155.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1993.

SILVA, Érica Tavares da. **Censo 2010: as metrópoles na dinâmica demográfica**. Observatório das Metrópolis, fev. 2011. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/metropoles\\_censo.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/metropoles_censo.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

SOUZA, Celina. Cooperação e coordenação da Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In.:

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador e sua Região metropolitana.** Salvador: Edufba, 2008. p. 213-228.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

SOUZA, Maria Adele A. de. Reconstituindo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: D&A; FAPERJ, 2006. p. 27-40.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea; gestão participativa.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

# **POLÍTICA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO NA BAHIA: uma análise das ações de fomento aos núcleos de inovação tecnológica**

Matheus Pereira de Queiroz

Maria de Fátima Hanaque Campos

## **Introdução**

Estimular a inovação é um objetivo que vem se tornando quase que obrigatório nas agendas dos governos, da academia, dos empresários e dos formuladores de políticas públicas. Tal fato tem produzido reflexos no campo das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), levando ao desenvolvimento cada vez mais intenso e frequente de programas e ações de fomento à CT&I, acompanhado do expressivo aumento no investimento público nessa área.

Um dos principais exemplos dessa atuação é a publicação da Lei 11.174/08, denominada Lei de Inovação do estado da Bahia, que estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Inspirada e baseada

na Lei 10.973,<sup>1</sup> de Dezembro de 2004, Lei Federal de Inovação, a norma baiana estabelece que as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTBA) devem, contínua e permanentemente, estimular e valorizar a atividade criativa demonstrada pela produção científica e tecnológica, incorporando aos seus objetivos institucionais a implantação de um sistema de inovação, a proteção ao conhecimento inovador, a produção e licenciamento de tecnologias.

No intuito de concretizar esses objetivos, a legislação determinou a obrigatoriedade da implantação dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs),<sup>2</sup> aos quais cabem, precipuamente, a implantação e a gestão da política de inovação das ICTBA. Os NITs passaram a ser, então, peças fundamentais na política de inovação planejada e executada no estado da Bahia, resultando no aumento progressivo da criação dos NITs nas universidades baianas.

Desse modo, considera-se pertinente discutir o modo como os núcleos estão sendo estruturados para que, através de um olhar crítico sobre o papel e a atuação dos Núcleos

- 
- 1 A Lei de Inovação foi publicada pelo Governo Federal em 2004 e regulamentada em 2005, pelo Decreto N° 5563/05. Faz parte de um conjunto de ações levadas a cabo pelo governo brasileiro e capitaneadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico do país. A promulgação da lei federal levou os estados brasileiros a criarem as suas próprias leis de inovação.
  - 2 A Lei define NIT como “núcleo ou órgão constituído por uma ICTBA, individualmente ou em associação com instituições congêneres, com a finalidade de gerir sua política de inovação.” Ver Lei 11.174/08.

de Inovação Tecnológica, sejam apresentados subsídios que possibilitem avaliar a política de CT&I da Bahia e as respectivas ações de fomento à inovação.

Nessa perspectiva, o presente trabalho se propôs a analisar a política de inovação do estado da Bahia, com foco nas ações de fomento à implantação dos Núcleos de Inovação Tecnológica nas universidades baianas.

Buscou-se identificar o modelo cognitivo da política de inovação do estado e entender de que forma os NITs estão sendo estruturados. Por modelo cognitivo entende-se o “conjunto de valores, interesses e formas de comportamento entendidas como corretas e socialmente legitimadas” a partir do qual a política de inovação é descrita, explicada e prescrita por seus formuladores (DAGNINO; DIAS, 2007, p. 384). Nesse sentido, mais do que debruçar-se sobre resultados obtidos, a ênfase da presente investigação recaiu sobre o processo de formulação e concepção da política de inovação do estado.

A partir da premissa de que as ações de fomento executadas na Bahia são fruto de uma nova fase da Política Científica e Tecnológica (PCT) brasileira, iniciada no final da década de 90 (BAGATTOLLI, 2008; VIOTTI, 2008), estabeleceu-se um recorte temporal para a análise que compreende o período entre os anos de 2003 e 2013, sendo o ano inicial definido em virtude da criação da Secretaria de Ciências e Tecnologia

do Estado da Bahia (SECTI) e do Programa Bahia Inovação, executado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Entende-se que esses dois fatos denotam uma institucionalização da política de fomento à inovação no estado que, em linhas gerais, tem mantido a orientação no período referido acima.

Entre os documentos que referenciam as ações de fomento à inovação na Bahia, os Relatórios de Gestão da FAPESB de 2003 a 2013 foram uma importante fonte de informação. Disponibilizados anualmente pela instituição, possuem inúmeros dados sobre a área de ciência, tecnologia e inovação do estado, em virtude da atuação da Fundação no fomento à inovação, através de diversos editais. Tais relatórios de atividades tornam-se ainda mais importantes quando se constata a escassez de dados nesse campo.

Nos Relatórios foram obtidos e utilizados dados sobre os gastos com financiamento aos NITs; resultados dos editais de apoio à estruturação de NITs; definições dos objetivos e metas dos programas de incentivo à inovação, especialmente das ações desenvolvidas pelo Bahia Inovação (atualmente *Emprende Bahia*); identificação do modelo de atuação desejado para os NITs. Esses dados permitiram obter a relação, por exemplo, das instituições que obtiveram a aprovação de projetos em editais de financiamento à estruturação de NIT entre os anos

de 2005 e 2013, e quanto em recursos cada uma recebeu no referido período.

Houve grande dificuldade em encontrar informações consolidadas sobre o estado da Bahia referente aos investimentos em CT&I e, sobretudo, resultados alcançados no período 2003-2013. Assim, os dados sobre os dispêndios do estado em CT&I foram obtidos no portal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Também foram utilizados com esse mesmo objetivo os documentos que estabelecem a política de inovação das universidades baianas e os que regulamentam a atuação dos NITs.

## **Política Científica e Tecnológica e o Fomento à Inovação**

Os novos arranjos institucionais que começaram a ser desenvolvidos e implementados no Brasil, no final da década de 90, fazem parte de uma nova fase da PCT brasileira, fortemente influenciada pelas formulações teóricas e análises vinculadas à corrente denominada Teoria da Inovação (BAGATTOLLI, 2008).

Esse cenário iniciou-se no final da década de 1990, tendo como ponto de partida a política de criação dos Fundos Setoriais, administrados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Esses, juntamente com a Lei de Inovação

(2004) e a Lei do Bem (2005),<sup>3</sup> fazem parte dos arranjos institucionais que buscam estimular a inovação em atividades empresariais (BAGATTOLLI, 2008).

Essa configuração sucede às iniciativas que marcaram, sobretudo, as décadas de 60 e 70, baseadas no ofertismo-vinculacionismo. Nesse período, um dos principais eixos da PCT era a criação de grandes institutos tecnológicos públicos que ofertariam P&D a ser absorvido pelas empresas.

O vinculacionismo, que tinha o MIOL como modelo cognitivo, apontava como necessário a existência de instituições que fizessem a mediação entre as universidades (detentores do saber científico) e as empresas. Já o neovinculacionismo, com a idéia da inovação como um processo sistêmico, define que as relações U-E devem ser diretas – o que induz a um maior grau de formalização das interações, ao contrário do período anterior. (BAGATTOLLI, 2008, p. 26).

Essa fase, que Bagattolli (2008) classifica de “Quarta Geração” da PCT Brasileira é, em linhas gerais, “caracterizada pela manutenção das políticas vinculacionistas, neovinculacionistas e por um elemento novo que ganha importância relativa: a alocação de recursos públicos em atividades inovativas empresariais”.

---

3 Lei nº 11.196/2005 que estabelece incentivos fiscais a empresas que investirem em inovação tecnológica.

Na atual PCT consolidam-se, portanto, instrumentos de vinculação entre as instituições de pesquisa e as atividades empresariais, com o objetivo de promover a inovação. É o caso dos Núcleos de Inovação Tecnológica que, tornados obrigatórios pela Lei de Inovação, representam a institucionalização de iniciativas neovinculacionistas.

Do mesmo modo, o fenômeno da inovação integra-se definitivamente ao binômio C&T, passando a ser um eixo estratégico das políticas de desenvolvimento do país. A publicação da Lei de Inovação (Lei 10.973/2004) pode ser considerada um marco nas ações de fomento à inovação no Brasil. Pode-se afirmar que ela faz parte do início de uma nova fase na política de C&T, em que a inovação assume o papel de protagonista e incorpora-se definitivamente ao binômio: ciência e tecnologia. (VIOTTI, 2008).

A Lei de Inovação, em específico, foi elaborada com a função de estabelecer “medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”. Em seu artigo 17, a Lei determina que as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) devem “dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica próprio ou em associação com outras ICT, com a finalidade de gerir sua política de inovação” (BRASIL, 2004).

As competências mínimas dos Núcleos giram em torno de ações voltadas à gestão da política de inovação das instituições

de pesquisa. De acordo com Torkomian (2009), mesmo antes da Lei de Inovação, algumas instituições de pesquisa brasileiras – universidades ou centros de pesquisa – já possuíam estruturas responsáveis por executar boa parte das ações elencadas na Lei.

Os chamados “Escritórios de Transferência de Tecnologia” e “Núcleos de Propriedade Intelectual” já existiam, por exemplo, na UNICAMP e na Embrapa – duas instituições muito fortes quando se trata de pesquisa científica e tecnológica – e assumiam a responsabilidade de gerenciar questões referentes à propriedade intelectual. Entretanto, pela primeira vez, publicase uma Lei que estabelece a obrigatoriedade de implantação na estrutura das universidades de instâncias que assumam o papel de interface entre Instituições Científicas e Tecnológicas<sup>4</sup> (ICT) e empresas, estimulem o patenteamento de resultados das pesquisas desenvolvidas e promovam a “transferência de tecnologia” no âmbito das universidades (TORKOMIAN, 2009).

O modelo que serviu como base para a criação dos Núcleos de Inovação Tecnológica tem sua origem nos *Technology Transfers Offices* (TTO - Escritórios de Transferência de Tecnologia), implantados nas universidades estadunidenses. Tais escritórios são responsáveis pela proteção e comercialização

---

4 A Lei N° 10.973 definiu ICT como “órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico”.

da propriedade intelectual oriunda dos resultados das pesquisas desenvolvidas nas universidades (TOLEDO, 2009, p.111).

A Bahia envolveu-se desde logo com as ações de incentivo emanadas da legislação federal. Contudo, só no final do ano de 2008, o estado promulgou a sua própria Lei de Inovação, a Lei nº 11.174/2008. Alinhada com a política nacional de CT&I, a referida lei indicava seus objetivos já em seu Artigo 1º.

Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando ao alcance de uma maior dinâmica tecnológica, de capacitação, de competitividade e de desenvolvimento econômico e social do Estado da Bahia. (BAHIA, 2008).

No intuito de operacionalizar esses objetivos, no âmbito das instituições de pesquisa, a legislação determinou a obrigatoriedade da implantação dos Núcleos de Inovação Tecnológica, aos quais cabem, precipuamente, a implantação e a gestão da política de inovação das ICT. Nos últimos dez anos, a política de ciência e tecnologia do estado da Bahia vem estimulando fortemente a criação dos Núcleos de Inovação nas ICT baianas. Isso ganhou ainda mais força e respaldo com a publicação da Lei Estadual de Inovação (BAHIA, 2008).

No final da década de 90, ocorreram significativas modificações na PCT em âmbito nacional e que se refletiu na

Bahia. Identifica-se um processo de constituição de uma nova estratégia de desenvolvimento baseado na inovação, aliada a uma valorização “sem precedentes” deste como fator preponderante para o desenvolvimento econômico do país (VIOTTI, 2008). Esse momento é marcado também pela retomada da alocação de recursos públicos e pela implementação de arranjos institucionais voltados para o fomento à inovação empresarial (BAGATTOLLI, 2008).

Nesse sentido, a criação da FAPESB, em 2001, o lançamento – por parte dessa fundação – do Programa Bahia Inovação, no ano 2003, e a institucionalização da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, no ano de 2004, podem ser entendidos como ações que representam a aderência da política de inovação local ao contexto nacional.

Os objetivos estratégicos da política de CT&I que estava em implantação podem ser identificados pela fala do então Secretário estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, Rafael Lucchesi.

Apoiar e articular ações envolvendo os segmentos empresariais e produtivos, em especial as micro, pequenas e médias empresas, para o desenvolvimento da competitividade sistêmica e empresarial, ou seja, para o aprimoramento da capacidade local de produzir, gerenciar, criar e responder às novas oportunidades tecnológicas e de mercado, fomentando a acu-

mulação, difusão e criação de novos produtos, processos e serviços. (LUCCHESI, 2005).

Por sua vez, uma análise do Programa Bahia Inovação – que atualmente denomina-se Empreende Bahia<sup>5</sup> – permite identificar a orientação e o modelo cognitivo da política de inovação que vem sendo implantada no estado.

No Relatório de Gestão da FAPESB, ano de 2003, são apontadas como ações estruturantes do programa Bahia Inovação o fomento à implantação de incubadoras, a criação de cursos de empreendedorismo, realização de concurso de “Plano de Negócios” e a criação de um “Núcleo de Propriedade Intelectual” (FAPESB, 2003).

No mesmo sentido, encontra-se no Relatório de Gestão da FAPESB, ano 2004, a definição de que objetivo do “Núcleo de Propriedade Intelectual” – que viria a ser criado em 2005, como Rede de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia da Bahia (REPITec) – seria

[...] minimizar as distâncias existentes entre a classe empresarial e os pesquisadores e também capacitar o setor produtivo, as universidades, instituições de pesquisa e a comunidade

---

5 No ano de 2009, o Programa Bahia Inovação foi substituído pelo Programa Empreende Bahia, cujo objetivo é “disseminar a cultura empreendedora no Estado, visando à criação e à melhoria dos empreendimentos de base tecnológica e ao estímulo às ideias inovadoras”. (FAPESB, Relatório de Gestão 2010).

acadêmica com conceitos e práticas sobre propriedade intelectual. (FAPESB, 2004, p. 32).

É possível afirmar que a criação da REPITTec representou a concretização e instrumentalização desses objetivos. Como o próprio nome atribuído à rede já aponta, a disseminação dos direitos de Propriedade Intelectual<sup>6</sup> tornava-se um eixo estratégico da política de inovação do estado. Desde o momento de sua criação, estabeleceu-se como missão da rede “[...] fomentar a proteção dos direitos relativos à propriedade intelectual e a sua comercialização e, com isso, contribuir para o desenvolvimento tecnológico e social do estado da Bahia” (FAPESB, 2007, p. 93).

Para tanto, a REPITTec foi estruturada tendo como integrantes, além da FAPESB, a SECTI, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial – BA, o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), vinculado à Federação das Indústrias do Estado da Bahia

---

6 De acordo com a *World Intellectual Property Organization* (WIPO), vinculada à Organização das Nações Unidas, pode-se definir propriedade intelectual como a soma dos direitos sobre as criações do intelecto humano. A proteção à Propriedade Intelectual divide-se em dois grandes grupos: Propriedade Industrial e Direitos Autorais. No Brasil, os direitos de propriedade industrial são protegidos com base na Lei nº 9.279/96, que regulamenta a proteção às patentes, marcas, desenhos industriais e indicações geográficas, sendo esse grupo o que mais interessa a presente discussão.

(FIEB) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE - BA).<sup>7</sup>

A partir do ano de 2005, o governo baiano passou a investir de maneira regular em diversas ações voltadas à estruturação de Núcleos de Inovação Tecnológica nas universidades. Ainda nesse ano a FAPESB lança, através da já implantada REPITTec, seu primeiro edital de apoio aos NITs, a Chamada Pública de Apoio à Implantação de Núcleos de Inovação Tecnológica.

Desde então, o número de ações de fomento aos núcleos tem se intensificado, o que se reflete diretamente no expressivo aumento do número de Núcleos de Inovação Tecnológica implantados em ICT baianas. Atualmente, de acordo com dados obtidos com a REPITTec, existem 12 (doze) núcleos em funcionamento nas seguintes instituições: Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Estadual Santa Cruz (UESC), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade do Sudoeste da Bahia (UESB), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-BA), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Salvador (UNIFACS), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), unidade de Cruz das Almas (BA), Centro de

---

7 A partir do ano 2010, os NITs das universidades baianas passaram a integrar a REPITTEC, através de dois representantes escolhidos entre os coordenadores dos núcleos.

Pesquisa Gonçalo Muniz (CpqGM) da FIOCRUZ - Bahia, Fundação da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FFTC) e Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

A Chamada Pública de Apoio a Núcleos de Inovação Tecnológica foi uma iniciativa que envolveu a participação da FAPESB, SECTI, SEBRAE e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Os recursos disponibilizados foram da ordem de R\$ 250 mil, contemplando seis NITs. As instituições beneficiadas foram a EMBRAPA, localizada na cidade de Cruz das Almas, que atua na área de fruticultura; a Fundação da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FFTC); o Centro de Pesquisa Gonçalo Muniz (CpqGM) da FIOCRUZ - Bahia; o SENAI da Bahia; a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), num projeto conjunto com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Tecnológico em Informática e Eletroeletrônica de Ilhéus (CEPEDI), e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC); além da Universidade Federal da Bahia (UFBA), também num projeto de cooperação com o Instituto Federal da Bahia.

Através do Edital, os núcleos receberam bolsas de iniciação tecnológica, num total de seis bolsas, e bolsas de iniciação científica, total de 12 (doze), repassadas para cada instituição. Foram disponibilizados, também, recursos financeiros para a contratação de consultorias e demais itens necessários à montagem dos NITs (FAPESB, 2005).

**Tabela 1** – Instituições contempladas na Chamada Pública de 2005

INSTITUIÇÃO	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NIT	VALOR (R\$)
EMBRAPA	-	37.368,00
FIOCRUZ	2006	43.097,28
FTC/FFTC	2008	39.000,00
UFBA/CEFET-BA	2005	43.358,00
SENAI	2006	42.500,00
UESC/CEPEDI/ CEPLAC	2009	44.708,00

Fonte: Relatório de Gestão FAPESB, 2005/REPITec.

O objetivo do edital era fomentar a implantação e consolidação dos NITs “[...] que visem à gestão do sistema de inovação e de proteção da propriedade intelectual advinda de conhecimento resultante das pesquisas geradas na(s) instituição(ões)” (FAPESB, 2005, p. 1).

Constata-se, então, que já em sua primeira ação os responsáveis pela política de CT&I do estado, FAPESB e SECTI, estabeleciam quais deveriam ser os objetivos e atividades essenciais de um NIT. Do mesmo modo, pode-se dizer que as definições presentes no edital terminavam por institucionalizar a vinculação entre inovação e propriedade intelectual.

Em seu Item 4, o edital elencava as atribuições de um NIT. Nesse ponto reproduzia o estabelecido na Lei de Inovação

(BRASIL, 2004) e acrescentava mais uma competência para os núcleos: “Disseminar a propriedade intelectual na sociedade” (FAPESB, 2005, p. 3).

**Tabela 2** – Lista dos NITs da Bahia e ano de implantação

<b>Instituição</b>	<b>Ano de Implantação</b>
UFBA	2005
UNIFACS	2010
IFBA	2005
UESC	2009
UESB	2008
UNEB	2009
UEFS	2010
FTC	2008
EMBRAPA	N/I
UFRB	2014
SENAI	2006
FIOCRUZ	2006

Fonte: REPITec, 2010.

A Tabela 2 apresenta o ano em que o NIT foi institucionalizado. É importante destacar que, de acordo com informações da REPITec, a maioria dos NITs listados começou a desenvolver suas atividades antes do processo de institucionalização.

A partir de 2008, a FAPESB passou a financiar os NITs através do Edital de Apoio a Sistemas Locais de Inovação. Foram 4 (quatro) edições dessa chamada pública, nos anos de 2008, 2010, 2011 e 2012. Essas chamadas representaram o aumento da complexidade dos instrumentos de fomento, ampliando as possibilidades de apoio, bem como, a quantidade de recursos financeiros disponibilizados.

Em 2008, a fundação recebeu 14 (quatorze) propostas e apoiou 11 (onze), obtendo uma demanda de R\$ 2.488.453,81 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e oitenta e um centavos), aportando um montante de R\$ 1.981.695,77 (um milhão, novecentos e oitenta e um mil, seiscentos e noventa e cinco reais e setenta e sete centavos).

Em 2010, o edital obteve uma demanda de recursos na ordem de R\$ 4.745.062,57 (quatro milhões, setecentos e quarenta e cinco mil, sessenta e dois reais e cinquenta e sete centavos), praticamente o dobro da demanda solicitada no edital anterior. Já no ano de 2012, a Fundação recebeu 7 (sete) propostas, mas aprovou apenas 3 (três), resultando na liberação de R\$ 841.915,00 (Oitocentos e quarenta e um mil, novecentos e quinze reais).

**Tabela 3** – Recursos investidos nos editais de apoio aos NITs

<b>Edital</b>	<b>Projetos Aprovados</b>	<b>Valor Total (R\$)</b>
2005	6	250.031,28
2008	11	2.183.662,90
2010	7	1.981.695,77
2011	3	852.259,16
2012	3	841.915,00
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>6.109.564,11</b>

Fonte: Relatórios de Gestão - FAPESB, 2005-2012.

Fazendo a relação entre número de projetos aprovados e as instituições contempladas nas 5 (cinco) edições do edital, chega-se ao número de 16 (dezesseis) instituições contempladas para um total de 30 (trinta) projetos financiados. Ao fazer esse somatório, deve-se atentar para o fato de que algumas instituições conseguiram aprovar seus projetos em diferentes edições do edital, o que faz com que o número total de instituições contempladas seja diferente do total de projetos aprovados.

## **Considerações finais**

A Bahia tem posto em prática uma política de ciência e tecnologia com ênfase no fomento à inovação. Busca-se promover o desenvolvimento econômico e social através de ações como o estímulo à cooperação entre universidades, instâncias governamentais e empresas, da institucionalização de um ambiente de inovação.

Nos últimos anos o investimento em CT&I cresceu bastante na Bahia, saltando de R\$ 72,4 milhões no ano 2000 para R\$ 487,2 em 2010, o que representa um expressivo crescimento de aproximadamente 572%. A partir de 2003 foram criados arranjos institucionais como os programas Bahia Inovação, Empreende Bahia, REPITec, além da Lei de Inovação Estadual, todos com o objetivo estratégico de fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico do estado.

Apesar da importância que o tema “inovação” vem assumindo na Bahia nas últimas décadas, pode-se dizer que ainda há uma carência de análises sobre esse fenômeno. Necessita-se, sobretudo, de trabalhos de pesquisa que não se limitem a analisar resultados e produzir indicadores de desempenho, mas que propiciem o debate sobre o modelo de inovação que vem sendo adotado no estado. Nesse sentido, torna-se importante promover discussões sobre o próprio processo de elaboração da política de inovação.

Ao mesmo tempo, entende-se que é necessário também aprofundar o debate sobre o modelo de inovação e de tecnologia atualmente adotado e suas possíveis alternativas. Desse modo, analisar mais detalhadamente o perfil das tecnologias que vêm sendo produzidas e apropriadas pelas universidades pode propiciar uma avaliação mais detalhada dos possíveis

impactos que a atuação dos NITs tem produzido no âmbito das universidades.

Transcorrida uma década de uma política estruturada no fomento aos núcleos de inovação tecnológica e à criação de um sistema de inovação no estado, é necessário refletir não só sobre a política em si, mas também sobre os conceitos nos quais ela se fundamenta. Uma abordagem mais ampla e menos prescritiva sobre os conceitos de inovação e de tecnologia pode permitir a construção de políticas mais alinhadas à realidade e às necessidades locais.

## REFERÊNCIAS

BAGATTOLLI, Carolina. **Política científica e tecnológica e dinâmica inovativa no Brasil**. Campinas, SP: [s.n.], 2008.

BAHIA. **Lei nº 11.174/2008**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo no Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <[http://www2.uesb.br/proreitorias/ppg/wp-content/uploads/Lei-Estadual-de-Inova%C3%A7%C3%A3o-11.174\\_2008.pdf](http://www2.uesb.br/proreitorias/ppg/wp-content/uploads/Lei-Estadual-de-Inova%C3%A7%C3%A3o-11.174_2008.pdf)>. Acesso em: nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.973/2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <planalto.

gov.br/ccivil\_03/\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>.  
Acesso em: out. 2014.

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. A política de C&T brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 373-403, jul./dez. 2007.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de atividades 2003**. Disponível em <www.fapesb.ba.gov.br/>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório 2004**. Disponível em <www.fapesb.ba.gov.br/>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório técnico 2005**. Disponível em <www.fapesb.ba.gov.br/>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório técnico 2006**. Disponível em <www.fapesb.ba.gov.br/>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de gestão 2007**. Disponível em <www.fapesb.ba.gov.br/>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de gestão 2008**. Disponível em <[www.fapesb.ba.gov.br/](http://www.fapesb.ba.gov.br/)>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de gestão 2009**. Disponível em <[www.fapesb.ba.gov.br/](http://www.fapesb.ba.gov.br/)>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de gestão 2010**. Disponível em <[www.fapesb.ba.gov.br/](http://www.fapesb.ba.gov.br/)>. Acesso em: nov. 2014.

FAPESB. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de gestão 2012**. Disponível em <[www.fapesb.ba.gov.br/](http://www.fapesb.ba.gov.br/)>. Acesso em: nov. 2014.

LUCHESI, Rafael. **A Política de CT&I do estado da Bahia como instrumento promotor da propriedade intelectual e da transferência tecnológica**. Palestra realizada no Seminário Propriedade Intelectual como Instrumento Estratégico para o Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Salvador, 2005.

REPITTEC. REDE DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA DO ESTADO DA BAHIA. **Análise dos formulários para diagnóstico e levantamento de demandas dos NITs da REPITTEc**. Salvador, ago. 2010.

TOLEDO, Patrícia Tavares Magalhães de; A gestão estratégica de núcleos de inovação tecnológica: Cenários, desafios e perspectivas. In: SANTOS, Marli Elizabeth Ritter dos; TOLEDO, Patricia Tavares Magalhães de; LOTUFO, Roberto de Alencar (Org.). **Transferência de tecnologia: estratégias para a estruturação e gestão de núcleos de inovação tecnológica.** Campinas, SP: Komedi, 2009. p. 109-166.

TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale. Panorama dos núcleos de inovação tecnológica no Brasil. In: SANTOS, Marli Elizabeth Ritter dos; TOLEDO, Patricia Tavares Magalhães de; LOTUFO, Roberto de Alencar (Org.). **Transferência de tecnologia: estratégias para a estruturação e gestão de núcleos de inovação tecnológica.** Campinas, SP: Komedi, 2009. p. 21-37.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. Brasil: de política de C&T para política de inovação?: evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras.** Brasília, DF: MCT, 2008.

# EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL: um desafio para o século XXI<sup>1</sup>

Bernadete de Lourdes Bittencourt

## Introdução

A partir do século XX o progresso das sociedades, concomitantemente às crises mundiais, açulou um novo tipo de organização assente no terceiro setor, com especial incidência para o associativismo em atividades ecossocioeconômicas inovadoras. O terceiro setor tem como pressupostos a criatividade, a liberdade de expressão e a corresponsabilidade do ator social, regidos por um ambiente organizacional democrático na presença de modalidades de ação coletiva identificadas para o desenvolvimento local sustentável. Políticas de fomento e/ou apoio à inovação social resplandecem com pertinência nesse ambiente de crise onde são vistas como contributos das associações incutidas em sobressair os dotes do tecido societal territorial.

---

1 Este trabalho, estudo de caso sobre a APOMA, compõe a minha investigação de doutoramento em sociologia econômica e das organizações, que tem como título “Políticas de desenvolvimento local sustentável e o terceiro setor: Estudo de caso na região de Aveiro”. Decorreu no período de 2008/2013, tendo a defesa acontecido em maio de 2014.

As associações estruturaram-se na Europa do século XIX mediante movimento cooperativo social dos trabalhadores, num contexto societal onde a ciência e a técnica não expressavam nenhuma integração e sistematização mundial da organização do trabalho. Esse modelo organizacional deu uma nova forma de se constituir empresas, cuja ideia se replicou rapidamente pelo mundo, reivindicando por melhores condições de vida econômica, social, política e cultural. Dessa ideia plasmou-se uma inovação social que amparou o desenvolvimento econômico e social local, consubstanciada por uma rede de sociabilidade informal e espontânea decorrente de solidariedade e reciprocidade do capital social, do viver quotidiano circunscrito a uma aprendizagem social no território.

Embora não exista uma resposta direta à pergunta: como podem as políticas de inovação social, através de ações estruturadas, serem fator-chave para o desenvolvimento local sustentável? Parte-se do pressuposto que o terceiro setor, por meio da inovação social, constitui uma estratégia-chave que favorece o desenvolvimento local sustentável a partir da realidade e das problemáticas específicas locais. Nessa linha de raciocínio, políticas de inovação social articuladas por uma rede de sociabilidade são consideradas, pela maioria dos estudiosos, como o princípio fundamental de uma ação com a

faculdade de encontrar soluções originais, ante a nova situação econômica, social, política e ambiental que atinge o local. Mas o que caracteriza uma rede de inovação social? No entendimento geral, diversas publicações científicas anotam que a inovação social, quando interpretada como rede de sociabilidade, é caracterizada pelas ideias plausíveis que introduzem mudança na sociedade, obrigando-a a rever alguns paradigmas do desenvolvimento à escala local, em âmbito global.

Essas questões levam-nos a analisar como políticas de inovação social, através de realizações e ações estruturadas, emergem como estratégia-chave para proporcionar soluções novas que contribuem para o desenvolvimento local sustentável. Assim, investigou-se a certificação do primeiro produto artesanal de origem conventual a ser protegido na Comunidade Europeia, os “Ovos Moles de Aveiro”, e o processo inovador que o conduziu à Identificação Geográfica Protegida (IGP). Um dos resultados da pesquisa identifica que o ator local, quando atua em sistema de gestão coletiva, *e.g.*, em associação, renova o modelo tradicional de inovação territorial e avança para um modelo de inovação social mais integral. Quer dizer, uma renovação profícua, que inclui como ambiente suscetível de inovação, outros modelos de organizações produtivas relevantes para o território e não só o tecnológico industrial.

Nesse sentido, a inovação social aparece como ponto de referência indispensável no âmbito do terceiro setor, tanto por sua natureza como por seu grande potencial para gerar mudanças positivas de progresso e coesão do tecido societal nos processos de desenvolvimento. Desse modo, política de inovação social pode ser entendida por um conjunto de dinâmicas desenvolvidas por atores que atuam em rede de sociabilidade, com o objetivo de atender às necessidades sociais e por gerar ambientes produtivos propícios a melhor qualidade de vida no território. A investigação revelou, ainda, que a inovação social desencadeada por organizações do terceiro setor orienta-se por um crescimento inteligente, integrador e sustentável que explora as oportunidades de criatividade, atenção e carências sociais não assistidas pelos demais setores (público e privado). Nesse contexto, o terceiro setor apresenta melhor gestão dos recursos em prol de uma governança mais eficaz e eficiente e a política de inovação social pode ser interpretada como uma mais-valia que contribui para o desenvolvimento local sustentável.

O artigo está estruturado em duas partes. Na primeira, faz-se uma breve perspectiva teórica sobre a inovação social e apresentam-se algumas considerações sobre o papel do terceiro setor inovador para o desenvolvimento local sustentável. Essa análise teórica sustentará, na segunda parte, o percurso

metodológico dirigido às experiências de inovação social em Portugal. A metodologia desta investigação teve natureza qualitativa, exploratória e descritiva. O levantamento de dados foi feito a partir da pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Essa análise documental partiu de exame de documentos levantados nos meios eletrônicos, jornais oficiais e outros documentos, além daqueles da biblioteca da Universidade de Aveiro e disponibilizados pela Associação de Produtores de Ovos Moles de Aveiro (APOMA). Entrevistaram-se membros da APOMA e especialistas do terceiro setor e economia social, no período de dezembro de 2011 a julho de 2012, em que se teve a permissão para gravá-las e posteriormente foram transcritas e analisadas. Com a apresentação dos resultados dessa investigação, pretende-se cooperar para o estudo de política de inovação social originadas no terceiro setor que ampara e fomenta o território. Intenciona-se, com isso, abrir um debate orientado à rede de inovação social que, elo a elo entrelaça, a partir do local, o setor público, privado e o terceiro setor à escala global.

## **Perspectivas teóricas sobre políticas de inovação social**

A ideia central de inovação social revela-se através de “novas formas de se fazer as coisas” (TAYLOR, 1970, p. 70).

Segundo o autor, são formas aperfeiçoadas de ação imbuídas em responder às necessidades sociais por novas e melhores vias de integração humana, tendo por resultado novas invenções sociais que corroboram para a qualidade de vida das pessoas. Para o sucesso da inovação social, Taylor estabelece cinco princípios (condições): de compromisso dos atores envolvidos; do associativismo; de responsabilidade igualitária; de pesquisa e criatividade; de liderança ideológica. Além disso, Taylor salienta a importância do auxílio mútuo entre os atores em que a cooperação é uma condição *sine qua non* para a criação e produção de inovação social.

Nesse sentido, o conceito de inovação social torna-se claro, é definido como uma nova resposta a uma situação de insatisfação social em que assiste ao bem-estar dos indivíduos e/ou comunidades perante uma ação e mudança duradoura, tendo por objetivo desenvolver o indivíduo, o espaço/território ou a empresa (CLOUTIER, 2003, p. 13). Assim, entende-se que a inovação social não tem forma particular e pode ser vista como um processo de aprendizagem coletiva, cooperação e criação em que possui uma relação estreita com o conhecimento “[...] através da participação e da cooperação de todos os atores envolvidos, gerando soluções novas e duradouras para grupos sociais, comunidades ou para a sociedade em geral.” (BIGNETTI, 2011, p. 4).

Esse conhecimento pode ser intangível, nato ao ator ou incorporado aos equipamentos, tácito ou codificado, assente no aumento da efetividade dos processos, serviços e produtos dirigidos à satisfação das carências sociais (DAGNINO et al., 2004, p. 21). Destarte, a inovação social apresenta-se como uma manifestação criativa dos atores (TOURAINÉ, 2000), uma atitude crítica do comportamento social revelando a lógica do sistema em pleno processo de mudança, onde o capitalismo, o socialismo e as sociedades dependentes sofrem uma reconfiguração decisiva.

Embora não exista nenhuma definição consensual de inovação social, nota-se que em comum as explicações referem-na como novo conceito, processos e medidas adotadas por grupos interessados da sociedade e utilizados para estancar problemas sociais. Algumas características clarificam o termo e enfatizam que *i*) a inovação implica uma relativa novidade, apresentando algo de novo e aceitável pelo ator social, em que a sua *ii*) difusão certifica a ação de inovação e propaga o seu uso, perante o que *iii*) a inovação social não é moda temporária, mas envolve uma certa constância e, *iv*) um claro impacto na sociedade. Destarte, diversos autores explicam que a inovação social

[...] constitui-se por uma ação endógena ou intervenção exógena (originada por pessoas necessitadas ou por aquelas que desejam ajudar) de desenvolvimento social (melhoria do

bem-estar e/ou de coesão social) que através de uma mudança original/novidade (produz uma situação diferente do que existe) na prestação de um serviço ou na produção de um bem (suporta diferentes formas de manifestação intangível e/ou tangível) alcançando resultados (indicadores medem as mudanças acontecidas) geralmente através de um sistema em rede (as relações interorganizacionais adquirem maior prota-gonismo que as intraorganizacionais) e tem potencial de ser reproduzida (possui difusão ilimitada uma vez que não é restrita ou controlada). Albaigès *et al.* (2009, p. 13, tradução da autora).

A inovação social é, então, o que resulta da cooperação e associação entre diversos atores que apresentam soluções efetivas, estratégias eficientes, processos ou produtos de intercessão endógena ou exógena, para o qual o valor criado favorece o desenvolvimento local sustentável. Esclarece Arocena (2006) que essas ações inovadoras melhoram, sobretudo, a condição de vida local e não só as vidas dos atores que as empreendem. Evidenciam, ainda, Moulaert e Nussbaumer (2008), que o desenvolvimento territorial beneficia-se das ideias e criatividade, tentames que modelam a política de inovação social, por essa apresentar resultados que solucionam problemas de grande envergadura, existentes no tecido societal fortalecendo o local.

Nesse contexto, Moulaert et al. (2010) percebem a inovação social como uma ferramenta alternativa do desenvolvimento, direcionada em aplacar as privações humanas. Para esses autores, a política de inovação social resulta da ação coletiva instruída por atores sociais, quando participam de espaços privilegiados de decisões tomados por uma consciência social de direitos e deveres.

Essa consciência complementa MacCallum et al. (2009), ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes. São descobertas abordando novos conceitos e providências para resolver os desafios a partir da realidade e das problemáticas específicas locais, mediante aprovação e utilização desses feitos inovadores por atores sociais interessados.

A importância da política pública de inovação social, para Murray et al. (2010), revela-se porque as estruturas e as políticas mundiais não atendem de modo satisfatório às questões mais urgentes do nosso tempo, como as questões ambientais e as desigualdades sociais. Diante disso, Cloutier (2003) distingue a inovação social visando o bem-estar coletivo através de ações, produtos ou processos que atendem os prementes problemas

locais. Sobre isso, Mulgan et al. (2007) esclarecem que a inovação social é distinta tanto em seus resultados como em suas relações, em que a forma de cooperação é uma combinação híbrida de elementos presentes e não só de novas ideias que assistem às privações sociais, mas também de atitude social. Essa nova atitude, para os autores, fortalece o poder de agir da sociedade, que simultaneamente estimula a formação de redes de inovação em que as suas ações replicam-se e reproduzem-se livremente. Nesse contexto, André e Abreu (2006) explicam que a inovação social envolve uma iniciativa que foge à regra normativa e se configura por comportamentos inéditos, tanto no modo de plasmar ideias como de fazer coisas.

A inovação social cria valor, prospecta produtos até então considerados importantes que se identificam com o lugar; trata-se de outra divisão de responsabilidade social e uma reconquista da faculdade de criar novos modos de reprodução e valorização do capital. Portanto a política de inovação social incorpora qualidades à mudança social e pode ser vista como uma vicissitude face aos processos tradicionais de atividade produtiva que sobressai do desenvolvimento local sustentável. Depreende-se, assim, que a inovação social é uma forma inédita de fazer combinações, gerando resultado socioeconômico com estreita ligação com o terceiro setor e os demais setores da sociedade local.

## **O papel do terceiro setor inovador para o desenvolvimento local sustentável**

O terceiro setor é o conjunto de organizações formais fora da esfera do Estado e do mercado, cujo termo se define pela posição relacional a esses dois outros setores (SALAMON; SOKOLOWSKI, 2004). Esse conjunto pode ser composto por iniciativas organizacionais privadas, de enraizamento local, que praticam atividades produtivas e distribuição de bens e serviços em contexto de reciprocidade, gestão participativa e solidária (FERREIRA, 2011). Essas iniciativas produtivas possuem pressupostos de criatividade e inovação associadas à utilidade social reinvestindo o excedente dentro de um princípio altruísta, comprometido com o desenvolvimento local sustentável. No terceiro setor, os atores além de serem membros participantes nas organizações, são ativos na prática de uma comunidade, medram a identidade da organização em relação ao seu território, uma vez que a mesma está preocupada com o bem-estar econômico e social da população local, aliada à conservação do meio ambiente (AMARO, 2011).

Nesse sentido, o desenvolvimento local sustentável resulta do progresso de iniciativas de base territorial que mobilizam o tecido societal a procurar e assegurar soluções de problemas mediante ações inovadoras. Essas ações produzem sinergias entre os atores que, em comum, desejam saciar as necessidades, a valorização e a promoção da diversidade da vida coletiva

local, respeitando a relação homem/natureza. Assim, o local é visto sob o prisma de espaço de parcerias, criação, inovação e dinamização ecossocioeconômica protagonizado pelo tecido societal (AROCENA, 2006; SACHS, 2007).

Nesse âmbito, o terceiro setor aborda as experimentações e complexidades do cotidiano que possibilitam pensar o meio como agente inovador e produtivo na condição de uma outra economia, uma ecossocioeconomia. Desse modo, considera-se a política de inovação social como prerrogativa de superar as contradições inerentes à mudança paradigmática de desenvolvimento local sustentável que se deseja. Em síntese, a inovação social acontece no meio, *i.e.*, onde os problemas e suas soluções surgem, mesmo que poucas vezes sejam devidamente qualificados.

Portanto, por possuir melhor capacidade de adaptação e reação às diferentes crises que atingem o local, o terceiro setor tende a produzir mais inovação social, sendo que a sua produção se eleva com a pluralidade de parceiros, interagindo e cooperando em rede de sociabilidade. Destarte, o terceiro setor pode agir concomitantemente com as comunidades e as instituições, como uma espécie de laboratório experimental de inovação social, uma ágora de interações locais na produção e na difusão da política de inovação social, mediante uma tessitura que explora os elos da rede e o conhecimento tácito como fonte de criatividade.

Assim, o conhecimento tácito relaciona-se no contexto organizacional e territorial transmitido e desenvolvido por meio de interações. Um modo de dar azo ao capital social emancipando iniciativas coletivas e promovendo transformações nas relações sociais e nas comunidades locais com projeção global (MAcCALLUM et al., 2009), um desafio para o Século XXI no atributo das políticas públicas.

Nessa linha de raciocínio, “[...] o local passa a ser um agente de transformação e não um suporte de recursos e das atividades econômicas definidas mundialmente, que possui uma identidade própria e uma autonomia que lhe permite lançar iniciativas, promover o seu próprio desenvolvimento, assim como das empresas e do tecido produtivo local.” (SANTOS, 2001, p. 144). Nesse contexto, Ferreira (2010) assevera que o terceiro setor está integrado em sistemas produtivos locais e possui características que se identificam com o local, tanto expresso por seus produtos como no modo de inovar coletivamente. Anota o autor que cada lugar possui o seu saber alimentado pelo cotidiano que atua contrabalançando o conhecimento externo. Porquanto o saber local patenteia-se como um elo na produção de bens, produtos e serviços estratégicos para o desenvolvimento local sustentável, em que os saberes de produção comum podem ser socializados mediante uma rede que fortalece a comunidade, principalmente pela valorização dos produtos de origem local.

Ora, se o local é agente transformador, ele é meio inovador, um espaço rico em capital humano, social e natural, atributos que constituem a identidade e a cultura do território. Essa identidade concede ao ator local superioridade através da geração e fortalecimento de produtos que identificam o lugar mediante a acumulação de saberes específicos e da vocação natural. Nessa condição, o ator agente de desenvolvimento local, forma pontes imprescindíveis às aplicações do conhecimento necessário ao processo de inovação social, valorizando bens, produtos e serviços provindos dos saberes imbuídos na cultura do território, nomeadamente produtos de identificação geográfica.

Perante essa exposição, sobressai o raciocínio de Benko (2001), em que se lucubra: mesmo que se produzam excelentes vinhos mundo afora, tanto o Vinho do Porto quanto o Vinho Verde Alvarinho não são produtos deslocalizáveis, tão pouco o Queijo da Serra e os Ovos Moles de Aveiro. Assim, têm-se os produtos de Identificação Geográfica Protegida (IGP), identificados como “produto cuja produção, transformação e elaboração ocorrem numa área geográfica delimitada com um saber fazer reconhecido e verificado” (CE 510/2006, art. 2º). O valor desses produtos, como o de outras em situação análoga, está ancorado num lugar e/ou região específica, eles são o resultado que diversos autores chamam de meio (BENKO, 2001). O reconhecimento desses produtos se dá

mediante a aplicação de políticas públicas de fomento e apoio ao desenvolvimento do território.

A partir dessa análise bibliográfica, base que estrutura o objeto deste estudo, sistematizou-se o conteúdo numa grelha de análise de modo a permitir investigar como a inovação social, mediante experiências práticas, sobressai-se como fator-chave no âmbito do terceiro setor e do desenvolvimento local sustentável (conforme Quadro 1). Apresenta-se o quadro de análise da pesquisa que sustentará a metodologia a seguir.

INOVAÇÃO SOCIAL			
Autor	Definição	Indicador	Categoria
Taylor (1970) Cloutier (2003) André e Abreu (2006) Mulgan <i>et al.</i> (2007)	Novas formas de fazer as coisas capaz de conceber novas organizações e relações sociais que buscam pela autonomia do ator social.	Capacidade cooperação e associação entre os atores sociais. Capacidade de ação coletiva e integração social. Aprendizagem coletiva. Potencial criativo e inovador do ator social. Formação de rede de inovação Mudança social duradoura.	Ator social Tecido societal
Cloutier (2003) Dagnino <i>et al.</i> (2004) Moulaert <i>et al.</i> (2010) Begnetti (2011) Ferreira (2011)	Processo de aprendizagem coletiva cooperando na criação de organizações que buscam soluções novas e duradoura para trabalhadores, grupos sociais e comunidades.	Modos gestão e ambiente de trabalho democrático Interação social nas relações de troca. Mudanças nos modelos de estrutura organizacional que promovem a autonomia aos trabalhadores.	Organização
Cloutier (2003) Albaigès <i>et al.</i> (2009) MacCallum <i>et al.</i> (2009) Moulaert <i>et al.</i> (2010) Amaro (2011)	Ações endógena ou intervenção exógena visando o bem-estar coletivo mediante processos, produtos e serviços que produzem transformações nas relações sociais e no território.	Criatividade compartilhada nas organizações e nas comunidades. Relações de solidariedade e reciprocidade. Capacidade de ação coletiva. Criação de novos instituições. Aumento efetivo de serviços e produtos. Mudanças nas relações socioeconômicas. Sistema de rede de inovação social	Espaço/território

**Quadro 1** – Categorias de análise e indicadores de inovação social

Fonte: Elaboração da autora.

## **A certificação de um produto artesanal com denominação de origem protegida**

Neste tópico, com base nos dados colhidos, buscar-se-á responder as questões de partida formuladas na introdução deste trabalho. O aspeto metodológico desta investigação teve natureza qualitativa e carácter exploratório e descritivo e pontua-se em dados colhidos em quatro momentos. Primeiro, entrevistou-se especialistas nas áreas do terceiro setor, economia social e solidária e discutiu-se a geração, potencialidade e limites da inovação social no terceiro setor e o impacto da inovação social no desenvolvimento local sustentável. Segundo, fez-se uma análise de documentos levantados nos meios eletrônicos e outras publicações, além do material disponibilizado pela APOMA. O terceiro momento deu-se com entrevistas semiestruturadas com os produtores de Ovos Moles de Aveiro. Por último, participou-se de seminários e outros encontros sobre o assunto em lide. Todos os dados foram compilados, analisados e interpretados qualitativamente, tendo como base o quadro de análise (conforme Quadro 1), como se descreve a seguir.

### **Delimitação geográfica**

A região de Aveiro apresenta uma dinâmica notável na indústria e comércio, reconhecida no contexto português pela potencialidade do local, além das possibilidades de



## **Análise do estudo**

A partir dessa delimitação geográfica, o estudo que ora se apresenta analisa o processo para a qualificação de um produto agroalimentar no âmbito da valorização dos produtos tradicionais, os Ovos Moles de Aveiro. “O reconhecimento e a qualificação de um produto dessa categoria é, por isso mesmo, uma inovação social” (AMARO, 2011) por ser mais do que um processo de valorização econômica, um testemunho da identidade do tecido societal em que “a tradição aparece como sinônimo de futuro e de desenvolvimento para as regiões” (José Francisco Silva, presidente da APOMA).

A formação de agrupamento de produtores e/ou transformadores de um mesmo produto com relevo na fileira produtiva vem a ser uma das primeiras condições para se recorrer à qualificação e registro de um nome de um produto, gênero alimentício ou agrícola como Denominação de Origem Protegida (DOP), IGP ou Especialidade Tradicional Garantida (ETG). Essa condição está em conformidade com as regras específicas do artigo 2º, do reg. (CE) nº 1898/2006, da Comissão para o caso de uma DOP/IGP (DSFAA, 2008, p. 5), mas também nos regulamentos (CE) 509/2006 (ETG) e 210/2006 (IGP/DOP), bem como, da política relativa à qualificação e ao registro dos produtos agrícolas de qualidade e a sua implementação na Europa. Nesse âmbito, a associação

(produtores, artesãos etc.) tende a proteger e qualificar o modo de produção original, garantindo a genuinidade da receita e modo de fabrico do produto. “Pode-se dizer que esse foi o início do processo para a certificação dos Ovos Moles de Aveiro, produto tradicional com 500 anos de história, o primeiro doce conventual certificado no espaço comunitário europeu” (José Francisco Silva, presidente da APOMA).

Taylor (1970) identificou a condição indispensável do auxílio mútuo à criação e produção de inovação social, e essa é também uma das primeiras exigências para que um produto receba uma Identificação Geográfica Protegida (IGP), como mencionado acima. Assim, formou-se a APOMA em 2000, uma organização do terceiro setor, tendo como objeto o fomento e a garantia da produção genuína dos Ovos Moles e a defesa dos interesses comuns dos associados, tanto referente à fileira de produção, quanto da proteção legal que lhe for conferida em âmbito comunitário (APOMA, 2004, p. 78).

Entende-se que esse agrupamento se dá pela capacidade de ação coletiva e integração social do ator local, conforme foi estudado por Taylor (1970), Cloutier (2003), André e Abreu (2006), Arocena (2006) e Mulgan et al. (2007) quando o ator local busca por resolver um problema social delimitado no seu espaço/território. Nesse caso, tratou-se de equacionar a situação das adulterações dos Ovos Moles expostos no mercado

e da impossibilidade legal de se atuar juridicamente contra essas imitações fraudulentas no território. Destarte, em 1998, os produtores de Ovos Moles reuniram-se com o objetivo de encontrar uma solução para esse problema que atingia o local em todos os seus setores (NAIA, 2007). Porquanto, no âmbito econômico, devido à contrafação do produto, ilegalidade nos contratos de trabalho, falta de condições de higiene e segurança etc.; no campo social, relativo à qualidade do produto para a saúde, nomeadamente a salmonela; no setor cultural, referia-se a identificação tradicional do produto com a região; no meio ambiente, porque não havia controle na cadeia produtiva (NAIA, 2011).

Depreende-se que o ambiente de integração social propicia a geração de ideias inovadoras, pois pela primeira vez, um grupo circunscrito de pessoas no espaço da Comunidade Europeia reclamava a genuinidade de uma receita tradicional da confecção de um produto de doçaria conventual, os Ovos Moles, de acordo com o reg. (CEE) nº 2081/92. Porém, como certificar um produto desse gênero? Como ponto de partida sabia-se que “o produto é um doce característico do lugar, seguindo uma receita que tem sido mantida oralmente nessa região, ao longo de várias gerações” (D. Silvina, produtora). Anota-se que a ideia inovadora fortaleceu-se nas relações de troca e na aplicação do conhecimento para a aprendizagem coletiva, como foi analisado

por Cloutier (2003), Dagnino et al. (2004), Moulaert et al. (2010) e Bignetti (2011), quando buscam soluções novas e duradouras, nesse caso a certificação do produto.

A percepção dos autores confirma-se no registo de Naia (2011), técnica bioquímica alimentar da APOMA, quando, em seminário de segurança alimentar, explicou que “[...] como resultado da ideia de qualificar os Ovos Moles de Aveiro com o IGP, considera-se um maior envolvimento dos produtores no processo. A ideia ainda promoveu uma interligação do conhecimento científico com o saber fazer da tradição”. Segundo Naia, “[...] essa interligação também contribuiu com as decisões objetivas na melhoria da qualidade e segurança alimentar dos Ovos Moles e de toda a fileira produtiva, inspirando proteção de produtos tradicionais”.

Assim sendo, a APOMA, enquanto associação de produtores, “[...] tem um acompanhamento determinante da qualificação dos fornecedores dos ovos; melhoria na fileira produtiva; formação; acompanhamento aos produtores no licenciamento; estudos do processo produtivo; maior número de produtores e número de associados com o produto certificado”. A APOMA ainda é responsável, também, pela implementação do sistema HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) “[...] e das metodologias impostas pelo regulamento comunitário, que permitiu criar e organizar metodologias

dos processos produtivos; organização das microempresas; melhoria de todos os processos produtivos do setor; adaptação ao próprio sistema de denominação de origem” (NAIA, 2011).

Formou-se, a partir de então, um elo com a Universidade de Aveiro (UA), além disso, os produtores buscaram apoio da Direção Regional de Agricultura, da Associação Comercial de Aveiro e da Associação Rota da Luz. Para Granovetter (2007), a extensão desses laços forma uma rede. Essa rede foi identificada por um conjunto de elos entrelaçados por uma ou mais relações de interdependência entre pessoas e/ou organizações que, em demarcado contexto, culminou em aprendizagem coletiva, cujo foco foi o de encontrar um modo legal e plausível para a qualificação dos Ovos Moles.

Nesse sentido, entendem-se as redes de sociabilidades como uma representação de estruturas sociais dinâmicas de menor custo à ação coletiva, em defesa dos próprios interesses, elevando a sua capacidade para controlar riscos. Por conseguinte, mediante as relações de solidariedade e reciprocidade, a APOMA teve o apoio da Direção Regional da Agricultura, que lhe apresentou o caminho para a proteção do produto. A Associação Comercial de Aveiro reuniu o conjunto de associados, dando-lhes a conhecer a APOMA e o seu interesse de certificar o produto. A Rota da Luz percebeu o alcance turístico do projeto e para tal contribuiu com o estudo da história dos Ovos Moles (NAIA, 2007).

Em Outubro de 1999, a UA deu partida aos estudos de caracterização química, microbiológica e sensorial do produto, e esse projeto foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar que o concluiu em novembro de 2001. Para se obter a Identificação Geográfica Protegida (IGP), cada produto precisa ser detalhadamente apresentado. Assim, mediante o potencial criativo e inovador do ator local, foi possível desenvolver um conjunto de metodologias que pudessem ser utilizadas para a análise da qualidade das massas. Segundo Naia (2007), esse processo utilizou métodos simples, baratos e rápidos com a condição de ser replicados posteriormente para o controle de qualidade do produto. Prosseguiu-se com as análises de amostras de massas de ovos moles de todos os produtores dispostos a aderir ao projeto IGP, uma vez que cada produtor também recebe a certificação. Além de pesquisar a durabilidade média do produto, disponível para o consumidor, nas várias formas de apresentação (ovo mole envolvido em hóstia com e sem calda de açúcar, em barrica de madeira e outras).

Complementando a informação de Naia, acima descrita, comenta José Francisco Silva, presidente da APOMA, quando entrevistado, que “esta associação tem trinta e seis produtores de Ovos Moles associados e mais dois produtores de hóstias”. No entanto, na área de indicação geográfica, há perto de 400 pasteleiros com capacidade de produzir ou comercializá-los.

Mesmo não sendo associados da APOMA, esses estabelecimentos têm que obedecer às normas de qualidade definidas para a produção e comercialização dos produtos e da marca protegidos.

De qualquer modo, os trinta e seis produtores associados representam cerca de oitenta por cento da quota de mercado. O mercado dos ovos moles atinge, atualmente, cerca de cinco milhões de euros, mas a tendência é de subida, até porque a associação está a avançar com um processo que visa à internacionalização dos Ovos Moles de Aveiro, de modo a serem incluídos nas ementas de restaurantes da União Europeia e também de países onde há grandes comunidades portuguesas emigradas. A parceria existente entre a APOMA e a TAP insere-se nesse objetivo de sensibilizar o mercado para essa capacidade que o produto tem de se internacionalizar. “Temos produtores com capacidade de produção muito interessante, temos empresas com capacidade técnica para fazer o transporte do produto para os mercados estrangeiros”.

Segundo os estudos de Cloutier (2003), Albaigès et al. (2009), MacCallum et al. (2009) e Moulaert et al. (2010), observa-se que a repercussão da ideia inovadora gerou um aumento efetivo de serviços e produtos no âmbito do espaço/território. Depreende-se essa percepção a partir do momento que foi possível, através do trabalho das equipas da Universidade de Aveiro

[...] treinar e desenvolver um painel de provadores, com o objetivo de caracterizar as massas de Ovos Moles, sob o ponto de vista organoléptico. Otimizar os parâmetros de caracterização do produto com base e critérios mais objetivos das provas organolépticas. Implementar a análise rápida das massas de Ovos Moles por Espectroscopia Infravermelhos (FT-IR). Desenvolver e implementar metodologia de análise do aroma das massas de Ovos Moles. Detecção de adulterações: detecção de corantes, conservantes e amido. (NAIA, 2007, p. 17).

Além das atividades já desenvolvidas pela Universidade de Aveiro, a APOMA tem como perspectiva desenvolver outros estudos acompanhados de ações inovadoras, que são estudos ao processo produtivo, nomeadamente as melhorias no sistema; colaboração com outros agrupamentos e Câmaras Municipais; estudos das gemas, novas embalagens alimentares e formas de conservação; internacionalização do produto; formação dos recursos humanos em gestão, segurança alimentar, higiene e segurança no trabalho, atendimento, legislação laboral, línguas estrangeiras, cursos técnicos (NAIA, 2011).

Na sequência do processo para a obtenção da IGP, a APOMA (2004) efetuou o Caderno de Especificações dos Ovos Moles de Aveiro, documento este que serviu de base à proteção dos Ovos Moles de Aveiro - IGP. Após a tramitação do processo que durou seis anos, o resultado culminou com a

publicação, em 6 de março de 2006, do decreto nº 5062/2006 (2ª Série DR), *sendo reconhecida a proteção nacional de Aveiro para os Ovos Moles* (conforme Quadro 2). O despacho referido anteriormente produz efeitos desde 3 de Janeiro de 2006, data do pedido formal de proteção junto da Comissão Europeia, segundo informa Patrícia Naia, técnica bioquímica alimentar da APOMA.

“**Indicação Geográfica**, o nome de uma região, de um local determinado, ou em casos excepcionais, de um país, que serve para designar um produto agrícola ou um género alimentício originário dessa região, desse local determinado ou desse país e cuja produção e/ou transformação e elaboração ocorrem na área geográfica delimitada” (Reg, CEE, 510/2006).

**Enquadramento dos Ovos Moles de Aveiro** - classe 2.4. Anexo I do Reg (CEE) 2081/92 – Produto de padaria, pastelaria, confeitaria ou indústria de bolachas e biscoitos



## **Quadro 2 – Ovos Moles de Aveiro – Indicação Geográfica (IG)**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de Naia, 2007, p. 17.

Uma vez com a proteção nacional, *i.e.*, a indicação geográfica do produto, o próximo desafio foi pelo reconhecimento de IGP, o que aconteceu em 1 de Julho de 2010, como relata José Francisco Silva, presidente da APOMA, “[...] as marcas foram atribuídas pelo Organismo Privado de Controlo Independente (OPC) – em concreto, o Laboratório Análises Técnicas Ltda. – Instituto Português da Qualidade (IPQ), e após um processo de auditorias, sendo que o uso da IGP só pode ser utilizado por

produtores expressamente autorizados pela APOMA, e que cumpram as disposições constantes do respetivo caderno de Especificações deste produto tradicional”.

A partir da obtenção do IGP, as embalagens dos Ovos Moles apresentam-se com o rótulo e símbolo de certificação padronizados e devidamente registados no Instituto Nacional de Propriedade Nacional (INPI). Segundo o presidente da APOMA, José Francisco Silva, com a certificação dos Ovos Moles, os produtores passam a ter inúmeras vantagens, *e.g.*, “[...] este produto com a proteção comunitária e a certificação nacional tem uma característica fundamental: colocar a marca de certificação com o símbolo de indicação geográfica comunitária europeia”. Assim transmitir aos consumidores confiança, pois conhecem o símbolo e estão habituados a vê-lo por muitos países. Esse símbolo transmite a ideia de um produto de grande qualidade e com um controle de produção muito grande. Do ponto de vista do consumidor, dá-lhe segurança. Do ponto de vista para quem produz, também é muito importante porque o obriga a regras e ao cumprimento da legislação nacional europeia, que faz com que o controle seja executado em todo o seu processo de fabrico, desde a matéria-prima, até ao produto final.

Por um lado, ganha o produto em si, porque a qualidade majora-se com ganhos para quem fabrica e para quem

consome. Para produzir Ovos Moles certificados, o produtor deve solicitar, de forma voluntária, à APOMA a sua pretensão. Não é obrigatório ser associado à APOMA, porém precisa pedir autorização para produzir o produto certificado, seguindo as normas expostas no Caderno de Especificações (APOMA, 2004). Por conseguinte, os Ovos Moles certificados se distinguem no mercado através da marca de certificação e através de um símbolo comum a todos os produtos certificados. Esclarece, ainda, José Francisco Silva, presidente da APOMA, que os produtores de Ovos Moles de Aveiro certificados têm à entrada do seu estabelecimento a marca de certificação, estão todos identificados, para que o consumidor saiba da qualidade do produto. Mesmo os pontos de venda pelo resto do país têm a identificação de “Estabelecimento autorizado para a venda de Ovos Moles certificados”.

Após a obtenção do IGP para os Ovos Moles, como mencionado acima, a nova ideia era a conquista de novos mercados para expandir a venda do produto além do espaço nacional. Mas como fazê-lo, uma vez que esse doce conventual tem apenas 15 dias de validade a partir da sua confecção e embalagem? Segundo o Professor do Departamento de Química da Universidade de Aveiro, Dr. Manuel Coimbra, coordenador do projeto de investigação dos Ovos Moles de Aveiro, “o resultado das novas pesquisas revelaram que a ultracongelamento

dos Ovos Moles a quarenta graus negativos mantém o sabor inicial, não perde as características e não é nocivo para a saúde durante cerca de quatro meses. Esse resultado abre as portas para a comercialização do produto no mercado internacional”.

Portanto, observa-se que a inovação social, no ambiente do terceiro setor, com suas experiências concretas, pode revelar forte potencial de criação de oportunidades, de desenvolvimento e crescimento econômico para o desenvolvimento local sustentável. Parece-nos que a ideia de Rosa de Luxemburgo – experimentação social – é revisitada, ou seja, o direito à experimentação como fundamento da política de inovação social em ambiente do terceiro setor.

## **Considerações finais**

Desde 1992 que a Comunidade Europeia criou políticas públicas voltadas para sistemas de proteção jurídica e de valorização dos produtos agroalimentares (DOP, IGP e ETG). Anota-se que os produtos agroalimentares, nomeadamente os alimentos com características tradicionais têm origem no local que lhes dá o nome. São fabricados em unidades artesanais produzidas no âmbito de empresas familiares, micro e pequenas organizações ou mesmo em associações e cooperativas. Como um desafio para o século XXI: possuem uma forte ligação com espaço/território, de tal modo que é possível provar o saber fazer

do ator local. As características locais constituem esse reflexo que aparece quando a política de inovação social, orientada para o meio, busca desenvolver o local através da criação de novas instituições ou da modificação do papel de instituições existentes (conforme Quadro 3). Portanto, a Identificação Geográfica Protegida (IGP) constitui para o produto uma mais-valia, associando-o a uma imagem de qualidade, de prestígio ou de tradição. Essa mais-valia tem uma historicidade “pelo esforço de gerações sucessivas de produtores da região de origem, no aperfeiçoamento das técnicas de produção e de elaboração dos produtos” (José Francisco Silva, presidente da APOMA), incluindo-se o papel dos comerciantes na promoção do produto junto dos consumidores.

O resultado da pesquisa confirma o pressuposto desenvolvido na introdução deste trabalho. Além disso, revela que a inovação social aparece como ponto de referência no âmbito da APOMA, ao mesmo tempo em que a política pública de inovação social, desencadeada pela mesma, cria uma dinâmica coletiva com espírito associativo, crescimento inteligente e impacto positivo na região (conforme Quadro 3). Depreende-se que a mobilização dos atores em rede de sociabilidade estende-se além do espaço de Identificação Geográfica Protegida (IGP) do produto, “a partir desse ano, o mercado de Ovos Moles expandir-se-á através da exportação para países como Bra-

sil, Alemanha, Angola, etc” (José Francisco Silva, presidente da APOMA). Confirma-se que a ideia de qualificar os Ovos Moles como produto de Identificação Geográfica Protegida (IGP) foi um fato inédito, uma peça-chave de grande relevância para o desenvolvimento local sustentável (conforme Quadro 3).

**Síntese da investigação** que analisa como a inovação social, através de ações estruturadas, emerge como fator-chave para proporcionar soluções novas que contribuem para o desenvolvimento local sustentável.  
**Campo do estudo:** A ideia inédita de qualificar um produto artesanal, o doce conventual Ovos Moles de Aveiro com a Indicação Geográfica Protegida (IGP).

<b>Resultados dos dados levantados da investigação</b>	
<b>Categoria de análise</b>	<b>Dado socioeconómico</b>
Área geográfica de fabrico e acondicionamento dos Ovos Moles Concelhos limítrofes e zonas lagunares da Ria de Aveiro	1.5115 (Superfície em km <sup>2</sup> )
Delimitação geográfica da produção de ovos, mas não do fabrico do produto	1.060 (Superfície em km <sup>2</sup> )
Delimitação populacional na produção de Ovos Moles	325.136
Delimitação populacional relativo a produção de ovos	72.735
Pessoas empregada, envolvidas na produção de Ovos Moles	350
Quantidade produzida/ano	300 t
Preço por quilo	17€
Volume de negócios/ano	5.100.000€
Tipo de produto	Pastelaria à base de ovos e açúcar
Produtor típico	Pasteleiros de várias classes etárias
Maiores vantagens no registo	Proteção contra adulterações, cooperação dos participantes, qualidade do produto e valor acrescentado, valorização económica da região, benefícios ao consumidor.
Constrangimentos	Alteração e/ou falsificação do produto
Crescimento económico	Muito forte
Importância do TS e aproveitamento do potencial da IS para o DLS	Muito bom

### **Quadro 3 – Síntese da investigação**

Fonte: Elaborado com base no levantamento documental, entrevistas, dados publicados pela APOMA, 2011, 2012 e dados do <dracp.min-agricultura.pt>.

Nesse sentido, a política de inovação social culminou como uma estratégia positiva, podendo ser um fator-chave para o desenvolvimento local sustentável a partir de que a produção, o fabrico e a distribuição de produtos tradicionais ocupam um lugar importante na economia, passando por todos os níveis do espaço/território. Destarte, a promoção de produtos com determinadas características pode tornar-se um trunfo importante para o local, nomeadamente as zonas desfavorecidas ou periféricas, promovendo a melhoria do rendimento dos atores e a fixação da população na região. Confirmou-se a importância do terceiro setor para o desenvolvimento local sustentável através do papel da APOMA sensibilizando os produtores para a importância do associativismo no desenvolvimento da região, além da atuação dessa associação informando os produtores acerca dos aspetos de qualificação, assim como, promovendo a discussão entre os vários elos da rede, de forma a incentivar cada vez mais à qualidade e valorização dos produtos agroalimentares de qualidade.

Nessa linha de raciocínio, como um desafio para o século XXI, a política de inovação social emerge como uma estratégia que fornece mais-valia e novidade para o produto e os produtores associados à APOMA, bem como, para todos os elos da rede de sociabilidade compostos pelas partes interessadas.

Confirmam-se, também, as teorias (conforme Quadro 1) que consideram a inovação social como a combinação entre a criatividade e o desenvolvimento de ideias inéditas que buscam resolver um problema coletivo, uma tomada de risco com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento local sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALBAIGÈS, Jaume et al. **La Innovación social, motor de desarrollo de Europa**. Sevilla: Social Innova, 2009.

AMARO, Rogério R. **Síntese reflexiva: economia solidária: uma semente de futuro**. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA SEMENTE DE FUTURO, Coimbra, nov. 2011.

ANDRÉ, Isabel; ABREU, André. Dimensões e espaços da inovação social. **Revista Finisterra**, v. 41, n. 81, p. 121-141, 2006.

APOMA. ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE OVOS MOLES DE AVEIRO. **Caderno de Especificações e Obrigações de Ovos Moles de Aveiro**. 2004. Disponível em: <[www.apoma.pt](http://www.apoma.pt)>. Acesso em: 29 abr. 2012.

AROCENA, José. La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo. In: CARRIZO, Luis María;

GALLICCHIO, Enrique (Ed.). Desarrollo local y gobernanza. **Enfoques transdisciplinarios**. Montevideo: CLAEH, 2006. p. 101-109.

BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 1, n. 2, p. 7-12, mar. 2001.

BIGNETTI, Luiz P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 47, n. 1, p. 3-14, jan./abr. 2011.

CE. COMUNIDADE EUROPEIA. Regulamento (CE) nº 510/2006 do Conselho de 20 de março de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia**, 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:093:0012:0025:PT:PDF>>. Acesso em: mar. 2013.

CLOUTIER, Julie. Qu'est-ce que l'innovation sociale? Cahier du CRISES. **Collection Études théoriques** – no ET0313. Québec: CRISES, 2003.

DAGNINO, Renato; BRANDÃO, Flávio C.; NOVAES, Henrique T. Sobre o marco analítico conceitual da tecnologia social. In: LASSANCE JUNIOR, Antonio et al. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.

FERREIRA, José Maria C. Associativismo, terceiro setor e desenvolvimento local sustentável. In: GOMES, Ana C. et al. (Org.). **Organização social do trabalho e associativismo no contexto da mundialização**. Belém: NUMA/UFPA, 2010. p. 67-98.

FERREIRA, José Maria C. O terceiro setor em face da crise das sociedades contemporâneas. In: MANESCHY, Maria C.; GOMES, Ana C.; GONÇALVES, Ida L. (Org.). **Nos dois lados do atlântico: trabalhadores, organizações e sociabilidades**. Belém: Paka-Tatu, 2011. p. 55-79.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE Eletrônica**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a06v6n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

MACCALLUM, Diana et al. **Social innovation and territorial development**. London: Ashgate, 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (MADRP). Gabinete de Planeamento e Políticas - DSFAA. Procedimento Operativo – Qualificação e Registo de DOP 7 IGP 7 ETG. PO 002/DSFAA, edição nº 1, revisão nº 0 – 07/11/2008.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (MADRP).  
DRAP Centro – Direcção Regional de Agricultura e Pesca do  
Centro. Documento Ovos Moles de Aveiro – IGP. Disponível  
em: <[http://ptqc.drapc.min-agricultura.pt/documentos/ovos\\_moles\\_aveiro.pdf](http://ptqc.drapc.min-agricultura.pt/documentos/ovos_moles_aveiro.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2012.

MOULAERT, Frank; NUSSBAUMER, J. **La Logique sociale  
du développement territorial**. Quèbec: PUQ, 2008.

MOULAERT, Frank; SWYNGEDOUW, Erik; MARTINELLI,  
Flavia et al. **Can neighbourhoods save the city?:** community  
development and social innovation. New York: Routledge,  
2010.

MULGAN, Geoff; TUCKER, Simon; ALI, Rushanara et al.  
**Social innovation:** what it is, why it matters and how it can be  
accelerated. Oxford: Oxford Said Business School, 2007.  
p. 1-52. Disponível em: <[http://eureka.bodleian.ox.ac.uk/761/1/Social\\_Innovation.pdf](http://eureka.bodleian.ox.ac.uk/761/1/Social_Innovation.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2009.

MURRAY, Robin; CAULIER-GRICE, Julie; MULGAN,  
Geoff. **The Open Book of Social Innovation**. The Young  
Foundation, 2010. Disponível em: <[http://www.nesta.org.uk/library/documents/Social\\_Innovator\\_020310.pdf](http://www.nesta.org.uk/library/documents/Social_Innovator_020310.pdf)>. Acesso  
em: 26 mar. 2011.

NAIA, Patrícia. **O processo de qualificação dos ovos moles de Aveiro**: indicação geográfica protegida. In: SEMINÁRIO SEGURANÇA ALIMENTAR, Aveiro Business Center, 14 abr. 2011.

NAIA, Patrícia. O projeto de valorização de certificação dos ovos moles de Aveiro. **Antiguinho, Boletim da Associação de Antigos Alunos da Universidade de Aveiro**, n. 24, p. 16-17, maio 2007. Publicação semestral.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SALAMON, Lesler M.; SOKOLOWSKI, S. Wojciech. **Global civil society**: dimensions of the nonprofit setor. Bloomfield: Kumarian, 2004.

SANTOS, Maria João N. **Estratégias empresariais e processos de modernização**: o caso do complexo produtivo do calçado. 2001. Tese (Doutorado) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2001.

TAYLOR, James B. Introducing social innovation. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 6, n. 1, p. 69-77, 1970.

TORAINE, Alain. A method for studying social actors.  
**Journal of World-Systems Research**, v. 6, n. 3, Fall/Winter  
2000. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein -  
Part II, 2000, p. 900-918. Disponível em: <[http://jwsr.ucr.edu/  
archive/vol6/number3/pdf/jwsr-v6n3-touraine.pdf](http://jwsr.ucr.edu/archive/vol6/number3/pdf/jwsr-v6n3-touraine.pdf)>. Acesso  
em: 10 jul. 2008.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: uma análise à luz da gestão do conhecimento, do capital social e do desenvolvimento**

Ana Maria Ferreira Menezes

Manoel Justiniano Melo da Fonseca

## **Introdução**

O estudo das políticas públicas tem suscitado inúmeras pesquisas e debates na academia, isso é demonstrado através do crescente interesse das várias áreas do conhecimento por essa temática atualmente no Brasil, posto que essas pesquisas não se realizam unicamente na ciência política, haja vista a multiplicação de trabalhos finais com essa temática, bem como, a inserção de disciplinas de “políticas públicas” nos cursos de graduação e pós-graduação e/ou mesmo a criação de linhas de pesquisa especialmente relacionadas a esse campo do conhecimento.

Por sua vez, a questão do desenvolvimento, que surgiu como campo de pesquisa no final da Segunda Grande Guerra, teve seu auge nos anos setenta do século vinte, observando-se seu declínio posterior, não somente no campo teórico, mas também na medida em que se transformou em prática e

discurso político. Todavia, a partir da metade dos anos oitenta, verifica-se uma retomada do debate sobre desenvolvimento, principalmente no âmbito das agências multilaterais, com a introdução de novas temáticas relacionadas com a questão ambiental e com a persistente presença dos desequilíbrios econômicos, que se traduzem em níveis de pobreza e fome bastante acentuados em âmbito global.

Observa-se, dessa forma, a inserção da temática “políticas públicas e desenvolvimento” dentro desse contexto de retomada dos debates sobre desenvolvimento. Essa nova situação faz com que se repense os fatores determinantes de um processo de desenvolvimento, incluindo a questão do conhecimento e de sua gestão, bem como, o conjunto de estoques de capitais que condicionam o crescimento da economia, posto que até recentemente eram incluídos os capitais físicos (construções, tecnologia, equipamentos etc.), financeiro (crédito, poupanças, títulos etc.), natural (solo, subsolo, clima etc.) e humano (educação, saúde etc.). Todavia, com o aparecimento do trabalho de Coleman (1990) e, posteriormente, com o de Putnam (1993/2000), observa-se o surgimento de outro estoque de capital, denominado de capital social, que se apresenta ser de suma importância para o desenvolvimento das economias.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar as inter-relações entre as concepções das políticas públicas de inclusão

social à luz da gestão do conhecimento, do capital social e do desenvolvimento inclusivo. Para atingir esse objetivo, percorreram-se os seguintes caminhos: fez-se, inicialmente, uma revisão da literatura acerca das políticas públicas, salientando a questão da inclusão social através de políticas públicas de geração de emprego e renda; analisou-se a gestão do conhecimento e seu entrelaçamento com o capital social, enquanto fatores que contribuem para o alcance do desenvolvimento, salientando a contribuição de Putnam com sua teoria cultural; analisaram-se as concepções relacionadas com o desenvolvimento inclusivo; por fim, apresentaram-se as reflexões finais.

### **Políticas públicas de inclusão social: reflexões sobre a geração de emprego e renda**

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um

mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Na perspectiva da relação de poder, observa-se que as políticas públicas são, em sua maioria, elaboradas para atender aos interesses das parcelas da população que detém uma maior correlação de forças. Todavia, se essa situação persiste, poderia ocorrer uma implosão social em função da ampliação do número de excluídos. Assim, é necessário que o Estado se volte para políticas de inclusão social.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, institui um Estado Democrático cuja missão é assegurar “[...] o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (BRASIL, 1998). Em seu artigo 203, coloca como um dos objetivos da assistência social “[...] a promoção da integração ao mercado de trabalho” (BRASIL, 1998). Assim, pode-se definir inclusão social como um conjunto de meios e ações que combatem a exclusão aos benefícios da vida em sociedade, provocada pela diferença de classe social, origem geográfica, educação, idade, existência de deficiência ou preconceitos raciais.

Inclusão Social é oferecer aos mais necessitados oportunidades de acesso a bens e serviços, dentro de um sistema que beneficie a todos e não apenas aos mais aptos. A inclusão tor-

na-se viável somente quando, através da participação em ações coletivas, os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e conseguem – além de emprego e renda – acesso à moradia decente, facilidades culturais e serviços sociais, como educação e saúde etc.

Assim, de acordo com Sasaki (2003, p. 2), o paradigma da inclusão social consiste em “tornarmos a sociedade toda um lugar viável para a convivência entre as pessoas de todos os tipos e condições na realização de seus direitos, necessidades e potencialidades”. Outro aspecto importante no paradigma da inclusão social, ainda de acordo com Sasaki (2003, p. 2),

[...] consiste no papel das pessoas dentro do processo de mudanças sociais. As políticas, os programas, os serviços e as práticas sociais não podem ser simplesmente disponibilizados a determinados segmentos populacionais. Estes segmentos devem participar do desenvolvimento, da implementação, do monitoramento e da avaliação desses programas e políticas.

A essa participação dá-se o nome de “Empoderamento”, que consiste no uso do poder pessoal para fazer escolhas, tomar decisões e assumir o controle da situação de sua vida. Para uma análise de uma política pública de inclusão social, faremos um recorte em direção à geração de emprego e renda, posto que a melhor política de inclusão social se dá pela via do trabalho. O direito ao trabalho deve ser buscado de forma democrática

e radicalmente igualitária, fundamentada nos direitos constitucionais e que respeite as diferenças e as diversidades. A adoção de políticas públicas de inclusão social implica em adotar estratégias de desenvolvimento que assegurem a todos um trabalho.

De acordo com Sachs (2004, p. 6),

[...] enquanto persistirem as abismais diferenças sociais e os níveis de exclusão que conhecemos hoje no Brasil, as políticas sociais compensatórias serão indispensáveis, além da urgência em promover o acesso universal aos serviços sociais de base – educação, saúde, saneamento, moradia. Porém, o emprego e o autoemprego decentes constituem a melhor maneira de atender às necessidades sociais.

Sachs (2004, p. 6) apresenta duas razões que justificam a afirmação anterior:

[...] a inserção no sistema produtivo oferece uma solução definitiva, enquanto as medidas assistenciais requerem financiamento público recorrente; a nível psicológico, o exercício do direito ao trabalho promove a auto-estima, oferece oportunidades para a auto-realização e o avanço na escala social, ao contrário do desânimo e da falta de perspectivas vivenciados por assistidos crônicos.

Para avançar nessa direção, o Brasil deverá construir uma estratégia de desenvolvimento inclusivo, ou seja, um desenvolvimento que coloque o crescimento econômico sob as rédeas da justiça social e do equilíbrio ecológico, que disciplina a entrada no processo de globalização, em função da aferição dos resultados internos à região.

Essa estratégia de desenvolvimento não pode estar pautada no chamado núcleo modernizador da economia, posto que esse gerará pouquíssimos empregos diretos, ou mesmo reduzi-los. Por isso, deverão ser aproveitadas, ao máximo, todas as oportunidades de geração de empregos nos setores da economia nos quais o crescimento puxado pelo emprego é ainda possível. De acordo com Sachs (2004, p. 8-9), o Brasil apresenta potencialidades excepcionais nessa direção.

O fato de possuir uma fronteira agrícola ainda não explorada até o fim, junto com a maior biodiversidade do mundo e climas diversos e amenos favoráveis à produtividade primária, permite pensar num novo ciclo de desenvolvimento rural. Os diferentes setores de produção de bens e serviços não comerciáveis (*non tradables*), portanto não sujeitos à competição internacional, poderão resultar na criação de numerosos empregos e autoempregos, em particular na área de serviços. Paradoxalmente, a baixa produtividade do trabalho nas atividades informais abre oportunidades para

um avanço rápido à condição de desenhar um conjunto de políticas públicas baseado no conceito de tratamento desigual dos desiguais (discriminação positiva em favor dos atores mais fracos), favorecendo as saídas da informalidade. Por fim, cabe mencionar o desafio de construir sinergias positivas entre as grandes empresas e os empreendimentos de pequeno porte.

É nesse contexto que se inserem as políticas públicas de inclusão social, particularmente aquelas voltadas para a geração de emprego e renda, que são necessárias para se obter a inclusão social, mas não são suficientes.

Elaborar uma política pública significa definir *quem* decide o *quê*, *quando*, com que *consequências* e *para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.

Sendo assim, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”, posto que nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. A presença, cada vez mais ativa, da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental.

As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou por meio da regulação de relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais. As políticas públicas visam responder a demandas da sociedade, promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda, ampliar e efetivar direitos de cidadania e regular conflitos entre os diversos atores sociais.

A atividade de avaliação é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais. Posto que gera informações que possibilitam novas escolhas, e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

Segundo Cunha (2006, p. 3), o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que esses estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. A avaliação permite maior envolvimento

dos interessados no ciclo das políticas públicas, isto é, na formulação, implementação e publicização dos resultados de programas e projetos sociais.

A avaliação permite maior envolvimento dos interessados no ciclo das políticas públicas, isto é, na formulação, implementação e publicização dos resultados de programas e projetos sociais. A avaliação das políticas públicas permite que se tenha uma noção da pobreza e da exclusão social e das possibilidades do desenvolvimento inclusivo.

Para efeitos de ilustração, faremos, a partir daqui, uma breve análise das políticas públicas que resultaram em aumento do emprego e da renda, adotadas pelo governo brasileiro durante o período de 2003 a 2009.

## **Políticas públicas de geração de emprego e renda no Brasil**

Entre 2003 e 2009 a economia brasileira obteve taxas médias de crescimento mais elevadas que as verificadas entre os anos de 1995 e 2002. Segundo Amitrano (2010, p. 60), a partir de dados do IPEADATA, a taxa de crescimento da economia brasileira aumentou gradualmente ao longo da última década, sendo de 2,5% entre 1995 e 1998, 2,1% entre 1999 e 2002, 3,5% entre 2003 e 2006 e de 3,6% entre 2007 e 2009. Segundo ainda Amitrano (2010, p. 65),

A partir de meados de 2003, a retomada da demanda doméstica, impulsionada inicialmente pelo aumento das exportações, parece ter inaugurado um novo regime de crescimento. Um dos seus elementos constitutivos é o aumento recente do consumo das famílias, associado a três fatores explicativos. O primeiro refere-se à articulação entre os programas de transferência de renda, o aumento do salário mínimo e a forma de operação do sistema de seguridade social brasileiro.

No que pesem os programas de transferência de renda, enquanto fator indutor do aumento do consumo das famílias, ressalta-se o Programa Bolsa Família, o qual possibilitou a ampliação do volume de recursos ao tempo em que foi ampliado o seu grau de cobertura, favorecendo uma melhor distribuição de renda, em favor das famílias de baixa renda, que têm elevada propensão a consumir. Verifica-se, desse modo, que entre 1999 e 2002 o consumo das famílias cresceu em média 1,7%; no período seguinte de 2003 a 2006 o seu crescimento foi de 3,2%; entre 2007 e 2008 a taxa de crescimento desse componente da demanda agregada foi de 6,7%; e durante a crise mundial em 2009, o consumo das famílias cresceu 4,1% (AMITRANO, 2010, p. 63). Objetivando também a uma melhora na distribuição de renda, o governo Lula (2003-2010) concedeu aumentos reais do salário mínimo, que repercutiu direta e positivamente sobre os benefícios do sistema de seguridade social (AMITRANO,

2010). Essa evolução da renda também favoreceu o incremento da demanda de bens de consumo duráveis e serviços mais sofisticados, a exemplo dos relacionados às telecomunicações, como celulares e outros.

Outro fator que impulsionou o aumento do consumo pelas famílias foi a grande expansão do crédito para pessoa física, através da modalidade de crédito consignado, associado, inclusive, a uma redução significativa da taxa real de juros. A melhoria do ambiente econômico impulsionou o mercado de trabalho de forma vigorosa, reduzindo o desemprego nas Regiões Metropolitanas brasileiras, que sai de um patamar aproximado de 12,5%, em abril de 2002, para algo em torno de 5%, em outubro de 2009; aumentando os salários reais, levando ao aumento da massa salarial e à redução do trabalho informal (AMITRANO, 2010, p. 66-7).

Segundo o IBGE, a taxa de desocupação média anual, do agregado das seis Regiões Metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), foi de 12,4% em 2003, 11,5% em 2004, 9,9% em 2005, 10% em 2006, 9,3% em 2007, 7,9% em 2008, 8,1% em 2009 e 6,7% em 2010. Esses dados confirmam a redução consistente do desemprego no Brasil durante 2003 a 2010, com um leve crescimento dessa taxa em 2009 em consequência da crise mundial, que foi imediatamente reduzida por conta das políticas anticíclicas de

combate à crise, implementadas pelo governo. Dessa maneira, a taxa de desemprego em 2010 foi quase a metade daquela registrada em 2003.

Segundo Araújo e Pires (2010, p. 42),

[...] o somatório destas políticas públicas incrementou, por meio do multiplicador da renda, a renda disponível dos diversos estratos sociais, sobretudo daquelas parcelas da população de baixo poder aquisitivo que, ao terem elevado seu poder de compra, lançaram-se no mercado de consumo, estimulando, assim, a expansão do produto.

Esse processo produziu um efeito positivo sobre as expectativas dos agentes econômicos, criando-se, assim,

[...] as condições objetivas para um novo ciclo de investimentos privados – seja para modernização, seja para ampliação da capacidade produtiva –, que, acrescidos aos investimentos públicos materializados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foram responsáveis por robustecerem o crescimento econômico nacional (ARAÚJO; PIRES, 2010, p. 42).

Uma das características marcantes desse ciclo de crescimento da economia brasileira foi o fato de o crescimento mais elevado e mais estável vir acompanhado de dois outros traços distintivos do período: a estabilidade de preços e o equilíbrio fiscal. Em síntese, a economia brasileira cresceu a

taxas elevadas quando comparadas ao padrão até então em vigor, descrevendo uma trajetória sustentada até a eclosão da crise financeira internacional.

O Brasil enfrentou essa crise adotando políticas anticíclicas que amorteceram seu impacto, sendo um dos primeiros países a dar claros sinais de recuperação. Isso se deveu, entre outras, à política fiscal adotada, destacando-se as desonerações fiscais do setor automotivo no final de 2008, posteriormente dos setores produtores de eletrodomésticos de linha branca, de material de construção e, no final de 2009, do setor moveleiro (ARAÚJO; PIRES, 2010). Ainda, Araújo e Pires (2010, p. 42):

Para viabilizar o pacote de desonerações fiscais sem que se devesse incorrer em um programa de corte de gastos públicos, o governo brasileiro também anunciou a redução da meta de superávit primário de 4,3% para 2,5% do PIB para 2009. Assim, foi possível manter o cronograma de reposições salariais para o funcionalismo público, bem como as políticas de transferência e assistência, como a ampliação do seguro-desemprego, a manutenção do Programa Bolsa Família, a ampliação dos investimentos públicos e a elevação do salário mínimo.

Medidas complementares, que não podem ser classificadas necessariamente em alguns dos grupos citados, também foram implementadas, como o aumento real do salário mínimo e o

Programa Minha Casa, Minha Vida, que visava à construção de um milhão de casas populares, para atender às necessidades de estimular o setor de construção civil – ainda que tenha sido anunciado como um programa que visava reduzir o déficit habitacional do país (ARAÚJO; PIRES, 2010, p. 46).

Segundo o documento Balanço do Governo 2003-2010 (BRASIL, 2010, s. p.), entre as diversas medidas da política de combate à crise financeira de 2008 identificam-se as que buscavam oferecer alternativas à queda da liquidez internacional, que começou a ser sentida na economia brasileira a partir de setembro de 2008. Entre elas, podem-se citar: a venda de dólares das reservas internacionais, realizada pelo Banco Central no mercado à vista, para suprir exportadores com linhas de crédito de curto prazo; operações de *swaps* de venda de dólares e compra de reais para diminuir a pressão da desvalorização do real e para manter um nível mínimo de liquidez no mercado futuro durante o período mais agudo da crise. Segundo, ainda, o mesmo documento, o volume elevado de reservas amealhado nos anos anteriores foi decisivo para que o Banco Central pudesse intervir de forma tão agressiva – US\$ 14,5 bilhões no mercado à vista, US\$ 24,4 bilhões no financiamento às exportações e US\$ 33 bilhões em *swaps* cambiais.

Em defesa da saúde do sistema financeiro, o Banco Central reduziu os depósitos compulsórios do sistema bancário, o que significou a injeção de 3,3% do PIB no mercado doméstico no final de 2008. Foram tomadas, também, medidas de incentivo à aquisição da carteira de bancos pequenos por bancos maiores. Graças a iniciativas como essas, o Brasil conseguiu atravessar a crise sem que houvesse a quebra de nenhuma instituição bancária nacional (BRASIL, 2010, s. p.).

A ação do governo e dos bancos públicos foi fundamental para a reabilitação do crédito na economia brasileira, pois as medidas citadas acima foram insuficientes. Dessa forma, no início de 2009, o governo disponibilizou créditos equivalentes a 3,3% do PIB ao BNDES, o que possibilitou a oferta de linhas especiais de curto prazo ao setor produtivo. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal também passaram a oferecer recursos extras a setores econômicos com menor liquidez, como agropecuária, construção civil, produção de insumos básicos e bens de consumo duráveis. Com essas medidas, os bancos oficiais aumentaram sua oferta de crédito em 33% entre setembro de 2008 e julho de 2009. Como comparação, entre as instituições privadas nacionais, esse índice foi de apenas 4%. Entre as estrangeiras, de somente 1,5% (BRASIL, 2010).

Dessa forma, segundo Belluzzo (2010, p. 48): “O Brasil desvencilhou-se da crise porque o governo estava preparado e adotou as medidas anticíclicas corretas quando sobreveio a

tormenta. O governo brasileiro reagiu com competência ao impacto da crise 2007-2008.”

As medidas de política econômica do governo permitiram que a crise não tivesse grandes efeitos no Brasil, fosse apenas passageira, de forma que a tendência de crescimento anterior prosseguisse – ao contrário do que aconteceu em muitos outros países.

Por conseguinte, a crise foi superada com a manutenção de inflação baixa e geração de emprego, inaugurando um novo ciclo de desenvolvimento da economia brasileira, refletindo-se, inclusive, nas reservas internacionais, que passaram de US\$ 37,8 bilhões, em dezembro de 2002, para US\$ 239 bilhões, no final de 2009. Como consequência de aumento das reservas internacionais, em janeiro de 2008, o Brasil passou, pela primeira vez, a ser credor líquido externo: a dívida externa total do país somava então US\$ 196,2 bilhões, enquanto as reservas alcançavam US\$ 203,2 bilhões (BRASIL, 2010).

Em relação ao câmbio, tem-se uma tendência de valorização do real frente ao dólar desde meados de 2004, com uma breve interrupção entre setembro e dezembro de 2008 com o agravamento da crise financeira internacional. Passado o choque externo inicial, o câmbio voltou a valorizar-se a partir de janeiro de 2009. Essa valorização da moeda brasileira, sobretudo em termos reais, tem sido significativa, não apenas

em sua própria série histórica, mas também se comparada com outros países (GOUVEIA; CERQUEIRA, 2010).

Os eventos posteriores à quebra do Banco de Investimentos norte-americano Lehman Brothers, como por exemplo: a desconfiança em torno da solvência do sistema bancário mundial aumentou a restrição de liquidez no mercado financeiro internacional; a queda nas exportações brasileiras devido à redução dos preços internacionais de *commodities*, causada pela contração do volume de comércio internacional, juntamente com a grande saída de capital via fluxos financeiros, levaram à depreciação da taxa de câmbio nominal do real, que em dezembro de 2008 teve média de 2,39 (R\$/US\$), frente a 1,61 (R\$/US\$) em agosto do mesmo ano (GOUVEIA; CERQUEIRA, 2010).

Segundo o Relatório Anual 2009, do Banco Central do Brasil (2010), a taxa de câmbio apreciou-se fortemente ao longo de 2009, apresentando uma apreciação nominal de 25,5% frente ao dólar, retornando a um patamar similar àquele vigente no período anterior ao pico da crise financeira internacional.

Dessa forma, após os dois mandatos do Governo Lula, de 2003-2010, o país já tinha um legado valioso na área econômica, com a inflação sob controle, redução da dívida pública, recuperação da capacidade do Estado de realizar e induzir investimentos e de planejar em longo prazo, e outro no quadro social, posto que 28 milhões de brasileiros saíram da

pobreza e 36 milhões ingressaram na classe média (BRASIL, 2010).

Após essas considerações sobre políticas públicas, adotadas pelo governo brasileiro durante o período de 2003 a 2009, que resultaram em aumento do emprego e da renda, passaremos à análise da questão relacionada com a gestão do conhecimento e do capital social como fatores que contribuem para o alcance do desenvolvimento inclusivo.

### **Gestão do conhecimento e capital social: fatores contributivos do desenvolvimento inclusivo**

No contexto de grandes transformações pelas quais o mundo contemporâneo vem passando, no qual se introduziram as tecnologias de informação e comunicação (TIC's), denominadas por Castells (1999) de sociedade em rede, as políticas públicas se entrelaçam com a gestão do conhecimento, que pode ser conceituada como sendo um processo sistemático, articulado e intencional, apoiado na geração, codificação, disseminação e apropriação de conhecimentos, com o propósito de atingir a excelência organizacional. O papel estratégico da informação e do conhecimento projeta-se sobre diferentes dimensões da vida de modo que as dinâmicas cognitiva, informacional, inovativa e socioespacial tornam-se interdependentes.

As contribuições de Takeuchi e Nonaka (2008) para o tema relacionado à gestão do conhecimento se alicerçam em três pilares:

- O modelo SECI de conversão do conhecimento (SECI: socialização, externalização, combinação e interiorização);
- Os contextos de interação para a criação e compartilhamento de conhecimento (Ba);
- Os ativos do conhecimento, ou seja, as lideranças e as vias do processo de criação e compartilhamento do conhecimento.



**Figura 1** – Modelo SECI de conversão do conhecimento

Fonte: Adaptado de Takeuchi e Nonaka, 2008.

No modelo SECI, Takeuchi e Nonaka (2008) apresentam as fases ou etapas da conversão do conhecimento. Na etapa de socialização, o conhecimento tácito, o repertório de conhecimentos de um indivíduo, é compartilhado com outro indivíduo que, por observação, por imitação, por meio de diálogos ou convivência, o assimila e apreende.

Assim, na etapa de SOCIALIZAÇÃO, o conhecimento tácito de um indivíduo converte-se em conhecimento tácito de outro indivíduo. Na etapa de EXTERNALIZAÇÃO, o conhecimento tácito de um indivíduo ou de uma equipe de trabalho é convertido em conhecimento explícito por meio da formalização desse conhecimento em livros, manuais, roteiros de procedimentos ou qualquer outro meio material de veiculação do conhecimento, deixando-o disponível para um maior número de pessoas. Na etapa de COMBINAÇÃO, diversos conhecimentos explícitos são reunidos para compor um novo conhecimento, tal como acontece com atlas, bancos de dados, coletâneas, dentre outros exemplos de combinações de conhecimentos. Na etapa de INTERNALIZAÇÃO, um indivíduo entra em contato com conhecimento explícito, tal como o conhecimento existente em livros, e ao compreendê-lo, absorvê-lo e torná-lo uma habilidade sua, converte esse conhecimento explícito em conhecimento tácito.

Essa espiral do conhecimento gira ininterruptamente, com as constantes conversões de conhecimento que se dão a partir das interações dos indivíduos entre si e com os veículos de conhecimento explicitados.

Para Takeuchi e Nonaka, o conhecimento não existe apenas na cognição de uma pessoa, ele necessita de um contexto físico para que seja criado. Assim, o processo de criação de conhecimento deve considerar o espaço, o tempo e o relacionamento das pessoas. Esses autores utilizam a palavra “*Ba*” para denominar um “ambiente/contexto” no qual o conhecimento é compartilhado, criado e utilizado. O *Ba* proporciona a energia, a qualidade e os locais para ocorrerem as conversões individuais de conhecimento e realizar-se a espiral de conhecimento. É o tempo e o espaço onde o conhecimento emerge, e fornece uma plataforma para o avanço do conhecimento individual e/ou coletivo em dois níveis de dimensões de interações: uma dimensão é a **interação** que acontece individualmente ou coletivamente; a outra é a **mídia** usada: a interação é feita face a face ou virtualmente (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

O *Ba* pode ser compreendido como um *locus* compartilhado para interações e troca de dados, informações e criação de conhecimento. Esse *locus* pode ser: físico (salas de reuniões); virtual (e-mails, teleconferência, outras TIC); mental (modelos

mentais compartilhados e ideias) ou qualquer combinação dos mesmos. Takeuchi e Nonaka propõem quatro tipos de *Ba*, os quais correspondem a um dos quatro modos de conversão do conhecimento (modelo SECI), acelerando o processo de criação do conhecimento: *Ba* da criação; *Ba* da interação; *Ba* da sistematização e *Ba* do treinamento (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

O *Ba* da **criação** é o espaço onde o conhecimento origina-se por meio da interação face a face entre os indivíduos, os quais compartilham sentimentos, emoções, experiências e modelos mentais. Esse espaço onde se inicia o processo de criação de conhecimento está associado à **socialização** do conhecimento tácito e ao compartilhamento das experiências e habilidades entre os indivíduos, que convertem o conhecimento tácito. Nesse *Ba* emerge o amor, a confiança e o comprometimento; formando a base para a criação de conhecimento entre indivíduos (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

O *Ba* da **interação** é o local onde há o compartilhamento das experiências e habilidades por meio do diálogo, convertendo-os em conceitos comuns. É uma plataforma para o processo de **externalização** do conhecimento. Nesse espaço deve haver condições para conversas, trocas e explicitação de ideias (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

O *Ba* da **sistematização**, também chamado *Ba* Virtual, é o espaço onde ocorrem as interações coletivas e virtuais. Oferece um contexto para a **combinação** de conhecimentos explícitos a partir de bases de conhecimento existentes na organização. Nesse espaço, as TIC, como redes *on-line*, *groupware*, banco de dados, dentre outras, exercem um papel relevante para a sistematização do conhecimento explícito (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

O *Ba* do **treinamento** é o espaço onde o conhecimento já socializado, combinado e sistematizado, novamente é interpretado e **internalizado** no sistema cognitivo dos indivíduos. É nesse *Ba* que o conhecimento criado é internalizado em forma de novos conhecimentos e práticas de trabalhos (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

Outro fator presente nos estudos sobre criação e compartilhamento de conhecimento de Takeuchi e Nonaka (2008) são os ativos do conhecimento. Para esses autores, esses ativos representam os recursos específicos de cada organização (ou analogamente os recursos específicos de cada indivíduo), os quais criam valor e asseguram vantagem competitiva, eles são o diferencial da organização (ou do indivíduo). Esses ativos diferenciam-se dos ativos econômicos tradicionais por apresentarem uma forte dimensão tácita, dificultando a sua avaliação econômica, conseqüentemente, a atribuição de

valor de mercado. São os fatores de entrada e de saída e os moderadores no processo de criação do conhecimento.

Para Nonaka e Takeuchi (2008), os ativos do conhecimento podem ser classificados em quatro tipos: experienciais, conceituais, sistêmicos e rotinas. O tipo **experiencial** reside em compartilhar o conhecimento tácito por meio dos relatos das experiências de cada indivíduo entre os membros da organização e entre parceiros organizacionais (habilidades e *know how* dos indivíduos; carinho, amor e confiança; energia, paixão e tensão). O segundo tipo, o **conceitual**, consiste em articular o conhecimento explícito por meio de imagens, símbolos e linguagem (conceito de produtos, projetos e marca). O terceiro tipo, o **sistêmico**, consiste em sistematizar o conhecimento explícito (documentos, especificações e manuais; banco de dados; patentes e licenças). O quarto tipo, **rotina**, consiste em organizar e internalizar o conhecimento tácito rotinizado e embutido nas ações e práticas das organizações (*know how* em operações diárias; rotinas organizacionais; cultura organizacional).

A gestão do conhecimento, originalmente gestada no seio das empresas, assume, na atualidade, um viés mais amplo no sentido de abrigar uma gama de processos de construção, desenvolvimento e difusão de saberes e competências, a fim

de validá-los para uso coletivo conforme sugere o espiral da conversão do conhecimento de Takeuchi e Nonaka (2008).

Nesse sentido, pode-se conceber a aplicação da gestão do conhecimento em espaços sociais objetivando a transformação do conhecimento tácito, aqueles que pertencem ao indivíduo e são de difícil transferência, em conhecimento explícito. O conhecimento produzido passa por um processo de socialização e o compartilhamento de saberes a partir da troca, criando condições para o desenvolvimento de pessoas mediante um processo participativo de construção.

A produção, a socialização e o uso do conhecimento e informações, bem como, a conversão desses em inovações, constituem-se como processos socioculturais e suas práticas e relações inscrevem-se no espaço e na própria produção do espaço. O papel do conhecimento na gestão de redes sociais se configura como um mecanismo para geração de conhecimento utilizável, na medida em que possibilita às pessoas estabelecer laços cooperativos com vistas à socialização, externalização, combinação e internalização da informação necessária à organização de coletivos em geral.

O papel da gestão do conhecimento na sociedade democrática se reveste de suma importância, posto que ele pode proporcionar uma inserção social que, por sua vez, pode levar à redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, a produção,

a socialização e o uso do conhecimento e informações, bem como, a conversão desses em inovações, constituem-se como processos socioculturais e suas práticas e relações inscrevem-se no espaço e na própria produção do espaço. No tocante à esfera pública, o conhecimento em si (os espaços sociais de formulação e proposição de políticas), bem como, sistemas de conhecimento (como o governo eletrônico) surgem como importantes elementos na configuração de formas mais democráticas de governança e *accountability*.

O conhecimento também é analisado em termos das condições institucionais (sistemas de inovação) com que sua produção, intercâmbio, difusão e absorção são eficientemente organizados e disponibilizados como forma de assegurar competitividade ao território. O papel do conhecimento na gestão de redes sociais se configura como um mecanismo para geração de conhecimento utilizável, na medida em que possibilita às pessoas estabelecer laços cooperativos com vistas à socialização, externalização, combinação e internalização da informação necessária à organização de coletivos em geral.

Assim sendo, a gestão do conhecimento, especialmente o conhecimento tácito, coloca-se como atividade estratégica para implementação de políticas públicas de desenvolvimento. O uso de políticas públicas de desenvolvimento calcadas na disseminação do conhecimento requer o fortalecimento de

institucionalidades relacionadas ao compartilhamento de informações, o incentivo à geração de *links* entre empresas, universidades, institutos de pesquisa e governo e a criação de oportunidades e contextos adequados para o aprendizado.

Dessa forma, salienta-se a importância de se reconhecer as especificidades da sociedade do conhecimento, relacionando conceitos como aprendizagem organizacional, desenvolvimento de competências, capital humano, intelectual e social às diferentes formas do conhecimento e aos processos de circulação, absorção e acumulação, através dos quais o conhecimento passa a ser considerado como ferramenta de inclusão social e profissional e ativo estratégico vinculado a processos inovativos.

Assim, as autoras Menezes, Campos e Sousa (2012) salientam a importância de se reconhecer as especificidades da sociedade do conhecimento, relacionando conceitos como aprendizagem organizacional, desenvolvimento de competências, capital humano e intelectual às diferentes formas do conhecimento e aos processos de circulação, absorção e acumulação, através dos quais o conhecimento passa a ser considerado como ferramenta de inclusão social e profissional e ativo estratégico vinculado a processos inovativos. Salientado o que vem a ser gestão do conhecimento, pode-se, agora, introduzir o conceito de capital social.

Com o aparecimento do trabalho de Coleman (1990) e, posteriormente, com o de Putnam (2000), observa-se o surgimento do capital social, que apresenta ser de suma importância para o crescimento das economias. Putnam (2000) levanta a hipótese de que os níveis de engajamento cívico e do associativismo poderiam proporcionar condições de melhoria do bem-estar da comunidade. O associativismo horizontal proveniente de fatores como confiança, normas e redes de solidariedade, produziria relações cívicas virtuosas. Enquanto que o associativismo vertical, no qual predominaria a desconfiança, ausência de normas transparentes, faccionismo, isolamento etc., produziria obstrução da ação coletiva.

Salienta-se, então, que dada a existência de um ambiente de cooperação entre os atores sociais (existência de capital social, portanto) – no sentido da troca de informações, da preocupação comum com a formação dos trabalhadores, com a implantação dos serviços indispensáveis ao funcionamento e à qualidade de vida numa certa região – é uma das bases essenciais para o processo de desenvolvimento.

Putnam (2000), ao pesquisar os efeitos contraditórios da ação coletiva sobre o melhoramento do bem-estar social, buscou explicar que o desempenho econômico e institucional superior no Norte da Itália está vinculado às instituições e

organizações que datam de mil anos atrás, com a presença de associativismo (horizontal) e alto nível de participação cívica.

Dessa forma, o capital social está relacionado aos laços de confiança mútua, redes estabelecidas de cooperação, mecanismos comunitários de coerção e comportamento para a solução de problemas dependentes da ação coletiva. O capital social é, dessa maneira, considerado um bem público, resultado de atividades sociais e laços de confiança (LOTTA; MARTINS, 2004).

Para Menezes; Fonseca (2010), apesar de reconhecer a possibilidade de o capital social vir a assumir um papel que proporcione os conluíus, os associativismos dominados pela desconfiança etc., que Putnam denominou de associativismo vertical, salientaremos neste trabalho a relação que se estabelece entre o associativismo horizontal, pautado na confiança e cooperação e as potencialidades desenvolvimentistas.

## **Desenvolvimento inclusivo**

Tendo analisado o que vêm a ser políticas públicas, gestão do conhecimento e capital social, passa-se agora para a associação entre esses conceitos e o desenvolvimento. Por desenvolvimento inclusivo entende-se o modelo desenvolvimentista em que se coloque o crescimento econômico sob as rédeas da justiça social e do equilíbrio ecológico, que disciplina a entrada no

processo de mundialização do capital, em função da aferição dos resultados internos à região.

Essa definição de desenvolvimento fica mais clara quando no reportamos a uma perspectiva de evolução histórica dessa terminologia. Falar em crescimento e desenvolvimento econômicos é o mesmo que pisar num lodaçal, posto que se imagina saber o real significado de cada um deles, mas quando se pretende defini-los percebe-se que as ideias não são tão claras com relação às diferenças que, porventura, haja entre os dois conceitos.

Na década de 60, o desenvolvimento se identificava, essencialmente, com o progresso material. Timidamente, o progresso social despontava como apêndice daquele. Contudo, nem todos identificavam, com espontaneidade, o lado social do crescimento. Achavam que o crescimento tomaria a direção que a questão política determinasse, com diferentes impactos na estrutura social da sociedade (CARDOSO, 1995).

Admitindo-se que o crescimento econômico diz respeito ao aumento da produção de bens e serviços de determinado setor ou de toda a economia de um país, estado ou município, não é difícil imaginar que alguma área pode beneficiar-se de acordo com o seu peso político. Reconhecendo o grau de influência da escolha política sobre a estrutura da economia,

o político moderno deveria tomar decisões que a estimulasse também em longo prazo.

Atualmente, segundo Cardoso (1995), o desenvolvimento parece ser um conjunto de ações fragmentadas contemplando tanto o lado social quanto o econômico. O crescimento deve ser entendido como parte de um processo que afete todos os setores da sociedade positivamente e não apenas a variação da produção real que é medida através do aumento da mão de obra, pela razão entre poupança e investimento e, por último, pela tecnologia utilizada na produção de bens e serviços.

O conceito de crescimento deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico. O crescimento econômico deveria ser acompanhado do bem-estar geral da população afetada e assim gerar desenvolvimento.

O crescimento engendra o desenvolvimento desde que seus frutos prolonguem a vida e melhorem o nível de vida das populações desfavorecidas. Contudo, não basta fazer com que o crescimento eleve os padrões de saúde e educação da coletividade; também é imprescindível que isso aconteça sem que sejam comprometidos os recursos naturais das sociedades contemporâneas, o que inviabilizaria o desenvolvimento das gerações futuras.

Atualmente, na sociedade do conhecimento, as organizações que se utilizam de forma estratégica de inovações tecnológicas e científicas fazem investimento nessa área para obtenção de ativos que promovam o crescimento industrial e de inovação tecnológica. Esse investimento também possibilita um diferencial no campo da concorrência empresarial. Dessa forma, as inovações tecnológicas tornam-se meios de desenvolvimento, domínio e acesso a informações específicas e restritas a determinados grupos sociais.

Para Rocha Neto (2002), a tecnologia não pode ser um conceito neutro, pois gera conflitos de interesse e implicações diferentes sobre grupos sociais distintos. Partindo da ideia da utilização das tecnologias na sua dimensão social, busca-se identificar possibilidades e limites dessas em processos de indução de desenvolvimento inclusivo. Nessa proposta, os usos de tecnologias sociais se adequam pelo modo participativo de construir conhecimentos tendo em vista resultados efetivos com a participação de coletividades locais.

Segundo Baumgarten (2006, p. 1), tecnologia social pode ser uma proposta inovadora de desenvolvimento, propiciando um processo coletivo de organização voltado a demandas e carências concretas em áreas de educação, saúde, meio ambiente, geração de renda, entre outras. “As tecnologias sociais podem aliar saber popular, organização social e conhecimento

técnico-científico. Importa essencialmente que sejam efetivas e reaplicáveis, propiciando desenvolvimento social”.

Assim, o desenvolvimento parece advir da valorização simultânea dos recursos naturais e, sobretudo, a valorização das potencialidades humanas. Segundo Joan Robinson (1961), desenvolvimento deve corresponder à ampliação das possibilidades de escolha: não apenas de modelos de automóvel ou canais de televisão, mas, sobretudo, das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores socioculturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e – *last but not the least* – liberdade.

Sen (2000) corrobora a opinião de Joan Robinson ao defender que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O desenvolvimento econômico não deve ter como objetivo final, apenas a melhoria de variáveis como o crescimento do PIB, aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas são variáveis obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis. Depreende-se que a área sociocultural deva ter papel prioritário no desenvolvimento de um país, estado ou município.

De acordo com Sen (2000), tão importante quanto ter suas necessidades básicas providas, é dispor de condições –

meios para funcionar e um conjunto de habilidades, para se obter a satisfação das necessidades humanas. Daí sua noção de desenvolvimento que: “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2000, p. 10).

Desse modo, para esse autor, as necessidades básicas devem estar associadas à capacidade de efetivá-las, o que pode ser afetado por fatores como a idade, local de moradia, relações de gênero, entre outros. Efetivar necessidades básicas implica necessariamente em adotar estratégias de desenvolvimento que assegurem a todos um trabalho.

É necessário que a produção de riquezas caminhe junto com a produção de conhecimentos. Perseguindo-se, assim, entre outras medidas, a regulação dos investimentos públicos e privados, com base no princípio da harmonização das políticas e dos investimentos, de modo a permitir a interiorização do desenvolvimento. Assim, devem-se perseguir políticas públicas capazes de proporcionar a convivência com as diversidades regionais.

Deve-se, portanto, perseguir, entre outras medidas: a regulação dos investimentos públicos e privados, com base no princípio da harmonização entre eficiência econômica e sustentabilidade ambiental e social; e, a descentralização

das políticas e dos investimentos, de modo a permitir a interiorização do desenvolvimento.

O sucesso econômico de cada país, região ou localidade, passa a depender da capacidade de se especializar naquilo que consiga estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, decorrentes do seu estoque de atributos e da capacidade local de promoção continuada de sua inovação.

Além dos atributos que possui, o esforço de busca e a luta competitiva, centrados no processo inovativo, vão depender de duas dimensões: da capacidade empresarial em promover pesquisa e desenvolvimento e identificar novos produtos ou processos que assegurem o sucesso econômico (produtivo e comercial) da empresa; e, da capacidade local de aprender, no sentido de se criar uma atmosfera de transformação e progresso, no que Asheim (apud DINIZ, 2000) chamou de aprendizado regional (*learning regions*) e Keble et al (apud DINIZ, 2000) de aprendizado coletivo (*collective learning*).

Na atualidade, identificada como era do conhecimento e da crescente integração em redes, a região ressurgiu como *locus* da organização produtiva e da inovação, onde o esforço e o sucesso da pesquisa, da ação institucional e do aprendizado dão-se de forma coletiva através da interação, cooperação e complementaridade imersas no ambiente cultural local, o que é também o resultado do processo histórico cultural.

## Reflexões finais

O desafio de proporcionar um desenvolvimento inclusivo requer significativo investimento em pesquisa, o que está muito longe do que se tem atualmente. Assim, na construção de um projeto de desenvolvimento integrado, merecem atenção especial: formação profissional; existência de trabalho escravo, de trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes; informalidade das relações trabalhistas (direitos trabalhistas assegurados); discriminação racial, de gênero e de necessidades especiais no mercado de trabalho; ausência de novas oportunidades de trabalho; o analfabetismo; humanização e coletivização da área de saúde; produção e disseminação do conhecimento.

Salientamos, também, que a questão da inclusão social é de fundamental importância para ser observada na construção da estratégia de desenvolvimento inclusivo, posto que isso induzirá o aumento da autoestima e da identidade de pertencer a um grupo social.

Todavia, é necessário educar a sociedade para que ela adote a visão inclusivista na elaboração e prática das políticas públicas em torno dos direitos e necessidades de todos os segmentos populacionais.

## REFERÊNCIAS

AMITRANO, Cláudio. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009.

In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2010.

ARAÚJO, Victor Leonardo de; PIRES, Murilo. Políticas econômicas para superação da crise no Brasil: a ação anticíclica em debate. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2011.

BAUMGARTEN, Maíra. **Tecnologias sociais e inovação social**. Disponível em: <<http://www.gpcts.furg.br/DOC%20PDF/TecnologiasSociaisInovacaoSocialrev06.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2011.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Não aos *idiots savants*. **Carta Capital**, edição especial, n. 600, 16 jun. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Com as alterações adotadas pelas Emendas

Constitucionais n. 1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. 86 p.

BRASIL. **Balço de governo 2003-2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 4 (60), out./dez. 1995.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura: v. I: a sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer, com a colaboração de Klaus Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COLEMAN, James. **The foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University, 1990.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso “The theory and operation of a modern national economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006. Mimeo.

DINIZ, Clélio Campolina. Global-local: interdependência e desigualdades ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. **Estudos Temáticos, Nota Técnica 9**, Rio de Janeiro, jul. 2000.

GOUVEIA, Raphael; CERQUEIRA, Vinicius. Considerações sobre a evolução da taxa de câmbio no Brasil no período 1995-2009: o desalinhamento cambial. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Coord.). **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2010.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jul. 2010.

LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. Capital social e redes sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE. In: ENCONTRO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. Capital social, redes e desenvolvimento: um “estado da arte da teoria”. In: ARAGÃO, F. S.; SEPÚLVEDA, O. G. (Org.). **Reflexões de economistas baianos 2009**. Salvador: CORECON-BA, 2010.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; CAMPOS, Maria de Fátima Hanaque; SOUSA, Leliana Santos de. Gestão do conhecimento e capital social: uma proposta metodológica para o desenvolvimento sustentável local. In: SOUSA, Leliana Santos de; SANTOS, Luis Carlos dos (Org.). **Veredas da gestão do conhecimento: pesquisa – educação & desenvolvimento regional**. Salvador: EDUNEB, 2012.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1993/2000.

ROBINSON, Joan. Equilibrium growth models. **The American Economic Review**, v. 51, p. 159-167, June 1961.

ROCHA NETO, Ivan. **Tecnologias sociais: conceitos & perspectivas**. Disponível em: <[http://ieham.org/html/docs/Tecnologias\\_Sociais\\_Conceitos\\_e\\_perspectivas.pdf](http://ieham.org/html/docs/Tecnologias_Sociais_Conceitos_e_perspectivas.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2011.

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas**. Texto para discussão preparado para o Escritório no Brasil da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, DF, fev. 2004.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Panorama geral da inclusão social. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA SOBRE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, 1., Câmara Municipal de Limeira, Limeira, 24 set. 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do conhecimento.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

# **PADRONIZAR PARA QUEM? A PADRONIZAÇÃO DE ESTRUTURA FÍSICA DE ESCOLAS MUNICIPAIS SEM CONSIDERAR IDENTIDADE DE TERRITÓRIO LOCAL**

Maria Valesca Damásio de C. Silva  
Ana Amélia Amorim

## **Introdução**

Nas últimas décadas, sobretudo a partir da reforma do aparelho do Estado, não mais estamos no contexto polarizado do regime autoritário no qual a ausência da participação era a tônica e propostas de modelos de gestão democratizantes (nos quais a descentralização e a participação eram elementos fundamentais) se contrapunham à situação existente. No atual contexto de consolidação do processo de redemocratização, as propostas e práticas de gestão que envolvem a participação se generalizaram e cada vez exigem-se políticas públicas para a promoção da justiça social e a consolidação da democracia no país.

A afirmação de que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*) e que compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos, é válida. Assim, um dos

desafios teóricos e práticos colocados nesse começo de século consiste em identificar a efetividade dessas políticas públicas, sobretudo das políticas sociais. Entre as políticas sociais, estão as voltadas à educação.

O maior observatório de estatísticas educacionais do mundo, o *Education at a Glance* – EAG 2013, revela que a educação nacional está longe de ser uma ferramenta de alteração do *status quo*, sendo, portanto, a grande perpetuadora das nossas desigualdades de renda.

Os indicadores divulgados no EAG permitem aos formuladores e gestores de políticas educacionais compararem seus sistemas educacionais em relação aos de outros países e, juntamente com a OCDE, refletir sobre os esforços empreendidos em políticas educacionais (INEP, 2014).

Na cidade de Salvador, estado da Bahia, a realidade mostra que a rede municipal de ensino possui o terceiro pior IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, dentre as capitais brasileiras, apresentando índice de 4,0 (quatro) no Ensino Fundamental I, no ano de 2011 (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO DO RN, 2014). O IDEB é o indicador criado pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira para avaliar a qualidade da educação. Dentre as dificuldades enfrentadas pela rede municipal soteropolitana, destaca-se a inexistência de metodologia de avaliação e

monitoramento do desempenho dos alunos e das escolas, além da precariedade no que diz respeito à estrutura física das unidades escolares como elementos que refletem o resultado obtido pelo último IDEB em 2011. Dados esses, obtidos nas 425 (quatrocentos e vinte e cinco) escolas da rede. Todavia, o que chama a atenção para a presente pesquisa diz respeito à estrutura física das escolas e realidade que as cerca.

Em outubro de 2013 foi publicado o Decreto Municipal Nº 24.361, que estabelece o padrão de qualidade SMED – Secretaria Municipal de Educação, para funcionamento dos estabelecimentos de ensino da rede municipal de Salvador, abrangendo quadro de pessoal, serviços de apoio, estrutura física e instalações adequadas à oferta de educação e que assegurem as condições adequadas à aprendizagem e ao desenvolvimento pleno dos alunos.

O decreto prevê que, gradativamente, todas as escolas da rede municipal alcancem o padrão SMED de qualidade, com objetivo de criar condições fundamentais para garantir um ensino de qualidade em todos os níveis e modalidades ofertados pela rede municipal de ensino. Nesse sentido, muitos são os desafios a serem superados, sendo um deles a adequação da estrutura física das escolas exigida como ideal, segundo o padrão SMED. Todavia a presente pesquisa não pretende centrar-se nessa dificuldade *per se*, mas nas prováveis

desconsiderações que as exigências para o padrão SMED têm em relação à identidade de território local. É como se legitimasse mais um programa atrelado a um modelo que traz uma “vontade” que é alheia aos interesses e características locais.

Diante dessa problemática, torna-se pertinente a seguinte questão norteadora dessa pesquisa: Em que medida a identidade de território local é considerada no processo de padronização física das escolas municipais de Salvador, segundo os moldes do padrão SMED?

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), elaborados pelo MEC – Ministério da Educação, estabelecem um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o país. Segundo o PCN, a escola deve ser um espaço de formação e informação, em que a aprendizagem de conteúdos deve, necessariamente, favorecer a inserção do aluno no cotidiano das questões sociais representativas e em um universo cultural maior. A formação escolar deve propiciar o desenvolvimento de capacidades, de modo a favorecer a compreensão e a intervenção nos fenômenos sociais e culturais, assim como possibilitar aos alunos usufruir das manifestações culturais nacionais e universais.

Nesse sentido, relacionar a escola à identidade de território apresenta-se como uma perspectiva importante de análise, na

medida em que foram estabelecidos critérios de padronização das escolas municipais e, portanto, é relevante se levar em conta as especificidades e identidade da comunidade local, aproximando o aluno da sala de aula, fazendo com que este enxergue como um *locus* de extensão da sua realidade local. Assim, o objetivo da pesquisa é identificar se a identidade de território local é considerada pela Prefeitura Municipal de Salvador ao implantar o padrão SMED nas Escolas Municipais.

## Referencial teórico

É fato que a educação é uma ferramenta fundamental para o saber humano, uma vez que tem como alvo promover mudanças relativamente permanentes nos indivíduos levando-os idealmente a sair da posição de passividade e ignorância a respeito de determinado assunto. Dessa maneira, essas mudanças devem favorecer o desenvolvimento integral do homem e da sociedade, contribuindo, sobretudo, para formar uma sociedade cidadã. É na escola que ações e reflexões sobre a construção da cidadania deverão alimentar o espírito de uma educação libertadora, na qual os cidadãos sintam-se empoderados, tendo real capacidade de visão de mundo e possibilidade de modificá-lo.

Entretanto a educação sempre foi alvo de debates, haja vista que democratizar a educação é uma condição necessária para a democratização social. O cenário brasileiro vem mostrando

que o investimento no território educacional, no que tange à acessibilidade à educação, se dilata gradativamente no decorrer dos séculos. Tal afirmação torna-se visível, principalmente pelo fato de que, se for realizado um percurso diacrônico, a educação, desde o período colonial, sempre se constituiu em uma ação elitista. Mesmo de modos desiguais, é possível verificar que os acessos ao conhecimento são cada vez mais viáveis.

O *Education at a Glance* - EAG 2013, relatório subsidiado pelos indicadores gerados a partir das coletas de dados conduzidas pelo Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais – INES, em âmbito mundial, mostrou que a educação brasileira consome 18,1% do orçamento público, enquanto os países da OCDE a cifra de 13%. Mesmo com esse investimento, a educação nacional não tem alterado o *status quo* dos indivíduos, alimentando a situação de desigualdades de renda no país, na medida em que a população com ensino superior recebe remuneração 2,5 vezes maior que aquela que possui apenas o ensino secundário. Segundo esse relatório, apenas 12% da população adulta no Brasil possui diploma superior.

Historicamente, a política educacional brasileira, assim como as demais políticas públicas, esteve sempre atrelada ao quadro político-econômico. A crise do Estado, mesmo com sinais dados desde os anos 70, somente se tornou clara a partir da segunda metade dos anos 80. Como fortes manifestações,

é possível citar a crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Também, vale mencionar que, nessa época, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, e se caracterizava pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (administração tipicamente burocrática).

Ainda nos anos 80, logo após a transição democrática, nada de significativo foi feito para superação da crise. A resposta neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo, não trouxe resultados. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente (pelo menos aparentemente) com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma do aparelho do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas, entre elas as educacionais, com vistas a atender o cenário de globalização que já vinha se instalando no mundo. Entretanto Drabach e colaboradores (2006, p. 2) observa que a globalização do capitalismo acarreta, também, na globalização de seu projeto político-econômico, o neoliberalismo. A interferência desse projeto na governação dos Estados implica na redução de sua interferência frente às questões sociais, deixando a sociedade vulnerável às iniciativas do mercado. Dessa forma, as políticas públicas que resultariam da interferência do Estado na garantia do bem-estar social da população traduzem-se em medidas

assistencialistas e compensatórias, oriundas dos interesses de um mercado exploratório e economicista.

Mas a expansão educativa foi considerada como uma necessidade para o crescimento econômico, sobretudo, desde o período pós 2ª guerra mundial, quando se observou a valorização da educação como fator de integração social e propulsão de desenvolvimento econômico. Surge, no início dos anos 1960, a teoria do capital humano elaborada por Schultz, que defende a perspectiva de que, por intermédio de investimentos em educação, os indivíduos contribuem para o desenvolvimento e crescimento da economia, entendendo que o capital humano é o propulsor do desenvolvimento econômico. A ideia era de que seria preciso gastar na área de educação como um investimento tanto individual quanto social. A educação passa a ser concebida como um elemento relevante para a inserção do indivíduo no processo produtivo.

Segundo Castells (1999), a partir da crise do capitalismo avançado, a premissa da teoria do capital humano de que o investimento em educação é estratégico para impulsionar a ascensão social dos indivíduos e potencializar o crescimento econômico da sociedade passa a ser substituída pela concepção de que a educação é uma importante estratégia para enfrentamento do desemprego. Essa concepção passa a ser adotada por países da União Europeia, recomendada por importantes entidades internacionais como a OIT –

Organização Internacional do Trabalho e BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

Contrapondo-se a essa perspectiva, Bourdieu (1980) questiona a relação causal entre formação educacional e empregabilidade, na medida em que, segundo o autor, as condições estruturais da sociedade reproduzem as desigualdades sociais, ou seja, a educação funciona como elemento reprodutor das desigualdades sociais na medida em que há diferenciação de acesso aos empregos a partir das relações sociais estabelecidas tendo como referência a condição social. A isso o autor denomina capital social, e o define como: “[...] o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo” (BOURDIEU, 1985, p. 248).

Dessa forma, o discurso sobre democratização e o desenvolvimento econômico soava de mãos dadas aos objetivos básicos da política educacional, e segundo Tedesco (1995), foi a partir dessa perspectiva que o funcionamento real dos sistemas educacionais existentes foi avaliado.

Em tese, é dever do Estado a efetivação de políticas públicas em todos os âmbitos, nesse caso, para promover educação de qualidade; mas o que seria uma educação de qualidade? O simples acesso às escolas reflete um cenário de educação de qualidade? Urge-se assim, por garantia ao conhecimento historicamente construído e que faz dos indivíduos cidadãos

conscientes, afinal de contas a educação se constitui como base para a construção da cidadania.

Todavia há muitos fatores em jogo para que uma política pública, seja na área de educação ou em qualquer outro âmbito, traga resultados positivos para a sociedade. Sobre a implementação das políticas públicas, Araújo (2010, p. 5) chama a atenção para os seguintes aspectos:

Tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória.

Dessa forma, políticas públicas e os seus gestores precisam, além de enfrentar vários desafios em um contexto mutante no qual coexistem diversas correntes econômicas e ideológicas, ser transparentes no seu trabalho visando atender às demandas sociais. Sobre esse aspecto, Rodrigues (2010, p. 13) nos alerta para as relações de poder existentes no âmbito dessas políticas: “No contexto das políticas públicas, a política é entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações

de poder e que orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos.”

Nesse sentido, a possibilidade de resolução de conflitos de uma forma pacífica pode ser alcançada a partir da implementação de políticas públicas. Todavia Rodrigues (2010) acrescenta que uma das suas principais características é que elas se constituem de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público. Por outro lado, compreende-se política pública como uma articulação de ações dos mais variados atores sociais e que se reflete como um esforço da sociedade e das instituições para garantir, de forma permanente, os direitos de cidadania a todos. O fato é que se torna relevante a efetivação dessas políticas públicas de forma adequada, principalmente nas áreas da saúde e educação.

No âmbito federal, alguns programas na área de educação estão sendo implementados, tais como: Programa Caminho da Escola, Projovem Campo - Saberes da Terra, Programa Brasil Alfabetizado, Todos pela Alfabetização (TOPA) e Programa Universidade para Todos (PROUNI). Todavia é preciso verificar a efetividade dos mesmos. A que interesses esses programas estão atrelados? Segundo a OCDE (2013),

A educação pode trazer benefícios significativos à sociedade, não apenas por meio de maiores oportunidades de trabalho e de salário, mas também pelo aprimoramento de habilidades,

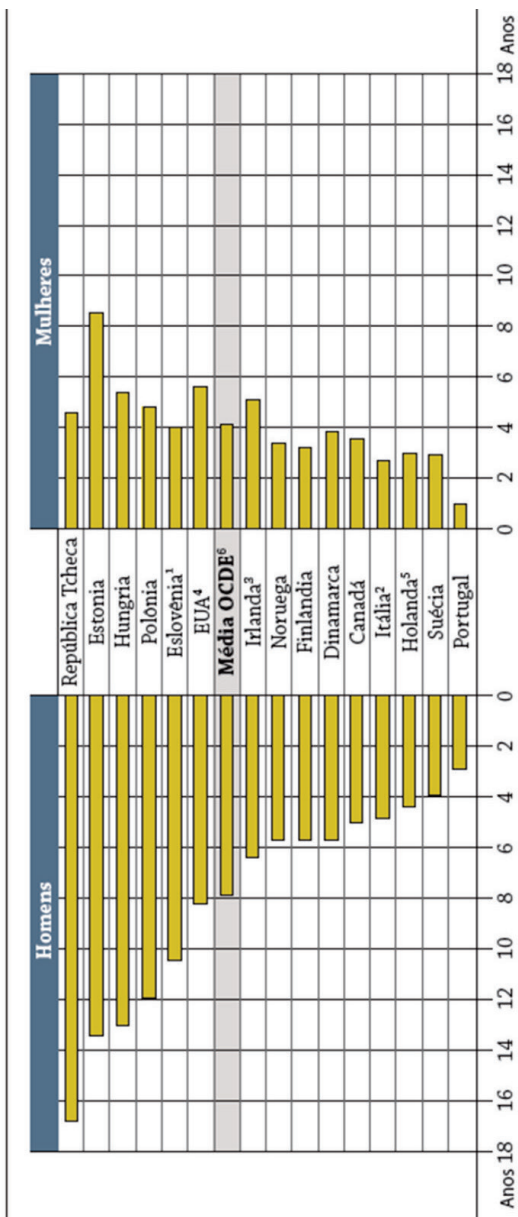
melhorias na condição social e acesso a redes. Ao reconhecer o poder da educação, os formuladores de políticas podem lidar melhor com a diversidade dos desafios sociais. (OCDE, 2013, p. 1).

O próprio documento afirma ainda que a expectativa de vida reflete uma longa trajetória de circunstâncias socioeconômicas das pessoas, que afetam suas condições de saúde e outros riscos de mortalidade. Assim, a expectativa de vida está fortemente associada à educação. Um exemplo é que, em média, entre os 15 (quinze) países da OCDE com dados disponíveis, um homem de 30 anos com ensino superior pode esperar viver oito anos a mais que um homem de 30 anos que não completou o ensino médio. Na República Tcheca, um homem de 30 anos de idade e com ensino superior possui 17 anos mais de expectativa de vida em relação a outro homem da mesma idade que não completou o ensino médio. Nos 15 (quinze) países da OCDE analisados, diferenças na expectativa de vida por nível educacional são geralmente muito menores entre as mulheres. Em média, uma mulher com formação superior pode esperar viver quatro anos a mais que uma mulher sem o nível médio (OCDE, 2013).

O gráfico da Figura 1 mostra a relação entre a educação e a longevidade de vida humana.

A Figura 1 descreve as diferenças de expectativa de vida, aos 30 anos de idade, entre os diferentes níveis de educação. Os expoentes que estão nos países Eslovênia (1), Itália (2), Irlanda (3), EUA (4), Holanda (5) e países OCDE (6) indicam os anos de referência dos dados do gráfico, sendo respectivamente: 1. Ano de referência: 2009; 2. Ano de referência: 2008; 3. Ano de referência: 2006; 4. Ano de referência: 2005; 5. Ano de referência: 2007-2010. Os países estão classificados em ordem decrescente de diferença em expectativa de vida entre homens na idade de 30 anos.

Não há quem não afirme que a educação tem o potencial de trazer benefícios significativos aos indivíduos e à sociedade, que tais benefícios transpõem a sua contribuição para a empregabilidade e para a renda da sociedade, e que as competências adquiridas tornam-se canais por meio dos quais os frutos de uma educação adequada venham se manifestar em uma variedade de ambientes sociais. *Ergo*, os formuladores de políticas levam, de fato, em conta essa imprescindibilidade do poder que a educação exerce, ao alocar recursos em diferentes setores da política social como na educação?



**Figura 1** – Diferenças de expectativa de vida entre indivíduos de 30 anos de idade com alta e baixa escolaridade (2010). Diferenças de expectativa de vida entre aqueles com “educação superior ou acima” e “educação abaixo do nível médio” aos 30 anos de idade, por gênero

Fonte: OCDE, 2013, p. 2.

Como um direito principal e dever do Estado, a educação é uma das áreas de atuação de políticas públicas que devem ter como objetivo a qualidade social, garantindo o acesso e a permanência de todos na escola. Diante disso, quem são os atores envolvidos na produção de políticas públicas? De quem é o poder para tomar as decisões? No caso de políticas públicas educacionais, como o projeto em implantação na cidade de Salvador, “Escolas Padrão SMED”, considera a identidade de território, as especificidades locais e sociais para a padronização física das escolas municipais? Esse programa não seria mais uma concretização de uma “agenda fixa” de política educacional?

Essa discussão nos coloca em um “campo minado”, em um quadro configurado por uma remodelagem nas construções políticas educacionais. Nesse exato sentido, Drabach et al. (2006, p. 6-7) expõe que a partir do Estado Mínimo houve uma remodelagem nas construções políticas educacionais, carregando uma ambiguidade em seu discurso, podendo ser entendido por alguns como significado de maior autonomia da sociedade civil frente à liberação do intervencionismo regulatório do Estado, e por outros, como a tese defendida pelas autoras, como a consolidação de um mandato que conduz à supremacia do capital. Depara-se aí com a perversidade de um projeto dominante que se utiliza das mesmas estratégias que

orientam um discurso contra-hegemônico, porém consolida-se em uma arena hegemônica.

Como é possível implantar uma espécie de “agenda fixa” nas políticas educacionais, ou seja, uma espécie de “agenda globalmente estruturada”? Para Drabach et al. (2006, p. 4), implementar uma política educacional em atendimento ao poder hegemônico tem limitações:

Parte de uma única visão de educação que é por si só limitada, servindo apenas para a legitimação de um projeto de sociedade que parte do âmago de uma racionalidade intrínseca ao projeto econômico neoliberal. Este projeto infiltra-se em todos os âmbitos sociais, como forma de manutenção e sobrevivência do modo de produção e civilização capitalista.

Mesmo com concepções que enquadram a educação em uma perspectiva “utilitarista”, a escola continua desempenhando o papel fundamental, reconhecidamente sendo um espaço de desenvolvimento e aprendizagem, além de ser o *locus* de referência no processo de transformação dos indivíduos e formação de cidadãos críticos. Segundo Marx (1985), o homem é um ser social por natureza, precisa do convívio com os outros homens para formar grupos, sociedade e garantir sua sobrevivência. É através do contato com a natureza que o homem a transforma para satisfazer suas necessidades, e esse contato possibilita a construção da história do homem, convivendo em grupo, dá

significado à vida social, formando-se laços entre os indivíduos, vínculos com o território, *ita speratur*.

Segundo Santos (2006b), há no pensamento de Marx uma territorialidade absoluta, onde todas as manifestações essenciais à existência humana estão relacionadas ao território, criando sentido de identidade entre as pessoas e seu espaço geográfico. Segundo Santos, essa relação com o território dava sentido à identidade entre as pessoas e seu espaço físico, geográfico, que atribuía noção de limites, ideia de domínios e poder que garantia essa identidade. Segundo o geógrafo Santos (2006b, p. 66):

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário, e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina.

Sobre a importância da existência de objetos como sistemas, fazendo parte da raiz dos grupos humanos locais, complementa o autor:

Os integrantes deste sistema de objetos são obrigatoriamente contínuos e a população de objetos considerada pelo geógrafo não resulta de uma seleção [...] o enfoque geográfico supõe a existência dos objetos como sistemas e não apenas como coleções: sua utilidade atual, passada, ou futura, vem, exatamente, do seu uso combinado pelos grupos humanos que os criaram ou que os herdaram das gerações anteriores. (SANTOS, 2006b, p. 73).

Portanto, para Santos (2006), o território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é um complexo formado pelo “chão” e “população”, *id est*, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território, deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população.

Ao considerar a escola como *primus inter pares* no contexto do homem, social, político, econômico e cultural, para potencializar seu papel (trans) formador, é primordial que haja preservação e respeito às especificidades e características locais. Para tanto a escola (as propostas de políticas educacionais) precisa ter conhecimento sistemático da realidade, compreender a constituição própria, característica, a dinâmica da

comunidade local, a identidade de território que une as pessoas e as identifica com o sentimento de pertencimento a um lugar, a um grupo.

Então, as políticas educacionais, quanto aos seus objetivos, devem *ergo* fazer da escola o espaço da existência, coexistência, o espaço de acontecer solidário, com compartilhamento de valores múltiplos: culturais, antropológicos, econômicos, sociais dos grupos que dela irão se beneficiar. Isso permite o distanciamento da alienação sobre a realidade da população local, sem a perda do referencial identitário local, coletivo do sentimento de pertencimento, de identificação que une, mantém coeso o grupo.

Além de acreditar na potencialidade da ação coletiva, abrindo espaços democráticos para a construção de um projeto educacional que viabilize alternativas contra-hegemônicas ao cenário atual, o *modus operandi* da escola precisa levar em consideração a identidade de território, mais do que a *vox populi*. As políticas educacionais devem suplantar a “agenda fixa” para a educação e considerar, nos seus padrões estabelecidos, as necessidades, as características e cultura do local, constituídas pelos seus grupos humanos.

## Programa de padronização das escolas municipais da cidade de Salvador

O Decreto municipal 24.361, publicado no Diário Oficial do Município nº 5.957, de 15 de outubro de 2013, determina que todos os projetos arquitetônicos para a construção e reforma de estabelecimentos de ensino da rede municipal deverão atender ao Padrão de Qualidade SMED. Segundo o decreto, a proposta da Prefeitura Municipal do Salvador, ao estabelecer padrão de qualidade da rede de ensino, objetiva garantir condições mínimas necessárias à aprendizagem e ao desenvolvimento pleno dos alunos. Para tanto, define aspectos relacionados ao quadro de pessoal, serviços de apoio, estrutura física e instalações adequadas. O Decreto nº 24.361, de 14 de outubro de 2013, estabelece o Padrão de Qualidade SMED para funcionamento dos estabelecimentos de ensino da Rede Municipal de Salvador, abrangendo quadro de pessoal, serviços de apoio, estrutura física e instalações adequadas à oferta de educação que assegurem as condições adequadas à aprendizagem e ao desenvolvimento pleno dos alunos:

[...] Considerando que as condições fundamentais para garantir um ensino de qualidade exigem padrões de referência no que tange o quadro de pessoal, serviços de apoio, infraestrutura física e instalações dos estabelecimentos de ensino, DECRETA: Art. 1º Fica aprovado o Padrão de Qualidade SMED que

estabelece as exigências mínimas referentes ao quadro de pessoal, serviços de apoio, estrutura física e instalações dos estabelecimentos de ensino da Rede Municipal de Salvador, detalhados no anexo deste Decreto. (DOM 5.957, 2013, p. 7-8).

A padronização das unidades escolares da rede municipal de Salvador apresenta quadros demonstrativos referentes: ao perfil e quantitativo profissional técnico-administrativo e pedagógico; ao descritivo dos serviços previstos; aos espaços físicos escolares e seus critérios de utilização; às instalações elétricas e hidráulicas previstas para as unidades escolares. Esses quadros contêm a descrição dos aspectos considerados fundamentais para atingimento do padrão estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação, com vistas a garantir qualidade no ensino e, consequentemente, a formação de seus alunos.

O “quadro demonstrativo dos espaços físicos escolares e seus critérios de utilização”, indicado no Decreto do Padrão de Qualidade SMED, determina a estrutura física que cada unidade escolar deverá apresentar, conforme seguinte especificação: 01 sala de direção, 01 secretaria, 01 sala da coordenação pedagógica, 01 sala dos professores, 01 banheiro para o administrativo, sala de aula/ensino fundamental que garanta a dimensão de 1,40m<sup>2</sup> por aluno, sala de atividades / educação infantil que garanta a dimensão de 1,40m<sup>2</sup> por aluno, 01 biblioteca/sala de leitura, 01 laboratório de informática, 01 sala multiuso, 01 área de recreação, 01 quadra de esporte, 01 sala de atendimento especializado, 01

cozinha, 01 refeitório, 01 lactário, 01 despensa, 01 almoxarifado para material didático e administrativo, 01 almoxarifado para material de limpeza e manutenção, 01 banheiro para funcionários (contendo 01 vaso sanitário, 01 lavatório e 01 chuveiro para média de 10 funcionários), 01 banheiro / educação infantil (contendo 01 vaso sanitário, 01 lavatório e 01 chuveiro para média de 20 crianças, incluindo espaço para atender alunos com deficiência), 01 banheiro / ensino fundamental (contendo 01 vaso sanitário, 01 lavatório e 01 chuveiro para média de 30 crianças, incluindo espaço para atender alunos com deficiência), 01 lavanderia, 01 sala de repouso, 01 fraldário, 01 solário e 01 berçário.

Ao compreender que o processo de aprendizado e qualidade na educação está relacionado a condições objetivas e subjetivas no entendimento do que vem a ser uma escola de qualidade, o presente texto promove uma breve reflexão sobre a contribuição e importância da preservação da cultura e identidade local através do espaço e estrutura física da unidade escolar como elemento potencializador do processo de ensino aprendizagem e consequentemente da qualidade do ensino. E a partir daí, atingir o objetivo pretendido, qual seja: verificar se a identidade de território local é considerada pela Prefeitura Municipal de Salvador ao estabelecer o padrão SMED nas Escolas Municipais.

Observa-se que a determinação legal da padronização das unidades escolares desconsidera as possíveis variações referentes ao porte físico, a quantidade de alunos pertencentes

a cada escola, além de ignorar aspectos relacionados à identidade de território da comunidade escolar e local, aos elementos culturais e particularidades de cada região, desprezando o contexto social dos indivíduos, fundamental no processo qualificado de educação com a participação dos alunos e comunidade em geral, contemplando os objetivos sociais e pedagógicos da escola. Por exemplo, a comunidade tem um grupo que pratica a capoeira? Então, por que não fazer uma sala para atividades dessa natureza? A escola está inserida numa comunidade quilombola ou indígena? A estruturação do espaço físico da escola contempla rituais e especificidades dessa comunidade no que se refere à alimentação, práticas religiosas, preservação do idioma local de atividades manuais etc.? A comunidade se interessa em aprender artesanato? Por que não incentivar as artes no âmbito escolar? Há problemas familiares na comunidade? Por que a escola não tenta ajudá-la, fazendo um programa de visitas às famílias em situação de conflito? Práticas dessa natureza repercutiriam diretamente na qualidade da educação e no interesse dos alunos na sala de aula. Na implantação e construção da escola, houve alguma consulta por parte do Poder Público sobre as necessidades e aspirações dos grupos humanos locais?

O decreto evidencia preocupação com questões relacionadas a aspectos ambientais e de acessibilidade, como podemos observar no seu artigo 4º, bem como, no “Quadro IV – Instalações”: “Art. 4º - A partir da publicação desse decreto,

todos os projetos arquitetônicos para construção e reforma de estabelecimentos de ensino deverão atender ao Padrão de Qualidade SMED, seguindo os padrões do Manual de Escolas Sustentáveis e do Programa Escola Acessível, do Ministério da Educação. [...].”

INSTALAÇÃO	DESCRIÇÃO DO PADRÃO
Condições de acessibilidade	Adequadas às normas de acessibilidade para edificações estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 9050/2004, e aos preceitos do Programa Escola Acessível do Ministério da Educação.
Condições de sustentabilidade	Adequadas aos preceitos do Manual Escolas Sustentáveis, do Ministério da Educação, para espaço físico, garantindo uma gestão eficiente da água e da energia, saneamento e destinação adequada de resíduos. Alguns elementos necessários para alcançar esta eficiência passam pela coleta seletiva e a adoção de mecanismos de captação de águas pluviais que permitam seu aproveitamento na escola.

**Quadro 1** – Decreto nº 24.361 - Quadro IV – Instalações

Fonte: DOM 5.957, 2013, p. 7-8.

Conforme discriminado no artigo 4º, pode-se observar que o Manual de Escolas Sustentáveis e o Programa Escola Acessível do MEC - Ministério da Educação foram utilizados como balizadores para a elaboração do padrão de qualidade SMED. Já o

Manual de Escolas Sustentáveis, conforme Resolução CD/FNDE (Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) nº 18, de 21 de maio de 2013, propõe a criação de espaços educadores sustentáveis com objetivo de melhorar a qualidade de ensino e promover a sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares. O dispositivo preconiza que:

§ 2º As ações passíveis de financiamento têm por finalidade: I – apoiar a criação e o fortalecimento da Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola (Com-Vida), coletivo escolar que, entre outras atribuições, deve promover o diálogo e pautar decisões sobre a sustentabilidade socioambiental, a qualidade de vida, o consumo e alimentação sustentáveis e o respeito aos direitos humanos e à diversidade. II – adequar o espaço físico, visando à destinação apropriada de resíduos da escola, eficiência energética, uso racional da água, conforto térmico e acústico, mobilidade sustentável e estruturação de áreas verdes; e III – promover a inclusão da temática socioambiental no projeto político-pedagógico da escola. (BRASIL, 2013).

O Programa Escola Acessível, conforme Resolução nº 27, de 27 de julho de 2012, objetiva “promover condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular” através da adequação do espaço físico das escolas estaduais e municipais.

Constata-se, portanto, que a Secretaria Municipal de Educação de Salvador utilizou para a elaboração do seu padrão de qualidade as diretrizes norteadoras contidas nos documentos com especificações voltadas para a ampliação da acessibilidade e sustentabilidade nas escolas, não levando em consideração elementos culturais e de identidade de território. Não se identificou, na legislação, regulamentação quanto à exigência de elementos que reflitam preocupação com a formação dos indivíduos a partir da valorização de sua identidade cultural, a exemplo da criação ou designação de espaços voltados para práticas de atividades que contribuam para a preservação e desenvolvimento cultural a partir do seu referencial de grupo, de pertencimento de territorialidade.

A qualidade da educação é um fenômeno que engloba múltiplas dimensões, insumos fundamentais ao processo de ensino-aprendizagem que envolve a relação entre recursos materiais e humanos, a relação da escola com o aluno, com a comunidade e seus elementos culturais identitários. Segundo estudo realizado pelo Laboratório Latinoamericano de Avaliação da qualidade de educação (LLECE), em 2002, promovido pela UNESCO/Orealc, e que avalia a qualidade na educação de países latino-americanos, “Estudio cualitativo de escuelas com resultados destacables en siete países latino-americanos”, as escolas que apresentaram melhor desempenho no processo de

qualidade educacional foram as que trabalharam no processo de aprendizagem, dentre outros aspectos, a identidade coletiva, ou seja, o sentimento de pertencimento a um grupo ou local que os identifique e forme coesão. O documento (2002) trata sobre a necessidade de se considerar, de certa maneira, a identidade de território, mas que parece estar “esquecida” na padronização das Escolas Municipais no Programa SMED:

*Respeto, cordialidad y a menudo expresiones de afectividad caracterizan la forma de hacer las cosas en la escuela con resultados destacables. Unido al compromiso y al agrado que manifiestan los actores, se va configurando un espíritu organizacional donde es posible identificar una conformación de colectividad, donde cada miembro se siente perteneciente al colectivo. Esto, que pareciera ser naturalmente deseable, claramente no existe en otros tipos de escuelas, donde el ausentismo docente, la deserción y el conflicto impiden la constitución de este espíritu colectivo. (...)*

*La conformación de la entidad colectiva se une al parecer fructíferamente con la existencia del otro como persona. Entidad colectiva y existencia del otro como persona son aspectos que aparecen necesariamente unidos el uno al otro. No se puede tener espíritu colectivo si es que cada actor educativo no se siente tomado en consideración y útil al colectivo. No pueden desarrollarse relaciones humanas de calidez y afecto, sin una organización viva y con espíritu colectivo. (UNESCO, 2002, p. 56-57).*

Assim, a UNESCO traz pontos significativos a respeito da identidade coletiva e o sentimento de pertencimento ao local em que se vive, entre os quais está a escola. E mais, o documento aponta que o desenvolvimento das pessoas é comprometido quando não há relações humanas de afeto nem uma organização viva com espírito coletivo. Em outras palavras, a UNESCO vem ao encontro ao que Milton Santos entende como preservação da identidade de território local ao elaborar um conceito de território geográfico vivo e dinâmico, como um espaço ocupado e transformado, “indivisível dos seres humanos e de suas ações”.

Todavia, por outro lado, a redação do relatório da UNESCO divulgado em janeiro de 2014 constata que do total de 774 milhões de adultos analfabetos, 72% estão em 10 países e, entre eles, o Brasil, ocupando o 8º lugar. Paradoxalmente, o mesmo relatório elogia ações governamentais como, por exemplo, o indicador da qualidade de educação básica do país - IDEB, sendo indicado no documento como ferramenta-chave para estratégias na área de educação.

Pensar em dimensões da qualidade do ensino e estabelecer padrões para alcançá-la não requer apenas a exigência de condições mínimas para a construção e reforma dos estabelecimentos de ensino sem levar em conta a identidade local em que a escola está situada, mas compreender que é primordial considerar os aspectos relacionados à natureza da

instituição aos objetivos educativos e à fase de desenvolvimento da vida dos indivíduos. Somado a isso, o respeito e valorização da cultura local como um insumo (*input*) indispensável para garantir a qualidade da escola e, por conseguinte, da educação, são fatores preponderantes.

Identificar e valorizar esses elementos é tão importante quanto a determinação do quadro mínimo de funcionários necessários ao funcionamento da escola. O processo educativo é abrangente, complexo e demanda articulação de elementos físicos, sociais, culturais e pedagógicos que garantam uma agenda comum das dimensões comuns de cada região/localidade. Uma agenda fixa para todos os locais pode não ser a medida mais eficiente sob o ponto de vista educativo.

A melhoria da qualidade da educação, segundo Relatório de Monitoramento Global de Educação Para Todos, demandaria sistemas nos quais os princípios de desenvolvimento científico e a modernização poderiam ser aprendidos de forma a respeitar os contextos socioculturais dos alunos (UNESCO, 2015, p. 30).

Valorizar os sujeitos envolvidos no processo educacional, respeitando suas especificidades e características culturais, é fundamental para a oferta de ensino de qualidade, atendendo os grupos humanos que frequentarão a escola. Ao nos remeter ao pensamento de Milton Santos, pressupõe-se que o processo educacional considera a identidade de território local entendendo essa identidade como um vivo e regular

processo de intercâmbio, de trocas e assimilações, pessoas e signos que se aculturam, refazem e ressurgem ao lado de expressões tradicionais em seus novos espaços de inserção. E, nesse sentido, a escola torna-se um desses espaços, trazendo resultados positivos sob todos os pontos de vista.

O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, criado pelo Ministério da Educação, em 2007, consiste num plano executivo que busca integrar programas com perspectiva sistêmica da educação, objetivando superar a fragmentação das políticas educacionais. Esse Plano baseia-se em 6 (seis) pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. Mas, como efetivamente pôr em prática esses 6 (seis) pilares do PDE? Atendendo a uma “agenda fixa”?

Podemos observar que a territorialidade dos processos culturais, as identidades locais exercem papel cada vez mais importante na organização do espaço social contemporâneo, contribuindo para a estruturação e organização das sociedades e grupos sociais. Aspectos esses “esquecidos” pelo Programa de Qualidade SMED.

## Considerações finais

A pesquisa traz como pano de fundo uma discussão que nos coloca em um “campo minado”, particularmente no contexto de remodelagem nas construções políticas educacionais. Constatou-se que não há entendimento ou mesmo uma definição única quanto à qualidade da educação. Políticas Públicas específicas precisam ser implementadas pensando em dimensões da qualidade do ensino e estabelecendo padrões para alcançá-la, mas, para tanto, é essencial levar em conta a identidade local, o contexto social, econômico, cultural no qual a escola está inserida, compreendendo o quanto é importante considerar os aspectos relacionados à natureza da instituição aos objetivos educativos e à fase de desenvolvimento da vida dos indivíduos.

Muitos estudos sistematizaram elementos importantes que compõem as múltiplas dimensões sobre o entendimento da educação de qualidade. No entanto, mesmo diante desse cenário de conceitos os mais diversos, há um direcionamento dessa reflexão sobre a importância da inserção e reconhecimento do aluno e sua história de vida como um protagonista de sua formação. Elementos indispensáveis para que educação cumpra seu papel de formação de cidadãos.

Por exemplo, o Relatório de Monitoramento Global de EPT – Educação Para Todos (2015, p. 10) entende que a qualidade deve ser analisada à luz da definição de cada sociedade sobre

o objetivo da educação. Na maioria das definições, dois objetivos principais são contemplados: o primeiro é garantir o desenvolvimento cognitivo dos aprendizes; o segundo enfatiza a papel da educação no provimento do desenvolvimento criativo e emocional dos aprendizes, ajudando-os a adquirir valores e atitudes para uma cidadania responsável. Por fim, a qualidade deve ser aprovada no teste de equidade, um sistema educacional caracterizado pela discriminação contra qualquer grupo particular não estar cumprindo sua missão. Assim, a eficiência educacional seria alcançada mais facilmente, se essas prerrogativas fossem, de fato, atendidas.

O Programa estudado não traz uma preocupação explícita com a identidade de território local, o que pode sinalizar mais uma tentativa de cumprir uma agenda pré-determinada. A pesquisa constatou que a determinação legal da padronização das unidades escolares desconsidera o porte físico, a quantidade de alunos pertencentes a cada escola, ignorando aspectos relacionados à identidade de território da comunidade escolar e local, aos elementos culturais e particularidades de cada região, não dando a devida atenção ao aspecto social, fundamental no processo qualificado de educação com a participação dos alunos e comunidade em geral.

Ao atender a uma agenda fixa do Poder Público, a padronização das escolas corrobora para a perpetuação da ideia de uma estrutura centralizada das instituições de ensino

e compromete as possibilidades de construção de alternativas contra-hegemônicas. Isso porque, essas instituições se sobrecarregam nas funções de apresentar resultados frente às demandas próprias da perversidade de uma sociedade constituída a partir dos princípios de um modo de produção capitalista (DRABACH et al., 2006). *Ergo*, a escola, atendendo aos programas estabelecidos, assume sozinha e de forma centralizada, não compartilhando com a comunidade, dando continuidade à estrutura societária existente. Em consequência, esta se (auto) exclui por não ver representados, nessa instituição social, os seus interesses, anseios e suas necessidades. Afinal, então padronizar para quem, cara pálida?

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim. **Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., Brasília, DF, 2010. Painel 09/33- Gestão e Articulação de Atores. Disponível em: <[http://www.moodle.ufba.br/file.php/13495/GOVERNANCA/articulacao\\_entre\\_o\\_conceito\\_de\\_governanca\\_e\\_as\\_funcoes\\_de\\_planejamento\\_e\\_controle\\_na\\_gestao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.moodle.ufba.br/file.php/13495/GOVERNANCA/articulacao_entre_o_conceito_de_governanca_e_as_funcoes_de_planejamento_e_controle_na_gestao_de_politicas_publicas.pdf)>.

BOURDIEU, Pierre. Le capital social: notes provisoires. **Actes Rech. Sci. Soc.**, n. 31, p. 2-3, 1980.

BRAS, José; NEVES, Maria. António Teodoro (2003): globalização e educação. políticas educacionais e novos Modos de governação. **Rev. Lusófona de Educação [online]**, n. 12, p. 171-172, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 18, de 21 de maio de 2013**. Brasília, DF, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOM. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. Decreto nº 24.361, de 14 de outubro de 2013. Salvador, n. 5.957, 17 out. 2013.

DRABACH, Neila Pedrotti; MIRANDA, Natália Pergher; MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. **Globalização e educação: como ficam as políticas educacionais?** 2006. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/012e5.pdf>>. Acesso em: maio. 2014.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Livro 1, v. 1, t. 1. (Os economistas).

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO DO RN. **Rankings IDEB 2011**: resultado por capitais: rede municipal de ensino. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacaodorn.org.br/?p=vRa&cod=78>>. Acesso em: 26 maio 2014.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. Quais são os benefícios sociais da aprendizagem? **Indicadores Educacionais em Foco**, n. 10, jan. 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/estatisticas\\_educacionais/indicadores\\_educacionais\\_foco/indicadores\\_educacionais\\_foco\\_n\\_10.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/indicadores_educacionais_foco/indicadores_educacionais_foco_n_10.pdf)>. Acesso em: maio 2014.

RODRIGUES, Marta M. Assunção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. (Coleção Folha Explica).

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TEDESCO, Juan Carlos. **Sociologia da Educação**. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 1995.

UNESCO. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. **Estudio cualitativo de escuelas com resultados destacables en siete países latino-americanos**.

Santiago do Chile, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001310/131037s.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2014.

UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de EPT. **Educação Para Todos 2000-2015: progressos e desafios.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565por.pdf>>.

# **AValiação em Políticas Públicas: um olhar na gestão de projetos na cultura do esporte e lazer**

José Antônio Carneiro Leão

## **Introdução**

O final do Século XX tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado, em especial na sociedade brasileira. Estado, enquanto organização social, com objetivos comuns voltados para políticas públicas, em consonância com as demandas de participação de perspectiva democrática, encontrada e incorporada no formato institucional da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Foi a partir desse formato institucional, como Lei maior, que nos anos de 1990, nas esferas municipal, estadual e federal, ocorreu o processo de implementação da gestão descentralizada e participativa. Ficou assim assegurada “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204). Estava então instituída, no âmbito das Políticas Públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Esse estudo se propõe a apresentar um olhar de como ocorrem os projetos na área da cultura do esporte e lazer que vêm sendo apontados na agenda pública desse setor. A perspectiva é de compreender alguns conceitos relacionados às políticas públicas, avaliando-os enquanto produção de conhecimento na gestão pública dessa área. Para isso traz os desafios que envolvem a comunidade de pesquisadores e demais atores sociais (*Stakeholders*), a partir da fragmentação organizacional e temática das políticas públicas, apontada por Marcus André Melo desde 1999. Para esse mesmo autor (MELO, 1999, p. 90-91): “O problema localiza-se no conjunto de estudos de políticas setoriais em que a proliferação de estudos de caso obstaculiza a consideração de questões analíticas comuns ao conjunto de políticas.” Pois a diversificação de novos objetos empíricos, a inexistência de bases organizacionais, a exemplo da “subárea” que se caracteriza por análises de avaliação de políticas, não restritas a mero controle de gastos, classificada em estudos interdisciplinares de programas sociais governamentais, pode vir a debilitar sua institucionalização enquanto coisa pública.

Com base na CAPES,<sup>1</sup> os pesquisadores interdisciplinares devem possuir formação disciplinar diversificada, porém, coerente com as áreas de concentração, linhas e projetos de pes-

---

1 Área Interdisciplinar – Câmara Temática: Sociais & Humanidades (CAInter II / CAPES) do Programa de Mestrado e Doutorado Profissional em Políticas Públicas, 2013.

quisa integradores, dispostos a ampliar a base do conhecimento fora de suas respectivas áreas de especialização, dispostos também a engendrar processos de cooperação produtivos, e de abrir as fronteiras do conhecimento, com experiência, competência e produtividade nas respectivas áreas do saber, além de envolver-se em poucas áreas de concentração e linhas de pesquisa, caracterizadas por objetivos focalizados. Para tanto, foram incorporadas nesse estudo, considerações focalizadas no conceito de avaliação a partir do acompanhamento (formulação, implementação) de políticas públicas da cultura do esporte e lazer, visualizando a gestão de projetos nessa área, que também se insere num campo interdisciplinar.

O olhar avaliativo está entre atores sociais público e privado, percebendo o setor público (municipal, estadual, federal) como regulamentador do mercado de bens e serviços do setor privado na sociedade contemporânea, delegando mais do que executando serviços, ao segundo e terceiro setores. Esse enfoque caracteriza-se por trazer três conceitos como categorias de análise: a descentralização, a participação e o *locus* gestor público. Daí se percebe as duas faces da Política Pública apontada por Rua (2012, p. 7): “[...] a de planejamento aparentemente racional e neutro realizado pelo Estado (*policy*), de viés puramente econômico, e a de resultante de ações dos atores políticos visando à defesa dos seus interesses e valores (*politics*)”.

Para Rocha (2009), os conceitos de descentralização e de participação são compreendidos como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira, que também apontam para os Conselhos Gestores tornando-os o novo *locus* de articulação política em busca da definição e formulação de políticas públicas. O que se dá através da interação entre os atores inseridos entre os espaços do primeiro setor (público), do segundo setor (privado) e do terceiro setor (sociedade organizada).

A metodologia utilizada consiste numa revisão bibliográfica sobre avaliação e políticas públicas brasileiras, com foco no campo da cultura do esporte e lazer, para em seguida levantar algumas considerações a respeito da utilização de conceitos na avaliação da gestão de projetos nessa área. A análise parte dos dados utilizados para elaboração de projetos numa busca ativa de um cenário simplificado, observando-se aleatoriamente a população beneficiada e o objetivo do Projeto proposto e aplicado. Para tanto, como se aplica o conceito da avaliação na cultura da gestão pública no campo do esporte e lazer entre os três setores? É verificar se há indícios de avaliação formativa (*ex-ant* - preparação; execução - concorrente) e somativa (*ex-post* - terminação), em que aponta Maia (2008), o que está entre o princípio de eficiência econômica e social (relevância, viabilidade e dimensão social). Nesse percurso, tem de fato

ocorrido uma redução do papel do Estado para a consolidação da existência de uma cultura do mercado? O que faz o Estado desempenhar mais um papel regulamentador do que executor de serviços?

O pressuposto aponta que a gestão e o seu agente social – o gestor – têm focado uma grande incumbência de articular diferentes demandas (novas e recorrentes), na função de uma práxis regulamentadora dos serviços prestados à sociedade, em que ainda ocorre concentrada uma ideologia da *performance* setorializada, caracterizada pelo consumo do mercado interno e externo, em detrimento de uma perspectiva interdisciplinar. São faces configuradas de valores culturais a serem reconstruídos e depois incorporados pelo gestor público ao gerir a coisa pública.

Se para O'Donnell e Schmitter (1988), as políticas públicas representam “instâncias empíricas do Estado em ação” e mobilizam diretamente todos aqueles envolvidos com a administração pública, para Rua (1998), elas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Para tanto, foi possível trazer, nesse estudo, um olhar sobre a aplicação conceitual utilizada pelos gestores no acompanhamento e avaliação de alguns projetos que envolvem as três esferas, e

em especial os ligados ao Ministério dos Esportes brasileiro, que vêm configurando as Políticas Públicas de esporte e lazer. Percebe-se que o grande capital cultural desses projetos necessita envolver-se mais com a questão da diferença, da diversidade cultural brasileira, em problematizar e criar novas práticas corporais como desenvolvimento humano, o que vai operacionalizar mais o *locus* gestor na efetivação dos conceitos de descentralização e de participação na avaliação de seus projetos.

## **Avaliação no campo das políticas públicas**

Com base em Melo (1999), a literatura brasileira sobre o Estado e políticas públicas, o que se lê na ciência social brasileira abrange um conjunto bastante heterogêneo de contribuições, desagregado em três subconjuntos de trabalhos: 1º subconjunto - uma política específica; 2º subconjunto - trabalhos sobre políticas setoriais; e, 3º subconjunto - avaliação de políticas em estudos interdisciplinares.

O primeiro toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro para investigar uma política específica, seus traços constitutivos, como patrimonialismo, clientelismo ou autoritarismo. O segundo engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais; problemática relacionada

ao padrão de intervenção do Estado, e que é pouco explorada. Nesse caminho, possui um diálogo mais estreito com disciplinas consolidadas, como a sociologia e a economia, e com a própria produção de conhecimento.

Consolidam, também, uma dupla identidade: de especialistas setoriais e cientistas políticos. Nesse tipo de abordagem há um vasto número de contribuições em torno do sistema brasileiro de proteção social, exibindo maior diálogo com a sociologia, e o debate com a ciência política centra-se, sobretudo, em questões relativas à cidadania e participação política, a processos decisórios e grupos de interesse. Já o terceiro, consiste nas análises de avaliação de políticas, classificando-as em estudos interdisciplinares de avaliação de programas governamentais. Esse terceiro será mais focado em função de articular as políticas de diferentes áreas, como política social, a qual constitui objetivo prioritário orientar políticas em todas as áreas de atuação.

O estudo de políticas públicas no Brasil teve a sua primeira geração representada pela inflexão em relação às análises de natureza histórica e sociológica, ensaísticas, sobre as relações Estado/sociedade no Brasil (DINIZ; BOSCHI, 1977; LAMOUNIER, 1982). Esses introduziram uma agenda empírica no debate em torno de temas clássicos como o autoritarismo, o clientelismo e o corporativismo, respectivamente; o regime

burocrático autoritário, o populismo e o corporativismo autoritário do Estado Novo, tendo como variáveis os padrões de intermediação de interesses e arranjos decisórios que caracterizavam tais regimes políticos.

A agenda de pesquisa sobre a política social foi aparecer na primeira geração de estudos, na crítica ao regime autoritário que pressupunha, equivocadamente, a própria existência de uma agenda social do regime (AURELIANO; DRAIBE, 1989). Vários trabalhos, no entanto, tomaram a relação entre regime político e política social com referência específica a partidos e sindicatos (COHN, 1980), ou elites burocráticas (MALLOY, 1979). Alguns aspectos enfatizados foram: Planejamento Urbano; Questões de desenho institucional: descentralização, participação, transparência, e redefinição do *mix* público-privado nas políticas. O que uma nova institucionalidade democrática é pré-condição para a superação do legado histórico de desigualdade e pobreza; As demandas salariais e reformas de base que davam lugar às demandas de consumo coletivo da população e a questões de participação e organização comunitária; e, ao seguinte questionamento: a cultura associativa local produz maior eficiência de um programa de governo?

A reforma do Estado trouxe programa de pesquisas brasileiro influenciado pela literatura internacional na década

de 1980. A literatura sobre o Estado, no início dessa década, estava centrada em temas como a questão da autonomia e capacidade do Estado (Estados “fortes” e “fracos” / EVANS et al., 1985).

A literatura brasileira centrou-se em dois temas específicos: a importância do federalismo brasileiro (AFONSO; SILVA, 1996) e o papel do Congresso Nacional na formulação e implementação das reformas com princípios humanos.

As culturas como os esportes e lazer têm mantido o que o ser humano, em seu desenvolvimento historicamente construído, compreende de mais valia, a sua relação com a sua natureza (alimentar-se, divertir-se, exercitar-se etc.) e com a natureza a seu redor (o ambiente natural, artificial, virtual e os demais seres). Dessa relação, diferentes projetos sociais têm sido desenvolvidos e pensados, seja para grupos hegemônicos (minorias da população), seja para grupos não hegemônicos (maioria da população).

As ações que nasceram da necessidade humana foram orientadas para os mais variados objetivos individuais e coletivos. A competição, por exemplo, sempre esteve presente, mas na condição individual de disputa consigo mesmo, mas também na necessidade do outro, pois sem o outro não há de quem vencer. É preciso vencer juntos, com o outro, convencendo-o, é um “vem Ser” com o outro para minimizar a

seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes ou, por que não dizer, de seus participantes em sociedade, pois para Rua (2012, p. 12): “Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciado que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades.”

A principal característica da sociedade é o fato de seus membros possuírem atributos diferentes (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional etc.), como também possuírem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes, além de desempenharem papéis diferentes no decorrer de suas existências, o que os levam a contribuições múltiplas e específicas à vida coletiva: habilidades, talentos, oferta de serviços, demandas etc. A diferença tem tornado a vida em sociedade atraente. Ela traz a singularidade de ser: criativo, crítico, autônomo, participativo, protagonista, encantando-se, provocando-se, superando os obstáculos diante do que lhe interessa, valorização individual e coletivamente.

Os interesses tanto podem ser subjetivos como de natureza objetiva – como interesses de classes ou de categorias sociais. Eles passam sempre por um juízo de valor (capacidade judicativa) que se configura no conceito de avaliação, que vai pressupor um momento de planejamento.

## A avaliação no campo interdisciplinar

A filosofia, a sociologia e a antropologia têm dado contribuições incomensuráveis no campo interdisciplinar. Articulá-las com outras disciplinas produz novos conhecimentos. A perspectiva é de considerar o sujeito levinasiano,<sup>2</sup> além da ilusão angélica ou heroica da alteridade ou de seu formalismo bem intencionado. A esse sujeito é possível se ter uma visão vulnerável de gestor social inscrito no outro, quando está em si é participação do outro, uma quase substituição da subjetividade de um para o outro. Participar é debruçar-se no desejo, no querer de ambos e não apenas de um. Porém estar sem estar pode configurar um ideário sem corporificação, preso apenas ao outro. As relações humanas são complexas, em que o eu não é consigo mesmo, nem apenas entre eu e o outro, mas entre diversos seres humanos, de existência plural.

Para além do processo de massificação do ser humano contemporâneo, configurado na totalidade do Eu e no individualismo, a perspectiva de ideário participacionista vem como advento e desafio da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, da “tão sonhada” participação popular.

---

2 Relacionado ao pensamento de Emmanuel Lévinas, que dá um sentido para a valorização ética do humano, enquanto incondição da subjetividade do sujeito. Ele propõe a ética da alteridade. Ética como o ordenamento que vem a mim no encontro face a face com o outro, e não um código moral ou uma lei, mas um ponto de partida de toda filosofia. A alteridade como a relação com o outro em que esse não é passível de intelecção e compreensão, e o conceito chave é o **infinito** (Que escapa ao pensamento e vem à mente pelo rosto do outro, no encontro que inaugura a ordem de bem no mundo).

E numa intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas, surgem os chamados Conselhos Gestores<sup>3</sup>, como um novo padrão de interação entre governo e sociedade.

Governo e sociedade, como uma interação da sociedade contemporânea, é fruto do ideal de emancipação da modernidade calcada no tripé “Liberdade, Fraternidade e Igualdade”, espalhado por todo o mundo, sobretudo, influenciando as concepções ocidentais. No entanto, esse ideal não vem sendo cumprido, e destruição, barbárie, morte e violência se tornam presentes. O que é pior, aceitáveis ante o progresso científico-tecnológico, com novas necessidades e desejos de consumo, que escravizam o ser humano em nome do desenvolvimento do capitalismo. Isso vem a configurar a individualidade e o egoísmo diante da competitividade e da concorrência; portanto um contexto de não reconhecimento do outro.

Se o cenário ainda é esse, o espaço dos entrelugares das encruzilhadas sociais tem delineado novas tendências na gestão das políticas públicas. São os espaços travados por fortes embates

---

3 Compreendidos como “[...] canais de participação que estimulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2000, p. 7).

entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, desencadeando-se uma trajetória de lutas pela ampliação democrática também nas ruas e redes sociais, que visa assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos, e não apenas o financeiro. Mas é preciso identificar o agente social dessa articulação engendrado nos lugares; uma coisa é certa, a participação tem sido motivada pelo itinerário dado ao conhecimento compartilhado, à pretendida transparência e à articulação entre as diferentes áreas (interdisciplinaridade).

Conhecimento compartilhado é compromisso político no ato pedagógico, o que já defendia desde os anos 1990 em minha dissertação de especialização<sup>4</sup> nessa área de conhecimento, trazendo a questão do currículo na formação profissional. Portanto a avaliação de políticas, programas e projetos sociais, que foi marcada na década de 1980, pelo crescimento e pressão dos movimentos sociais no contexto latino-americano, desdobrou-se na crítica relativa à desfocalização das políticas e o mau uso dos recursos públicos, o que vem gerando maiores exigências dos órgãos de fomento (BID, BIRD), quanto à realização de reformas (privatização) e exigências quanto à eficácia e eficiência. Isso passa a avaliação de políticas e

---

4 Formação do Professor de Educação Física Articulada no Currículo da ESEF/FESP-UPE: parâmetros da competência técnica ao compromisso político. Recife: ESEF, 1991 (Dissertação de Especialização em Metodologia do Ensino da Educação Física e Desportos).

programas sociais a se constituir num campo interdisciplinar. No Brasil, no entanto, destaca Silva (2001), a avaliação ainda é restrita e desenvolvida como mero controle de gastos.

Avaliar é um processo de análise que permite emitir juízo de valor sobre os resultados e o mérito de uma determinada ação, verificar se os objetivos propostos foram alcançados e se foram importantes para alterarem as condições iniciais de uma determinada situação. Para isso, se utilizam métodos e técnicas configurados nos seguintes conceitos: eficiência, eficácia e efetividade.

A avaliação de eficiência é aquela que mede a relação entre os instrumentos (tempo, recursos financeiros e técnicos) empregados na implementação de uma determinada política e os resultados alcançados. Na avaliação de eficácia, se avalia a relação entre os objetivos e os resultados efetivos, se os objetivos foram alcançados. Já na avaliação de efetividade, se verificam os resultados e/ou impactos das ações que causaram mudanças efetivas nas condições sociais anteriores a sua implementação.

A necessidade da avaliação passa por compreender de forma contextualizada e crítica uma determinada ação e seus resultados, com vistas a promover o seu aperfeiçoamento ou garantir permanência como inicialmente planejada. E ela se dá por três tipos: diagnóstica, processual-formativa e global-somativa.

A avaliação diagnóstica antecede a formulação da política, seus programas e projetos. É a reflexão que possibilita a definição de critérios para uma decisão. A avaliação processual-formativa se desenvolve durante o período de implementação, no momento de desenvolvimento das ações e objetiva o acompanhamento constante dos trabalhos, verificando, em períodos curtos de tempo (quinzenal ou mensal), se estão sendo realizados. Ela vai dando a configuração das ações, formando a consciência crítica do que precisa ser realizado e como não deve ser realizado. Já a avaliação global-somativa corresponde à eficiência, à eficácia ou ao resultado, que ocorre ao final da execução das ações, se o objetivo foi alcançado, se as metas foram atingidas.

Quanto à abordagem das avaliações, elas podem ser: quantitativa; qualitativa; mista; levantamento de dados em fontes documentais; aplicação de questionários; realização de entrevistas e realização de grupos focais. São os instrumentos utilizados para conhecer o que se pretende avaliar, com o intuito de provocar mudanças sociais.

## **Agenda pública dos projetos sociais**

Os processos de mudanças têm sido fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados a partir da década

de 1970, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de redemocratização do Estado. E, no processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar, a partir dos anos 1980, se buscou construir formas de encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país.

Estabelecer parâmetros torna-se útil para todos os gestores que precisam planejar algum tipo de programa ou projeto, para a execução de ações, para a análise de projetos ou para o gerenciamento da rotina de trabalho. Constituem-se, além disso, em subsídios para as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população.

Os parâmetros configuram-se em instrumentos para o acompanhamento de resultados que devem estar presentes desde a formulação dos objetivos pretendidos, durante a execução dos planos de ação e, ao final, para a avaliação. É necessário, no momento da formulação dos programas, prever a organização de procedimentos de coleta e tratamento de informações específicas e confiáveis em todas as fases do ciclo de sua implementação. O contexto e o público beneficiado são alguns instrumentos, parâmetros. Outro aspecto, que vem sendo muito visível nos últimos vinte anos, é o econômico.

A captação de recursos muitas vezes é restrita, em sua maior proporção, para as regiões sul e sudeste do Brasil. Sabe-se que esse instrumento é básico para qualquer iniciativa, mas não é o único.

Para a distribuição dos recursos nas esferas federal, estadual e municipal se fez necessária uma reordenação econômica, social e política através da elaboração de projetos. Esses projetos sociais culturais ou esportivos e de lazer têm sido requisitos das secretarias nessas esferas. Será que os maiores recursos ainda ficam nas regiões sudeste e sul? Percorrendo um itinerário em que o conhecimento priorizado tem sido a visibilidade de retorno comercial. Trata-se de um social que é comercial. Projetos facilmente vendidos no mercado com repercussão social nem sempre de grande retorno para a maioria da população brasileira. Isso se configura nos eventos de grandes artistas ou esportistas nacional e internacionalmente conhecidos, e atividades esportivas mundialmente consagradas (Copa do Mundo, Olimpíadas etc.).

Para Linhales (1996, p. 204), em meados do século XIX, o esporte no Brasil apresentava-se como “prática social incipiente, com baixos níveis de conflito e de demandas, ausência de interesses secundários e pequena intervenção por parte do Estado”. Com o decorrer do tempo, essa realidade foi se transformando, tornando-se uma atividade com sistemas de interesses ampliados,

incorporando uma variedade de atores e conflitos (GIOVANNI, 1995; ROJEK, 1995; VEBLEN, 1983).

Na compreensão de Andrade de Melo (2008), é consequência do relativo aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos no Brasil, um crescimento flagrante dos projetos sociais. E por que não dizer também os esportivos sociais, solidamente inseridos na sociedade, sendo os mesmos considerados um fenômeno sociocultural, o que não é um fenômeno recente, pois iniciativas remontam às décadas de 1920/1930, com Frederico Gaelzer e Nicanor Miranda, bem como, as iniciativas amplamente conhecidas da década de 1970, como as campanhas “Mexase” e “Esporte para Todos”.

Um projeto social ocorre no âmbito de um determinado contexto social. Não vou optar pelo termo projeto de inclusão social, porque no processo de gestão para incluir é preciso ser considerado excluído, e qualquer projeto desenvolvido em sociedade pode ser considerado um projeto social. Prefiro falar em demandas sociais das quais são diagnosticadas pela necessidade de conhecimento e que ampliam as ações desencadeadoras de desenvolvimento humano. Como foi no Programa “Todos por Todos”, o Projeto “Esporte de Todos”, desenvolvidos nas comunidades carentes do estado de Pernambuco, durante o Governo Arraes, do qual tive a possibilidade de criar e executar, junto à Diretoria de Esportes

daquele estado, na segunda metade dos anos 1990. O lazer e a mobilização de participação social configuravam o cenário do projeto, articulando a população a diferentes serviços prestados pelo governo estadual em parceria com o municipal (cursos, oficinas, e atendimento ao cidadão, como saúde, educação, alimentação, documentos, incluíam-se também as atividades de esporte e lazer).

Gomes e Constantino (2005) afirmam que a Constituição Federal de 1988 representou um marco na relação do esporte e lazer com o poder público, uma vez que essa prática passou a ser reconhecida como um direito de qualquer cidadão, cabendo ao Estado garantir o seu acesso. Portanto o esporte é entendido como um direito social que, de acordo com o art. 217 da Constituição Federal Brasileira, o aponta como: “dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um” (BRASIL, 1988). Apesar de um dever do Estado, verifica-se que a promoção de práticas desportivas não se dá apenas pelos órgãos públicos.

Na atualidade, o terceiro setor, em especial as Organizações Não Governamentais (ONGs), tem sido pouco regulado pelo poder público em seus serviços sociais, inclusive com relação à cultura do esporte e lazer nas cidades. É certo que os recursos têm sido viabilizados através das ONGs e dos conhecidos empreendedores culturais e esportivos, hoje oficializados

pelos sistemas de incentivo municipal e estadual, com recursos também oriundos da esfera federal. Captar recursos atualmente, só através de projetos. No entanto, é preciso que na equipe multiprofissional haja profissionais específicos para executá-los, e penso que não cabe elaborar e executar projetos culturais e esportivos sem arte-educadores e professores de educação física na equipe.

O fato foi que ocorreram ações desarticuladas voltadas para “Legados da Copa na Bahia”, através da Secretaria Especial para Assuntos da Copa de 2014, do Governo do Estado da Bahia (SECOPA). É preciso ter o cuidado com as ações assistencialistas, e primar mais pelas ações de continuidade que esse setor pode oferecer, incluindo os profissionais específicos dessa área.

Na Bahia e em outros estados em que a Copa da Federação Internacional de Futebol (FIFA) de 2014 ocorreu, foi muito discutido o seu legado. Nas ações aparecem diferentes serviços sociais, porém o legado esportivo ainda está por desejar. A regulamentação do uso das Arenas Esportivas estará nas mãos de qual gestor e com qual conhecimento social? Será essa descentralização uma reordenação de Parceria Público-Privada (PPP) eficaz? É preciso também pensar nas diferentes instâncias escolares e não escolares, em que o seu ensino e

investimento correspondam às reais necessidades da sociedade, antes de qualquer grande investimento econômico.

No sentido lato, toda prática cultural e esportiva é educativa<sup>5</sup>, sendo assim, considerando os dispositivos legais que regulamentam a Política Nacional de Esporte no Brasil, de acordo com a Lei 9.615/1998, é preciso refletir sobre o que se fez para o chamado esporte educacional, como aquele: “praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer” (BRASIL, 1998).

É preciso, também, pensar os projetos sociais culturais e esportivos não com uma perspectiva salvacionista, tais como, a reversão do quadro de pobreza, violência e criminalidade, aumento das oportunidades sociais por meio da chamada “inclusão social” e desenvolvimento da cidadania, entre outras necessidades e expectativas dos grupos sociais. Essas expectativas também se relacionam com outros serviços e outras áreas a serem articuladas nas políticas.

---

5 Para se ter uma ideia do número de entidades envolvidas com o desenvolvimento do esporte educativo, é possível consultar alguns sites de organizações da sociedade civil com o intuito de fortalecer o movimento do esporte como instrumento de desenvolvimento humano, esse é o caso do [www.rems.org.br](http://www.rems.org.br), ou mesmo o [www.atletaspelacidadania.terra.com.br](http://www.atletaspelacidadania.terra.com.br).

Para que não haja uma superposição de serviços em diferentes áreas de atuação pública, a articulação entre secretarias de governo se faz necessária. Sendo assim, Programas do Governo Federal como o de democratização do acesso ao esporte, o Programa Segundo Tempo, o Programa Esporte e Lazer da Cidade, o Programa Recreio nas Férias, os estaduais como o Bolsa Atleta, Campeões do Futuro, Praças de Lazer, além dos da iniciativa privada e da sociedade civil como é o Programa Esporte e Cidadania da Petrobras, os programas do Instituto Esporte e Educação, o Programa Educação pelo Esporte do Instituto Ayrton Senna, todos eles vinculados aos princípios da finalidade de formação para o exercício da cidadania, necessitam estar vinculados a diferentes recursos e ações sociais parceiras.

O *locus* gestor também necessita ter em mente que é preciso dar lugar a reflexões que contemplem a importância de compreender a dinâmica cultural e esportiva a partir da proposição de situações problemas, sustentadas por processos de tomada de decisão dos participantes, gestores públicos e sociedade civil organizada. A preocupação com os Programas e Projetos é de que os conhecimentos adquiridos na cultura do esporte e lazer estejam relacionados ao contexto mais amplo da vida cotidiana. Dessa forma é que entra a relação de mão dupla entre gestores e comunidade assistida, em que se aponte para

a descentralização pública das decisões de gabinete ou de área setorial em direção à convivência comunitária.

Colocar na arena pública uma agenda social articulada entre áreas e secretarias de governo é visualizar, no conceito de avaliação em Políticas Públicas, uma sistematização planejada e dirigida por um *locus* gestor, com dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes do programa ou de um conjunto de atividades específicas a serem realizadas, que foram realizadas, e se serão realizadas, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos, em sua extensão e grau a que foram conquistados.

## **Considerações finais**

O aprender a fazer (referencial técnico) do campo acadêmico, quanto ao conceito de avaliação utilizado nas políticas públicas gestoras da cultura do esporte e lazer, com o seu aprender a ser e se relacionar (referencial socioeducativo), não se trata de negar os estudos que focalizam um ou outro referencial que venha a apontar planejamento e resultados, mas de estabelecer reflexões que permitam uma conexão entre as contribuições de cada um deles, no que se refere aos processos democráticos resultantes dos conceitos de descentralização e de participação. Vale salientar que esse olhar é bem visível

quando se trata da organização de manifestações culturais na sociedade.

As manifestações culturais, que vão desde as danças, folguedos, jogos, brincadeiras etc, inerentes tanto às artes quanto à educação física, contêm uma gama de elementos que necessitam estar ordenados e aproximados no seu enredo, são eles: artistas, jogadores, alvo, implementos (bolas, máscaras, protetores etc.). Esses dispositivos são a ampliação da pele dos praticantes, que precisam ser considerados pelos gestores como sendo um conjunto de elementos condutores de sentidos e significados na relação de interesses em jogo real e imaginário dos acontecimentos de vida em grupo. É um individual no coletivo e um coletivo no individual do fazer democrático.

Ao fazer gestão participativa, os elementos do conjunto se associam aos fatores de decisão das ações a serem tomadas. O que é preciso é verificar em que quantidade e para que se compromete a realização do evento ou projeto apresentado. Descentralizar aqui corresponde à metáfora do papel do Estado em reconduzir seus atores sociais a um interesse comum, ou seja, ir além do interesse da sociedade que se vê diante de um mercado competitivo, jogador de arenas.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luíz Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. (Série Federalismo no Brasil).

ANDRADE DE MELO, Victor. “Projetos sociais” de esporte e lazer: reflexões, inquietações, sugestões. **Quaderns Animacion**, n. 7, p. 124, jan. 2008. Disponível em: <<http://quadernsanimacio.net/ANTERIORES/siete/VICTOR%20ANDRADE.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. A especificidade do “*welfare state*” brasileiro. In: MPAS; CEPAL. **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização: v. I: reflexões sobre a natureza do estado do bem-estar**. Brasília, DF, 1989.

BRASIL. **Constituição Federativa Brasileira 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre o desporto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm)>. Acesso em: 20 set. 2012.

COHN, A. **Providência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **BIB**, n. 1, p. 17-27, 1977.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the state. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

GIOVANNI, Geraldo di. **Mercantilização das práticas corporais**: o esporte na sociedade de consumo de massa. In: ENCONTRO NACIONAL DA HISTÓRIA DO ESPORTE, LAZER E EDUCAÇÃO FÍSICA (1995: São Paulo). Coletânea. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1995. p. 15-22.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, Marta Corrêa; CONSTANTINO, Márcio Turini. Projetos esportivos de inclusão social – PIS – crianças e jovens. In: DACOSTA, Lamartine Pereira (Org.). **Atlas do esporte no Brasil**. Rio de Janeiro: Shape, 2005. p. 602611.

LAMOUNIER, Boliver. A ciência política no Brasil: roteiro para um estudo crítico. In: LAMOUNIER, Boliver (Org.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1982.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos.** 1996. 242 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

MAIA, José Afonso Ferreira. Metodologia para avaliação *ex-ante* e *ex-post* da relevância social de políticas públicas. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 38, p. 35-56, jan./jun. 2008.

MALLOY, James. **The politics of social security in Brazil.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** São Paulo: Sumaré, 1999.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões.** São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1988.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009.

ROJEK, Chris. Veblen, leisure and human need. **Leisure Studies**, London, v. 14, n. 2, p. 73-86, Apr. 1995.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Isabel. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

VEBLEN, Thorstein Bunde. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

# **A CONSTRUÇÃO DO CARNAVAL DO RIO DE JANEIRO: trajetórias das políticas públicas para uma festa espetacular**

Helenise Monteiro Guimarães  
Luiz Antonio dos Santos Silva

## **Introdução**

O Carnaval brasileiro, dentre as muitas manifestações populares que compõem nossa história e cultura, tornou-se ao longo dos séculos XIX e XX uma marca registrada de nossa identidade cultural, seja pela diversificação com que essa festa se apresenta nos estados, seja como componente característico de nossa “brasilidade”, fazendo par com o futebol e o caráter paradisíaco de nossos destinos turísticos.

As cidades de Salvador, Recife e Rio de Janeiro apresentam, historicamente, a força dessa festa urbana portadora de faces que demonstram como camadas sociais interagem em múltiplos planos, dissolvendo momentaneamente – ou acentuando – as fronteiras hierárquicas sociais.

Este texto trata do Carnaval da cidade do Rio de Janeiro, apontando um breve histórico de como se estabeleceram

políticas públicas para seu desenvolvimento, e de como suas manifestações ao longo do tempo passaram de brincadeiras espontâneas e desordenadas a megaeventos, objetos de planejamento e gestão administrativos, dado o seu potencial econômico gerador de lucros, empregos e campos profissionais diversificados.

O referido texto foi estruturado em tópicos, iniciando pelas políticas culturais: legitimações e reflexões, em seguida, os aspectos da festa carioca com o Rio que se transformou na “Cidade das Maravilhas”, o Carnaval como espetáculo e sua dimensão econômica e cultural na atualidade e, por fim, as considerações finais.

### **As Políticas Culturais: legitimações e reflexões**

As discussões sobre políticas culturais vêm ganhando, recentemente, contribuições de estudos e pesquisas no sentido de compreender de forma interdisciplinar manifestações culturais e sua importância para a formação de um estado democrático. Segundo Rua (2012, p. 12), as políticas públicas resultam de um conjunto de decisões e não são apenas fruto de uma decisão isolada: “[...] embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. Ainda segundo a autora, a dimensão “pública” é dada por um caráter que ela definirá como

“imperativo”, ou seja, “[...] uma de suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana ou poder público” (RUA, 2012, p. 19). Esse é um dado fundamental para compreendermos as imbricações entre o poder público e os diversos atores envolvidos na trajetória de construção do Carnaval carioca.

A questão que envolve a definição de “política cultural” também apresenta complexidade, tendo em vista que é um conceito que se apresenta de forma habitualmente ideologizada, em que esta é entendida como sendo um conjunto de programas de intervenções que é proposto e realizado pelo Estado, pelas instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários “[...] com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas” (COELHO, 1997, p. 293). Conforme afirma Coelho, esse conjunto de iniciativas ao serem propostas por esses agentes tem como objetivo a promoção de produção, distribuição e uso da cultura, bem como, a preservação e divulgação do patrimônio histórico, obtendo-se, assim, a ordenação das burocracias envolvidas nessas ações (COELHO, 1997).

Ao determinar um território de pertencimento das políticas culturais, Rubim (2006, p. 10) busca inseri-las num contexto contemporâneo, reafirmando a questão das ações a serem

desenvolvidas, dos objetivos e metas e, sobretudo, dos agentes envolvidos. O lado do que ele denomina o “todo poderoso ator das políticas culturais, o estado-nação”, ele detecta também um conjunto de atores estatais e sociais que dividirão a cena com o Estado. Dessa forma, Rubim (2006, p. 10) afirma que o Estado “[...] não é o único ator e que as políticas públicas de cultura são o resultado da complexa interação entre agências estatais e não estatais; mais que isso, o Estado não pode ser concebido como um ator monolítico, mas como um denso sistema de múltiplos atores.”

Nesse sentido, o entendimento de que no universo do Carnaval carioca ao longo do século XX e, mais especificamente, o das escolas de samba, o trabalho realizado é assumido não apenas pelo Estado como o agente organizador de políticas culturais, mas que, historicamente, vários atores sociais se confrontam, negociam e interagem. É fundamental trazer a ideia do coletivo para acompanhar as transformações dessa manifestação que ao longo de sua trajetória tornou-se um modelo de festa urbana a ser copiado e reinventado.

Outro fator relevante para a constituição de uma política cultural é a sua discussão pública, ou seja, ela deve ser avaliada pela sociedade que a produz e determina sua continuidade. No caso das escolas de samba, tem-se uma trajetória bastante singular, posto que o desfile é objeto de um acompanhamento

minucioso desde o seu processo de criação até o resultado da competição que anima a cidade e instiga – historicamente – rivalidades de bairros e comunidades. A própria trajetória das escolas, com seus agentes mediadores, incluindo-se seus patronos, financiadores de suas produções, e os carnavalescos, criadores dos desfiles, apresenta a complexa questão de como agentes que não são do Estado podem interferir, manipular e, sobretudo, ter um papel fundamental para a continuidade do Carnaval. Rubim (2006, p. 13) nos oferece uma identificação desses agentes quando afirma que:

Os criadores, inventores e inovadores, representados por artistas, cientistas e intelectuais, vinculados aos universos culturais acadêmicos ou populares, muitas vezes são tomados como os pontos centrais do sistema cultural, dada a sua relevância como inauguradores de ideários, práticas e produtos culturais. Ou seja, por sua admirável capacidade e mesmo genialidade em renovar a cultura, suas tradições, manifestações, formulações e modalidades de expressão. As intervenções voltadas à criação e aos criadores de cultura são momentos vitais das políticas culturais.

Vale destacar as figuras como Fernando Pamplona, que revolucionou estética e tecnicamente o desfile das escolas de samba, ao trazer uma nova identidade visual e teatral ao grupo Acadêmicos do Salgueiro; Joãozinho Trinta, ao alterar o

tamanho das alegorias nos anos de 1980, no Grêmio Recreativo Escola de Samba Beija-Flor de Nilópolis e, mais recentemente, Paulo Barros, no início dos anos 2000, ao redimensionar os carros alegóricos dotando-os de movimentos e ampla interação com a plateia, no Grêmio Recreativo Escola de Samba Unidos da Tijuca, esses traços de genialidade ou mesmo uma nova visão estética para o desfile, que inauguraram novas fases e tornaram-se marcos identitários do Carnaval.

Paralelo a isso, encontram-se os “patronos” e seu mecenato, que desde 1920 já compartilhavam das primeiras escolas de samba e que em 1984 culminaria com a criação da LIESA (Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro). Cavalcanti (2007, p. 111) considera que:

O banqueiro do jogo do bicho, sobretudo a partir dos anos 1970, chega nas escolas vindo de cima. Ele integra uma estrutura organizada de poder clandestino, com inserção de corrupção articulada junto a diversas esferas do poder público desde 1984, com a criação da Liga como associação representativa das grandes escolas de samba do Rio de Janeiro, os banqueiros do jogo do bicho articulam-se oficialmente com a Prefeitura na gestão do carnaval.

A trajetória da implementação dessas políticas para o Carnaval carioca é relatada de diversas formas e poderia ser resumido através de uma listagem nominal dos órgãos públicos

envolvidos, o que tornaria essa investigação destituída de fatos que demonstram a capacidade dessa festa de impor suas regras e transformar-se conforme os interesses políticos e, sobretudo, dos grupos nela envolvidos, tendo como denominador comum a característica de ser, muitas vezes, um ritual agonístico, em que a disputa por espaços e legitimação tem sua continuidade nos dias atuais.

Pensar o Carnaval carioca como uma festa popular que passou por inúmeras transformações sem perder o seu papel de detentor de uma identidade regional, também nos leva a refletir sobre a questão da massificação que se impõe e provoca resistências e concessões dos atores envolvidos – tanto o povo que dela participa quanto os poderes públicos e as instituições que a organizam. O Carnaval carioca no século XX foi objeto de um constante “bombardeio” no sentido de se tornar um produto turístico que articulasse suas manifestações (bailes, blocos, desfiles) como mercadorias, ao mesmo tempo mantendo-se como momento de suspensão e prazer coletivo. Ao se acompanhar a trajetória do Carnaval do Rio de Janeiro como uma festa “popular”, observa-se, sobretudo pelas críticas dos jornais, a previsão de sua morte, sempre anunciada a cada transformação. Esses conflitos, inerentes às festas em geral, são apontados por Caponero e Leite (2010, p. 109), quando afirmam que:

Muitas festas populares têm sido capazes de mobilizar grandes quantidades de capital, movimentando, assim, a economia dos locais em que são realizadas, mas quando apontam para a existência de um mercado turístico, o que se observa é uma decadência da festa como mantenedora de uma identidade cultural autônoma e autêntica, passando a ser um entretenimento para os consumidores vindos de fora da comunidade, apenas uma oportunidade de divertimento que conduz, muitas vezes, a um empobrecimento cultural apesar de sua transformação em espetáculo.

No caso do Carnaval carioca e do desfile das escolas de samba, a demanda pela mobilização de grandes quantidades de capital, sobretudo a partir dos anos de 1970, com a crescente popularização do desfile até chegar a sua total espetacularização dos dias atuais, nos leva a observar que sua transformação em mercadoria turística não resultou, necessariamente, numa “decadência” da festa. Isso se justifica porque o Carnaval e o desfile também são (ainda) controlados pelas comunidades envolvidas e pela população da cidade, que assiste e se envolve a cada ano, num processo de legitimação que em momento algum pode ser considerado como “empobrecimento” cultural. Porém sabemos que o desfile transformado em espetáculo traz em sua trajetória esta contradição – a de ser (constantemente) reinventado e reestruturado sem, no entanto, perder sua essência “carnavalesca”.

## O Rio que se transformou na “Cidade das Maravilhas”<sup>1</sup>

Eneida de Moraes, cronista e legítima foliã carioca, em seu livro “História do Carnaval Carioca”, foi uma das primeiras memorialistas a revelar como se processou a unificação de uma política de incentivo ao Carnaval carioca, quando ao se referir aos “amigos” dessa festa, coloca entre eles o “Comércio”, citando-o como “[...] grande força impulsionadora, amigo eficaz, dedicado, colaborador dos carnavais do passado” (MORAES, 1985, p. 95). Esses comerciantes participavam ativamente nas ações que determinavam a manutenção do Carnaval no centro da cidade desde o início do século XX, atraindo foliões para as ruas enfeitadas e trabalhando junto com as comissões de festejos em cada período momesco. E para a cronista, “[...] o Carnaval exigia que todos os seus súditos estivessem vigilantes e a postos!” (MORAES, 1985, p. 171), numa definição bem próxima a que Bakhtin (1986, p. 6) faz da festa enquanto estado peculiar do mundo, em que tanto em seu renascimento quanto em sua renovação deve participar todo indivíduo.

A trajetória da construção do Carnaval carioca atravessa o século XX estabelecendo estratégias que estão intimamente relacionadas à inserção da cidade do Rio de Janeiro no sistema internacional do turismo, fato que ocorre ainda no século XIX.

---

1 Uso aqui a expressão “Cidade das Maravilhas”, referência feita pelo prefeito Dodsworth quando da abertura da Avenida Presidente Vargas, sobre as transformações da Cidade Maravilhosa na década de 1940.

Das parcerias iniciais, até o legítimo envolvimento do poder público e sua apropriação do Carnaval como motor de uma engrenagem econômica que exigiu diversos planejamentos estratégicos, chega-se ao século XXI a um evento alcunhado de “o maior espetáculo da terra”, em que cidade e festa se confundem simbolicamente. Para compreender tais estratégias, ressalta-se, ainda, que brevemente alguns momentos importantes, nos quais as alianças entre o poder público e os atores dessa festa “foliões, comerciantes, grupos organizados e o público – passaram por marcos importantes na cidade do Rio de Janeiro e, dessa forma, contribuíram para a identificação simbólica entre a Cidade Maravilhosa e o seu Carnaval.

Desde as primeiras décadas do século XX o Rio de Janeiro já disputava a primazia de promover a maior festa popular do mundo, de forma que o Carnaval se impôs consistindo num importante suporte na valorização da cidade como polo turístico inserido no circuito internacional. A construção da cidade-espetáculo é fruto do cruzamento de diferentes processos históricos e culturais que moldaram, através do século XX, a ideia de um local único e que ao mesmo tempo simbolizasse o país.

A paisagem urbana carioca transformou-se profundamente no início do século, por meio das ordenações físicas necessárias a sua modernização e também pela intensidade crescente de

sua vida cultural. Transformada em metrópole dos trópicos, sua face colonial é alterada para uma “[...] aparência mais condizente com a Belle époque das principais capitais europeias” (CASTRO, 2001, p. 20). Prado Junior, ao assumir a cidade em 1927, elaboraria uma gestão que teve como objetivo a exploração da aparência da cidade como paisagem postal, estimulando principalmente o turismo, e evidenciando a importância do Carnaval como um evento positivo para os governantes, como afirma Ferreira (2004), ao analisar esse contexto de gestão.

Logo a seguir ao período de Getúlio Vargas se trará à tona questões como a consolidação de uma identidade nacional e, como esclarece Santos, “o momento era de centralização política autoritária e de construção de ideário de nação firmado, entre outros aspectos, na identidade cultural” (SANTOS, 2010, p. 65).

Assim, em um contexto de valorização cultural, aspectos regionais se sobrepõem aos nacionais, e o Rio de Janeiro, capital do país, destaca-se como polo produtor de cultura e símbolos que o fixam no cenário internacional, entre eles, o samba e o Carnaval com suas manifestações. A sua transformação de cidade colonial e ultrapassada para metrópole moderna funcionaria como o espelho da própria nação buscando ingressar no conjunto internacional das potências capitalistas.

A inauguração da Avenida Central – posteriormente chamada de Avenida Rio Branco – além de festejar o aniversário da República, em 15 de novembro de 1905, é um exemplo do aparato dispensado pelos governantes a um momento significativo para história da cidade.

Desde o período das reformas do prefeito Pereira Passos – entre 1903 e 1906 – até as modificações ocorridas no Estado Novo, a nascente indústria do turismo buscou construir narrativas e imagens que cristalizassem e disseminassem a ideia de uma metrópole tropical. Segundo Castro (2001, p. 118), o turismo organizado começou a se desenvolver em meados do século XIX, “[...] quando surgem nos Estados Unidos e na Europa, os primeiros empreendimentos voltados para o turismo como uma atividade de massas.” É assim que no início do novo século o Rio de Janeiro se constituiu “local turístico por excelência” (CASTRO, 2001, p. 118), não só porque desde 1763 centralizava o poder político e administrativo no plano nacional, mas também por irradiar para o resto do país os ideais de civilização e modernidade. A seleção de eventos, experiências e locais que tornassem a cidade mais atraente contribuiram para a continuidade dessa imagem.

É dessa forma que naturalmente se encaminham para a Avenida Central as Batalhas de Confete, o desfile das Grandes Sociedades e o desfile dos corsos. Grupos, indivíduos e

instituições que por ela transitassem, ficariam impregnados de seu glamour, pois “[...] concentrava-se ali a efervescência dos valores tornados essenciais ao bom convívio e também era o polo mais bem iluminado e frequentado” (TRIBUNA, 1905).<sup>2</sup>

Ao final da primeira década do século XX é possível notar intensa mobilidade dos grupos carnavalescos, tendo em vista que o centro transformava-se numa área quase que exclusivamente de trabalho e lazer. Enquanto a Avenida Central abrigava a classe média e as elites, à Praça Onze dirigiam-se, na década de 20, cordões, blocos e ranchos carnavalescos, reunindo milhares de foliões que se divertiam em grupo ou isoladamente. Dessa forma, tanto o centro quanto a periferia afirmavam seus núcleos produtores de manifestações carnavalescas. O segmento mais pobre, fixando-se na Praça Onze, nos morros e subúrbios tinha a possibilidade de trazer para o centro novas formas de brincadeiras, auxiliado nesse retorno pelos projetos de interligação viária dos diversos bairros da cidade, que facilitavam essa circulação.

Dessa multiplicidade de manifestações, a partir de 1928 consolidava-se mais um modelo de celebração para os dias de Momo: as escolas de samba que seguindo os passos dos ranchos e sociedades, também para o centro da cidade se dirigiram, fixando-se na Praça Onze.<sup>3</sup> Nas duas décadas seguintes, as

---

2 **Tribuna**, Rio de Janeiro, 16 nov. 1905.

3 **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1928.

agregações consolidariam sua identidade cultural adequando-se às regras de um Carnaval que rapidamente se modificava, rumo a espetacularização que cada vez mais dependeria do aporte de políticas públicas para sua permanência.

No início da década do século XX, o Carnaval carioca transforma-se numa festa de entretenimento popular produzida quase que gratuitamente e que aos poucos se organizava, e em sucessivas etapas torna-se um empreendimento mercantil gerador de rendas e empregos. Dos exemplos aqui descritos de sua trajetória, a sua inserção em mecanismos de difusão – tais como rádio e a indústria fonográfica – configurarão os passos iniciais num contexto em que rapidamente o Carnaval torna-se um produto atraente para ser comercializado.

A oficialização dos desfiles das escolas de samba, em 1935, traduz a força e importância dessa manifestação, e com a regulamentação de suas apresentações, práticas tradicionais como o Livro de Ouro, primeiro recurso para obtenção de subsídios através de doações, é substituído pela subvenção oficial da prefeitura, estimulando a competição entre as agregações. Nos anos de 1950, a figura dos patronos, geralmente ligados à contravenção, estabelece novos patamares de administração e, sobretudo, estabelece poderes hierarquizados que definem no cenário carnavalesco a importância e status das agregações.

Nesse processo de negociações entre poder público, prefeitura e agremiações, estas organizadas em associações que culminariam nos anos de 1980 no nascimento da LIESA, Liga Independente das Escolas de Samba, novas demandas determinam a adaptação do desfile ao formato de megaespetáculo, e nesse período o marketing se afirma como uma nova forma de gestão para o Carnaval. Nesse sentido, levando-se em consideração estritamente a questão da gestão, Santos (2010, p. 62) afirma que:

A análise histórica da relação entre as festas carnavalescas e os governos mostra que, na maioria das vezes, a administração pública e o carnaval estiveram sempre muito próximos, em relações às vezes consensuais, em outros momentos bastante conflituosos.

Com a construção do Sambódromo, a passarela do Samba construída em 1984 na Avenida Marques de Sapucaí e o controle do desfile do Grupo Especial passando integralmente para a LIESA, o Carnaval carioca se afirma como evento central gerador de modelos a serem copiados em outros estados do país, mas também objeto de discussão de vários campos de conhecimento, entre eles o da economia do entretenimento. Isso ocorre porque a festa autônoma patrocinada por particulares se torna um empreendimento comercial.

Essa face capitalista, aliada à sua interface histórica com o processo de consolidação do turismo nacional, resulta em reflexões como a de Fabio Sá-Earp, que ilustra, com clareza, algumas das problemáticas que se estabeleceriam ao longo do século XX e XXI:

De fato temos um espetáculo, ou seja, um produto “limpo”, não poluente, difundido em escala planetária pela rede de telecomunicações, que por sua vez destaca virtudes do Rio de Janeiro como polo turístico, articulado aos sistemas internacionais de transportes e hotelaria. E por outro, as condições socioeconômicas em que este espetáculo é produzido, por trabalhadores mal pagos, com empregos temporários, não sindicalizados e dependentes de laços clientelísticos ancorados em redes de relações pessoais. (SÁ-EARP, 2002, p. 14).

O Carnaval carioca torna-se um evento superdimensionado que envolve várias áreas: econômica, cultural, política e administrativa que lhe dão suporte e que articulam seus produtos, desde o comércio de barracas, fantasias, venda de camarotes para desfiles e sua comercialização nas mídias, haja vista seu poder como um evento que se internacionalizou. Nesse sentido, os gestores públicos e privados reconhecem o poder dessa festa não só restrita ao município, mas pela sua extensão a todo o estado do Rio de Janeiro e que gera um desdobramento de estratégias de gestão de carnavais em outras

idades. Assim, pode-se entender o Carnaval como um exemplo de afirmação do processo de sustentabilidade, traduzido por sua permanência e constante transformação.

## **O Carnaval como espetáculo e sua dimensão econômica e cultural na atualidade**

Em 2014, a cidade do Rio de Janeiro foi sede de um evento que demonstra o amadurecimento de uma visão que ultimamente vem se estruturando através de pesquisas e análises: a visão econômica e da estratégia do entretenimento. Em 31 de julho ocorre a primeira feira exclusiva de eventos carnavalescos, a Carnavália, juntamente com o 1º Encontro Nacional do Samba (Sambacon). Os dados revelados pelos debates ocorridos nesse evento dão conta de que o Carnaval somente em 2014 movimentou 6,6 milhões de turistas brasileiros e estrangeiros, com faturamento de R\$ 6,1 bilhões apenas nos dias oficiais dos festejos, o que significa 6% do faturamento anual do setor turístico. Segundo Moacyr Barreto (apud GANDRA, 2014) o principal objetivo dessa feira seria de:

Provocar uma reflexão, uma discussão sobre o fazer carnaval de todas as maneiras, pensando em uma feira onde você pode aproximar os expositores, quer sejam prestadores de serviços ou vendedores do carnaval. Também será um momento de pensar em uma política pública e em como a gente pode, cada vez mais, aperfeiçoar o carnaval brasileiro.

Porém para que se consolidem essas estratégias, o Carnaval carioca precisa ser colocado no mesmo patamar dos chamados “megaeventos”. O documento intitulado “A Política de Turismo do Estado do Rio de Janeiro diante dos Megaeventos”, elaborado pela SETUR – Secretaria de Estado de Turismo, com apoio do Governo do Estado do Rio de Janeiro e TURISRIO – Companhia de Turismo do Rio de Janeiro, são relacionados no Calendário de “megaeventos” importantes para a implementação de políticas públicas, conforme Quadro 1.

2007	Jogos Panamericanos
2011	Jogos Mundiais Militares
2012	Rio + 20
2013	Jornada Mundial da Juventude Católica/Copa das Confederações/Rock in Rio 2014 – Copa FIFA
2015	Rock in Rio/Copa América
2016	Olimpíadas

**Quadro 1** – Calendário de megaeventos

Fonte: SETUR-RJ, Rio de Janeiro, 2014.

Descrevendo detalhadamente os eventos e o impacto de cada um na economia da cidade, observa-se que o Carnaval ainda está excluído dessa categoria, o que justifica a discussão elaborada na feira Carnavália, debatendo-se o seu potencial

enquanto evento unificado e com metas previamente elaboradas de investimentos econômicos, sociais e de políticas culturais.

A importância da consolidação de políticas públicas que acionem essas estratégias está relacionada com o envolvimento do Estado, direta ou indiretamente com a participação de entes públicos e privados que visem assegurar para todos os segmentos sociais direitos constitucionalmente estabelecidos. A evolução da gestão de entretenimento no Carnaval traduz ao longo de sua história, a necessidade de se afirmar tais políticas, sobretudo quando essas envolvem pressões que ao longo do tempo foram alterando o perfil da festa carnavalesca e determinando suas diversas manifestações.

Os estudos sobre uma economia do Carnaval são recentes e abordam várias vertentes de análises, tais como, a festa como um momento de congregação de etnias e camadas sociais distintas que interagem; o Carnaval carioca como disseminador de diferentes modelos a serem copiados e reelaborados; e o seu perfil como indutor de políticas públicas. Outro campo de reflexão que vem sendo explorado é a relação Carnaval/turismo e o potencial da festa no sentido de se compreender a demanda que essa festa origina e o impacto gerado na economia da cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto sabemos que o Carnaval e, sobretudo, as escolas de samba, historicamente, estabeleceram estratégias para a

produção de suas apresentações (e outras manifestações), que obedecem à sazonalidade do calendário carnavalesco – iniciado, no caso das agremiações – logo ao final da divulgação da campeã do desfile, em que já se procedem as escolhas de enredos e disputam-se os profissionais, sobretudo os carnavalescos, até o reinício das atividades de produção artística, geralmente por volta do mês de agosto.

Essas estratégias que caracterizam particularidades do desfile e de como se estrutura a sua complexa organização –sobretudo no Grupo Especial – sempre trouxeram à tona o embate entre a profissionalização e o improviso, como ressalta Monte:

Restar-nos-ia avaliar se o relativo grau de improvisação atual da elaboração carnavalesca não teria um lado positivo, na medida em que o caráter, ainda artesanal dos desfiles, contribua para assegurar o fator surpresa que traz no seu bojo a perspectiva de acender nos espectadores a chama da emoção, tão indispensável para o sucesso das manifestações artísticas em geral (MONTE, 2007. p. 62).

## Considerações finais

A construção de políticas públicas específicas para o Carnaval carioca deve visar não só uma organicidade econômica de sua gestão, mas estimular o sentimento de pertencimento e de apropriação dos espaços públicos.

No universo do Carnaval carioca vemos, então, que essas articulações entre o Estado e os agentes envolvidos – populares, patrocinadores, comunidades das agremiações, carnavalescos e demais atores envolvidos no desfile – interagem em variados contextos: a produção do desfile, a criação, o patrocínio, a regulamentação que determina seu formato e, numa visão mais ampla, a sua inserção no Carnaval da cidade como um dos seus eventos e não o único que prevalece sobre os outros.

Ainda que seja o momento de clímax do período carnavalesco, vê-se hoje o estabelecimento de práticas que vão encontrando seu espaço no calendário momesco: o retorno das bandas, blocos e os ensaios técnicos das agremiações realizados fora dos dias de Carnaval. É certo que as negociações para a continuidade do Carnaval carioca passam, necessariamente, pelo fortalecimento e identificação das políticas culturais que todo ano são estabelecidas e passam por discussões que se reiniciam junto com a retomada do ciclo carnavalesco das escolas de samba.

Nessa perspectiva de pertencimento, deve-se ressaltar que o Carnaval também é um construtor de memórias que dialoga com a cidade e a festa não apenas no período oficial, mas durante todo o ano, estabelecendo o clima competitivo das escolas de samba ou a expectativa da renovação das bandas dos bairros. É nesse sentido que se vê a continuidade de antigas tradições,

que nos fazem pensar também o Carnaval como exemplo de processo de sustentabilidade econômica numa cadeia evolutiva contínua, cíclica e, sobretudo, configurada como um grande ritual urbano capaz de congrega o profissional e o lúdico, o efêmero e o permanente, o sagrado e o profano em suas dualidades infinitas e, sobretudo, carnavalescas.

## REFERÊNCIAS

BAKHTIN, Mikhail. **A cultura popular na Idade Média e no renascimento no contexto de François Rabelais**. São Paulo: Hucitec, 1986.

CAPONERO, Maria Cristina; LEITE, Edson. Inter-relações entre festas populares, políticas públicas, patrimônio imaterial e turismo. **Revista Eletrônica Patrimônio: Lazer & Turismo**, Santos, v. 7, n. 10, p. 99-113, abr./jun. 2010. Mestrado em Gestão de Negócios - Universidade Católica de Santos Disponível em: <[http://www.unisantos.br/pos/revistapatrimonio/pdf/Ensaio1\\_v7\\_n10\\_abr\\_mai\\_jun2010\\_Patrimonio\\_UniSantos\\_\(PLT\\_21\).pdf](http://www.unisantos.br/pos/revistapatrimonio/pdf/Ensaio1_v7_n10_abr_mai_jun2010_Patrimonio_UniSantos_(PLT_21).pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2015.

CAVALCANTI, Maria Laura. Festa e contravenção: os bicheiros no Carnaval do Rio de Janeiro. In: CAVALCANTI, Maria Laura; GONÇALVES, Renata (Org.). **Carnaval em múltiplos planos**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2007.

CASTRO, Celso. A natureza turística do Rio de Janeiro. In: BANDUCCI JÚNIOR, Álvaro; BARRETTO, Margarita (Org.). **Turismo e identidade local**. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

COELHO, Teixeira. Política cultural. In: COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras; Fapesp, 1997.

FERREIRA, Felipe. **O livro de ouro do carnaval brasileiro**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

GANDRA, Alana. Carnavália e Sambacon reúnem instituições para debater o carnaval. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 31 jul. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-07/carnavalia-e-sambacon-reunem-instituicoes-para-debater-o-carnaval-no-rio>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

MONTE, Carlos. Engenharia do entretenimento & carnaval. In: KAMEL, José Augusto Nogueira (Org.). **II Congresso de Engenharia do Entretenimento**: Rio o ano todo: 2006. Rio de Janeiro: Papers, 2007.

MORAES, Eneida de. **História do Carnaval carioca**. Rio de Janeiro: Record, 1985.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Turismo. **A política de turismo do estado do Rio de Janeiro diante dos megaeventos**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/midia/site/1-2211201116255-Amilton%20Viana%20-%20Assessor%20da%20Secretaria%20de%20Turismo%20do%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais entre o possível e o impossível. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 9, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=158&path%5B%5D=232>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

SÁ-EARP. Fabio (Org.). **Pão e circo**: fronteiras da economia do entretenimento. Rio de Janeiro: Palavra e Imagem, 2002.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. Carnaval e administração pública: o papel dos governos locais nas configurações das festas. **Textos Escolhidos de Cultura e Artes Populares**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 61-74, 2010.

# DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS EMPRESAS: um estudo da ambiência inovadora

Suzana Campos de Freitas Paranhos

Ana Maria Ferreira Menezes

## Introdução

A adoção de inovações tecnológicas e processos inovativos têm contribuído cada vez mais para o aumento de competitividade e desenvolvimento das micro e pequenas empresas (MPEs). As inovações tecnológicas, bem como, a divisão social do trabalho, constituem a base técnica necessária para o desenvolvimento capitalista. Já entre os processos inovativos, temos a ambiência inovadora que possibilita à empresa adotar valores, novas ideias e gestão da inovação.

As pequenas empresas cada vez mais buscam inovações frente ao mercado competitivo, sendo necessários mais recursos para contratar pessoas com mais qualificações; precisa-se adquirir mais conhecimentos especializados, ampliar a gestão de negócios etc. As dificuldades existem, mas estão sendo enfrentadas pelos empresários, pelo governo brasileiro, que tem criado políticas para o desenvolvimento do país, e pelas entidades de apoio às pequenas empresas brasileiras.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada sem fins lucrativos, que atua como agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, criado para dar apoio aos pequenos negócios de todo o país. De acordo com informações obtidas no site do Sebrae (2013a), uma das estratégias adotadas pela entidade é a promoção da inovação, atuando para incentivar a cultura de inovação nas micro e pequenas empresas, buscando a ampliação dos seus canais de acesso à inovação e desenvolvendo diretamente, e por meio de parceiros, novos modelos de negócios, de gestão, de processos e produtos para serem incorporados às MPes, ampliando a sua competitividade empresarial.

A justificativa para escolha desse tema deve-se ao destaque que é sempre dado ao ambiente inovador nas pequenas empresas, que estão buscando continuamente inovar nos seus produtos e serviços, com a finalidade de ampliar sua competitividade no mercado. Esses negócios, em sua maioria, possuem um clima organizacional diferenciado, pois os recursos humanos têm significativa influência, além de serem facilitadores do processo de implementação e incorporação da cultura de inovação.

Diante desse contexto, salienta-se o objetivo deste trabalho como sendo o de analisar a dimensão ambiência inovadora das pequenas empresas dos setores de vestuário, calçados, beleza e livros para o segmento infantil em Salvador (BA). O grande

potencial dos consumidores mirins e a ampliação do mercado infantil, que vem crescendo mesmo com tendências de redução demográfica, têm despertado a atenção dos empreendedores das pequenas empresas. A disposição para ofertar aos filhos produtos de melhor qualidade cresce junto com a capacidade econômica da população e com a capacidade de oferta do mercado.

O estudo de tendências de mercado feito por Melo, Seabra e Souza (2011) mostra que as crianças estão cada vez mais “antenas” ao mundo das compras, ampliando sua influência na definição do que e de onde comprar. Dados desse mesmo estudo revelam que o mercado infantil cresce em ritmo acelerado no Brasil: 14% ao ano, o dobro do verificado nos segmentos voltados para adultos. Hoje, as crianças brasileiras movimentam cerca de R\$ 50 bilhões por ano. Esses resultados também são decorrentes do aumento do poder aquisitivo das classes populares, além da redução do custo unitário e das inovações realizadas em produtos e embalagens.

Para efeito deste estudo, foi utilizada uma metodologia que se baseia na aplicação de um questionário, que é um instrumento de avaliação do grau de inovação das empresas estudadas. Tal questionário é avaliado posteriormente e convertido em um gráfico - o radar da inovação, em que constam as informações das empresas frente à inovação.

A pesquisa é voltada para estudo de caso que visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar. A metodologia se baseia na aplicação de questionários e entrevistas voltados para o diagnóstico empresarial. Os dados levantados são convertidos em gráfico, que sintetiza a situação de cada empresa frente à inovação. Assim, foram analisadas quatro empresas: a empresa A, de comércio de calçados infantis; a empresa B, de comércio de vestuário para crianças; a empresa C, de serviço de beleza infantil e a empresa D, do comércio de livros educativos. Como resultado, constatou-se que as empresas A, B, C e D buscaram alternativas de inovação possibilitando crescimento, diversificação e maior faturamento.

O desenvolvimento do texto foi organizado da seguinte maneira: em primeiro lugar, buscou-se conceituar inovação tecnológica e processo inovativo; em seguida, conceituou-se inovação nas pequenas empresas, bem como, apresentou-se os aspectos metodológicos da caracterização das pequenas empresas estudadas; posteriormente, procedeu-se a caracterização das pequenas empresas estudadas e análise dos resultados e, por fim, foram feitas as considerações finais.

## **Inovação tecnológica e processo inovativo: conceituação**

Schumpeter (1982), ao desenvolver sua teoria do desenvolvimento, introduz a questão da inovação tecnológica como sendo um dos motores do processo de crescimento econômico. Isso decorre do fato de apontar como figura central o empresário inovador, que se constitui no agente econômico que insere novos produtos no mercado através de combinações mais eficientes dos fatores de produção ou pela aplicação prática de alguma invenção ou inovação tecnológica.

Na medida em que se estabelece um círculo virtuoso, Schumpeter (1982) complementa expondo que os primeiros empreendedores seriam imitados por outros empresários. Assim, outras inovações e novas ideias se prevaleceriam dos lucros de monopólio até que novo equilíbrio fosse atingido. Com isso, o ciclo se repetiria e o primeiro empresário iria buscar outra inovação, e assim por diante, em um processo denominado “destruição criativa” ou “destruição criadora”, que levou Schumpeter (1982) a concluir que a constante busca pela criação de algo novo, ao mesmo tempo em que destrói velhas regras, constrói novas, tudo sendo orientado pela busca de novas fontes de lucratividade.

Partindo do pioneirismo schumpeteriano, observa-se que a inovação tecnológica tem sido tema de estudos e pesquisas e, sobretudo, como elemento fundamental para o crescimento de empresas no sistema capitalista atual de grande concorrência. Assim, Bachmann e Destefani (2008) tratam a inovação como elemento competitivo, como qualquer mudança que envolva um grau significativo de novidade para a empresa. Definidas de maneira simples e direta, as inovações tecnológicas dizem respeito à utilização do conhecimento sobre novas formas de produzir e comercializar bens e serviços.

Dando continuidade aos estudos sobre inovação, os referidos autores trazem várias formas de inovação. Partem do conceito de zonas de inovação, de forma a dividir em tipos mais ou menos radicais: Zona 1 – Inovação básica. Refere-se a pequenas melhorias no produto ou serviço, baseadas em extensão das linhas ou melhorias incrementais; Zona 2 – Inovação relativa. Refere-se às que se baseiam em produtos/serviços existentes voltados para novos mercados; Zona 3 – Inovação conceitual. Refere-se a produtos ou serviços com novo conceito, propostas de valor e modelos de negócio revolucionários (BACHMANN; DESTEFANI, 2008, p. 5).

Para as empresas conseguirem alcançar essas etapas de inovação terão que investir recursos financeiros, humanos, tecnológicos, entre outros. E de certo modo, a realidade das

pequenas empresas brasileiras pode não favorecer a adoção de todos esses recursos para a inovação. Os autores ressaltam ainda a importância do conhecimento nas organizações para implantação de sistema de inovação, tais como: intercâmbio de profissionais, licenciamento de tecnologias, atividades de P&D, compra de novos equipamentos, capacitação da equipe etc.

Com relação à questão do processo inovativo, resgata-se a concepção de Tidd, Bessant e Pavitt (2008), que definem esse processo como sendo essencialmente orientado para renovar o que as empresas oferecem ao mercado (seus produtos e/ou serviços) e como são fabricados e vendidos, que fundamentalmente envolve: busca/identificação no ambiente interno e externo das ameaças e oportunidades para mudança; seleção, priorização e tomada de decisão sobre as potenciais inovações; implementação, que por sua vez, envolve a aquisição dos conhecimentos para inovação, execução de um projeto de inovação, lançamento no mercado e gerenciamento do processo de inovação, sustentabilidade na adoção e uso da inovação em longo prazo e aprendizagem e melhoria na gestão do processo.

Partindo desse referencial teórico, buscar-se-á analisar a dimensão ambiência inovadora das pequenas empresas, objeto do presente estudo, tal como desenvolvido no próximo tópico.

## Inovação nas pequenas empresas e aspectos metodológicos

O Sebrae realizou pesquisa para medir o estágio de inovação das micro e pequenas empresas do Paraná. A pesquisa realizada tinha o propósito de conhecer as estratégias de inovação das microempresas do Paraná, mas também contribuir para estudos e análises posteriores. A metodologia utilizada para a realização dessa pesquisa foi a relacionada com dimensões de inovação desenvolvida por Bachmann & Associados, que teve como referência os estudos do Prof. Mohanbir Sawhney, da Kellogg School of Management (EUA), que forneceu o grau de inovação nas empresas participantes.

Como resultados da referida pesquisa, constatou-se que o grau de inovação médio das empresas avaliadas foi de 2,0, mostrando que o grau de inovação das MPEs é incipiente. Os resultados globais dos setores pesquisados (confeção e vestuário, construção civil e agronegócio) foram razoavelmente semelhantes evidenciando o aspecto cultural local.

Na Bahia, o Sebrae-BA (2013b) desenvolveu um estudo intitulado “O protagonismo das micro e pequenas empresas na Bahia”, no qual se apresentaram resultados positivos no que tange ao crescimento das micro e pequenas empresas (MPEs), na geração de empregos, qualificação profissional, participação das mulheres, entre outros. Segundo os dados apresentados,

vale destacar que em 2011 o segmento foi responsável por 99,1% dos estabelecimentos, 51,6% dos empregos privados não agrícolas formais no estado (SEBRAE, 2013b, p. 17). No período de 2000 a 2011, a Bahia teve crescimento de estabelecimentos alcançando 289 mil unidades, com a criação de, aproximadamente, 107,7 mil novos negócios legais (SEBRAE, 2013b, p.19). Vale ressaltar que no período de 2001 a 2011, na Bahia, a participação das mulheres empreendedoras cresceu, indo de 24,1% para 28,1%. No mesmo período, entre as trabalhadoras por conta própria, a proporção passou de 27,8% para 29,9% (SEBRAE, 2013b, p. 19).

O comércio permanece como a atividade com maior número de micro e pequenas empresas, com 60% do total das MPEs. Por sua vez, o setor de serviços não apenas se manteve como o segundo setor mais expressivo em número, como teve sua participação elevada de 25,3% do total de MPEs em 2000, para 27,6 % em 2011 (MELO; SEABRA; SOUZA, 2011, p. 19). Entretanto, com relação à inovação e tecnologia nas MPEs baianas, faltam dados mais elucidativos.

Sobre a inovação nas micro e pequenas empresas brasileiras, Maculan (2008, p. 33) considera que o Brasil tem em torno de 5 milhões de empresas, sendo que 83% delas têm até quatro pessoas ocupadas, e essas empresas não têm muita condição de desenvolver práticas inovativas, sobretudo

por falta de base tecnológica e financeira. Segundo a autora, as empresas que utilizam informações para agregarem valor ao seu negócio, fazem isso através de feiras ou em redes informatizadas disponíveis para todos. Essa prática ajuda, mas não permite desenvolver inovações mais competitivas. Essas empresas estão ainda num estágio imitativo, com pouca capacidade para mudar a tecnologia que utilizam.

O estudo foi feito através de uma ferramenta denominada radar, que permitiu avaliar o grau de inovação das empresas. O diagnóstico feito é composto por alguns questionários, que são aplicados a todas as empresas estudadas. Esse documento depois é convertido em um gráfico, no qual constam as informações das empresas frente à inovação. O radar é uma ferramenta que permite avaliar o desenvolvimento das diversas dimensões da inovação.

A metodologia usada permite relacionar quatro dimensões principais de inovação nas empresas: as ofertas criadas, os clientes atendidos, os processos empregados e os locais de presença usados. Essas dimensões se desdobram em mais oito: plataforma, marca, soluções, relacionamento, agregação de valor, organização, cadeia de fornecimento, e rede, que compõem as 12 (doze) dimensões das 13 (treze) contempladas no radar da inovação.

A 13ª dimensão foi desenvolvida por Bachmann e Destefani (2008, p. 9-13) e é denominada de “ambiência

inovadora”. Essa dimensão parte do pressuposto de que o clima organizacional e as pessoas envolvidas na empresa propiciam a inovação, sendo destacada como de suma importância e, sendo assim, foi incorporada ao radar da inovação. Dentre outros pontos, ela trata de medir a fração da equipe que é composta por profissionais que têm formação voltada para a pesquisa, como colaboradores com mestrado ou doutorado. Os autores consideram que com exceção das empresas que surgiram em universidades – conhecidas como incubadoras –, a presença desses profissionais não é comum nas MPEs. Outro aspecto que caracteriza as organizações com disposição para inovar é a existência de mecanismos que incentivem os colaboradores a apresentar ideias, além da capacidade de armazenar informações e conhecimentos explícitos em banco de dados, documentos etc. Para medir a ambiência inovadora, foram consideradas questões como:

1. Busca de informação em instituições científicas e tecnológicas: Esse quesito avalia se o empresário busca esses conhecimentos científicos e tecnológicos em organizações de apoio como o Sebrae, Senai ou em universidades, centros de pesquisa e centros tecnológicos, que também podem oferecer apoio às empresas.

2. Busca de informações através de *stakeholders*, esse ponto avalia se o empresário busca se relacionar e absorver conhecimentos e tecnologias de seus fornecedores e/ou de seus clientes.
3. Busca de informações com aquisição de tecnologias trata do uso de conhecimento que pode ser adquirido em condições diferentes, tais como contratação de consultorias, compra de *know-how*, contratação de serviços de prospecção tecnológica, compra de resultados de pesquisas de *marketing*, dentre outros.
4. Coleta de ideias. Uma característica das organizações com disposição para inovar é a existência de mecanismos que incentivem os colaboradores a apresentar ideias e sugestões, e os valorize por isso. Nas pequenas empresas, o incentivo a esse tipo de ação normalmente é obtido por meio de um ambiente informal, através de reuniões, nas quais os colaboradores são estimulados a propor sugestões para melhorias e são valorizados por isso.
5. Outra característica das organizações com disposição para inovar é o desenvolvimento de produtos e posterior registro de patente. Sendo que esses podem estar em vigor, em fase de solicitação ou depósito de patente ou, ainda, se fez algum registro de desenho industrial?

O Radar da inovação é um instrumento de coleta de dados composto por 13 dimensões que são divididas em blocos de questões. Após a aplicação do questionário, segue-se a contagem da pontuação que demonstra a média dos conceitos nas perguntas referentes a cada dimensão. De acordo com Bachmann e Destefani (2008, p. 14), de modo a simplificar, pode-se considerar a resposta do empresário com *score* 01 para empresas “Pouco ou nada inovadoras”, *score* 03 para “Inovadoras ocasionais” e *score* 05 para “Inovadoras sistêmicas”.

Entende-se, então, que a empresa que obtiver uma média de conceito 05 em todas as dimensões beira a perfeição quanto à prática da inovação. A empresa que auferir conceito 03 em todas as dimensões será considerada uma empresa inovadora, porém ainda existem pontos de melhoria. Quanto à empresa que obtiver conceito 01 em todas as dimensões, essas não possuem preocupação identificada com a inovação. Na dimensão ambiência inovadora, o *score* encontrado possui peso 2, isso ocorre devido à grande importância dessa dimensão na avaliação do grau de inovação das empresas.

## **Caracterização das pequenas empresas estudadas e análise dos resultados**

Segundo o estudo de tendências de mercado realizado por Melo, Seabra e Souza (2011), e a partir de dados do

IBGE, a Bahia conta com uma taxa média de fecundidade inferior à observada para o Brasil, 1,87 e 1,94 filhos por mulher respectivamente. Mesmo assim o mercado para produtos infantis tende a ampliar-se de forma cada vez mais intensa, tendo em vista a mobilidade econômica em curso na região, proporcionalmente maior que a média nacional. Ainda segundo dados do IBGE relatados no estudo citado acima, 25,61% da população do estado da Bahia (aproximadamente 3,6 milhões de pessoas) tinha idade até 14 anos, essa parcela de “pequeninos” conta com inúmeros argumentos para influenciar outros tantos milhões de adultos no sentido de atender às suas necessidades e desejos. Devido a esse crescimento, ampliou-se fortemente a capacidade de atendimento às crianças no estado da Bahia.

A partir da caracterização acima, procedeu-se o levantamento de informações das empresas A, B, C e D – objeto de estudo deste trabalho – que estão localizadas na cidade de Salvador, no mesmo *shopping*, e possuem uma média de seis funcionários, divididos nos dois turnos de funcionamento do *shopping*, com as seguintes características:

- Empresa A - Pequena empresa, com formato de franquia. Seus clientes são formados por pessoas físicas. A proprietária possui uma faixa etária de 30 a 40 anos, é solteira, publicitária, pós-graduada, e já participou de cursos do Sebrae. Após morar alguns anos na Europa,

atuando na sua área de formação, a publicitária voltou ao Brasil com a ideia de abrir um negócio baseado em um modelo europeu voltado ao turismo. Após algumas pesquisas de mercado, descobriu que o seu plano de empresa de turismo não teria sucesso aqui na Bahia, e após uma viagem para o estado de Sergipe, ela conheceu a franquia de calçados que hoje trabalha, se encantou e trouxe a sua primeira filial para Salvador. Essa empresa se caracteriza por ser um comércio com perfil inovador, que trabalha exclusivamente no varejo de calçados e acessórios infantis, com mix pesquisado e formatado para primeira infância, com foco de 0 a 5 anos de idade. Sendo a única multimarca do mercado com esse direcionamento. Tendo a qualidade e os preços democráticos como seus pontos fortes.

- Empresa B - Pequena empresa, com formato de franquia. Seus clientes são formados por pessoas físicas. A proprietária é a mesma da empresa A. Ela adquiriu a franquia recentemente de uma amiga que foi embora da cidade de Salvador e precisava passar o ponto, e foi assim que ela descobriu um novo mercado no segmento infantil, a franquia de fantasias, que tem sua primeira e exclusiva loja em Salvador. A empresa surgiu como um negócio diferente e inovador para o

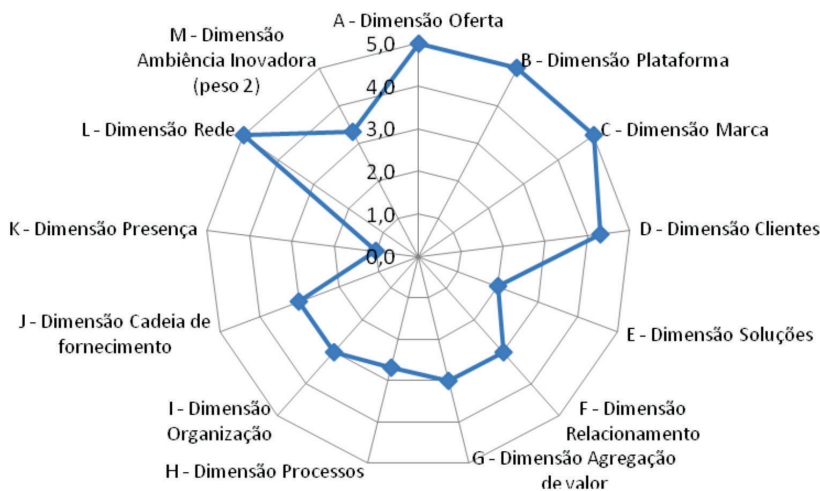
público infantil: “as roupas de brincar”. O primeiro passo foi a criação da linha de pijamas com temas de princesas e super-heróis. Depois vieram os roupões, a moda praia, a linha de bichinhos e as mochilas. Sucesso atestado por todos os clientes atendidos.

- Empresa C - Pequena empresa, localizadas em um *shopping* da cidade de Salvador. Seus clientes são formados por pessoas físicas. A proprietária possui uma faixa etária de 35 a 45 anos, é casada, advogada, pós-graduada, já participou de cursos do Sebrae e fez uso de consultorias. Após alguns anos atuando como advogada, a empresária resolveu buscar uma orientação no Sebrae para abrir seu negócio, foi lá que recordou da sua aptidão de lidar com crianças. Mãe de duas filhas, sempre organizou eventos para as amigas das filhas, nessas festinhas ela mesma mudava o visual de todas as crianças. Após uma viagem para São Paulo, ela descobriu uma empresa que trabalhava com serviços de beleza para crianças, depois de muita insistência, ela conseguiu comprar a empresa e trazer para Salvador. A empresa possui uma proposta inovadora para o segmento de beleza para crianças, sua especialidade é realizar penteados com tranças e fitas. Lá as crianças fazem o cabelo e cuidam do visual com os serviços de maquiagem, manicure e

tatuagens temporárias, além da venda de acessórios. O estabelecimento também oferece uma máquina que faz esmaltes. São duas mil combinações que possibilitam às “miniclientes” criarem os seus esmaltes na hora. A empresa também oferece o serviço de Camarim para festas, uma estrutura de três metros, que fica por quatro horas na festa e oferece serviços para cabelo, unha e tatuagem.

- Empresa D - Pequena empresa, com formato de franquia. Seus clientes são formados por pessoas físicas. A proprietária possui uma faixa etária de 30 a 40 anos, é casada, já participou de cursos do Sebrae e fez uso de consultorias. A empresária atuou alguns anos na área do varejo em uma multinacional, e sentiu a necessidade de ter um tempo maior para sua família, além de uma vida menos estressante. Nesse momento, começou a busca por um negócio próprio. Mãe de um filho pequeno, a empresária sempre buscou diversão e brincadeiras para seu filho aliadas sempre a educação. Foi assim que ela descobriu a franquia de livros educativos e trouxe a primeira loja para Salvador. A empresa surgiu como um negócio diferente e inovador para o público infantil: “os livros de brincar”. A empresa trabalha com livros educativos, coloridos, ilustrativos e interativos para todas as idades e necessidades.

Como dito anteriormente, o Radar da inovação é composto por 13 blocos de dimensões, tendo questões que são valoradas pelo *score*, 1, 3 ou 5. Após se obter a média de cada dimensão, calculamos uma média global das 13 dimensões, que é definida como a medida do grau de inovação (MGI) da empresa analisada. Lembrando que devido a sua grande importância no grau de inovação, a dimensão ambiência inovadora possui peso 2. As Figuras 1 a 4 apresentam o radar de inovação das empresas analisadas.

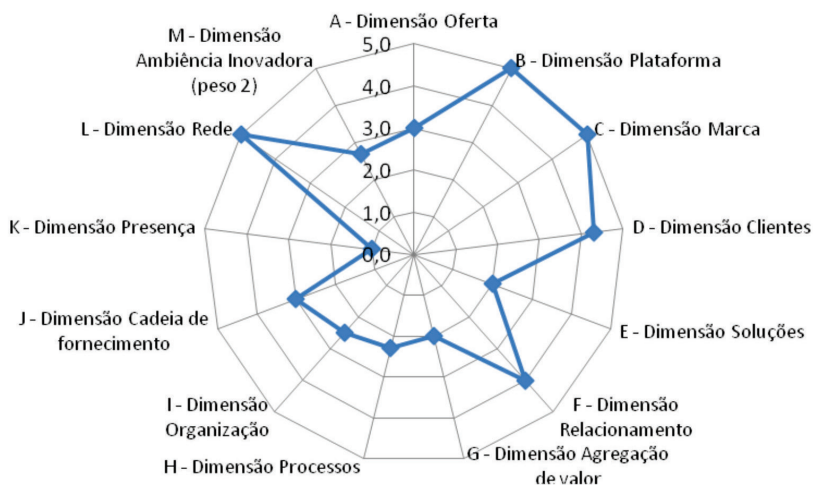


**Figura 1** – Radar da Inovação da empresa A

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

A partir da análise do radar de inovação da empresa A, Figura 1, pode-se observar que a empresa possui as dimensões

oferta, plataforma e marca como seus pontos fortes, tendo como principais pontos de melhoria as dimensões solução e presença. Isso mostra como o grande *portfólio* de produtos, principalmente por ser uma loja multimarca, conseguiu fortalecer a marca, além do fato de ser uma franquia, o que dá um grande suporte ao fortalecimento da marca.



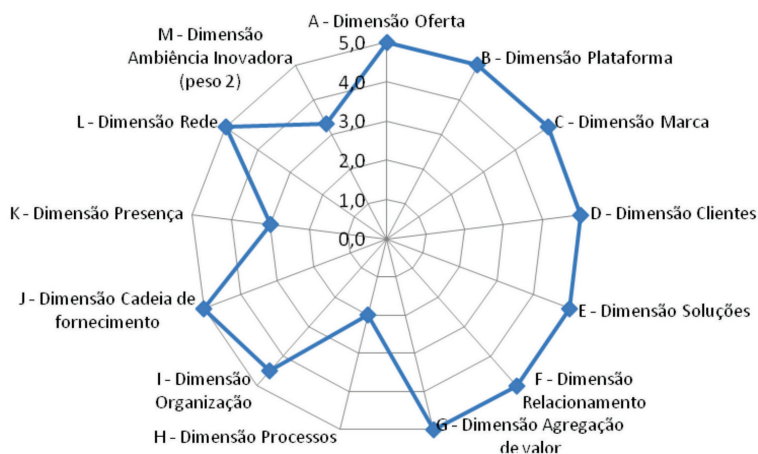
**Figura 2** – Radar da Inovação da empresa B

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

A partir da análise do radar de inovação da empresa B, figura 2, pode-se observar que a empresa possui as dimensões plataforma, marca e rede como seus pontos fortes, tendo como principais pontos de melhoria as dimensões solução, presença e agregação de valor.

Isso mostra que a empresa possui um marca forte, devido ao fato de ser uma franquia, o que dá um grande suporte ao fortalecimento da marca, além da característica de possuir a dimensão rede, que é bastante utilizada e avançada para um pequeno negócio.

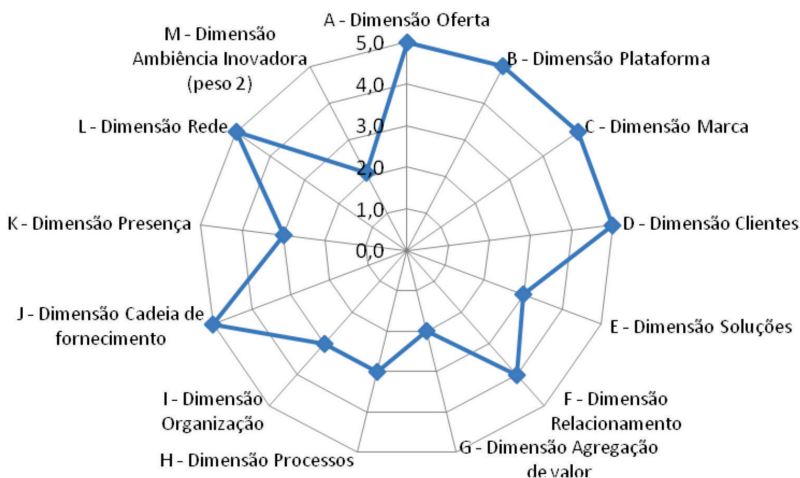
A partir da análise do radar de inovação da empresa C, figura 3, pode-se observar que a empresa possui muitos pontos fortes; quando comparada às outras empresas analisadas, a empresa C é a mais estabilizada e sólida, mesmo sem ser franquia, tendo a dimensão processo como seu ponto de melhoria, pois por se tratar de uma empresa de serviço, a garantia da qualidade deve ser mais rigorosa do que nas empresas de comércio, afinal um bom serviço será a garantia do sucesso do negócio.



**Figura 3** – Radar da Inovação da empresa C

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

A figura 4 proporciona a visualização do radar da inovação da empresa D.



**Figura 4** – Radar da Inovação da empresa D

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

A partir da análise do radar de inovação da empresa D, Figura 4, pode-se observar que a empresa possui as dimensões oferta, plataforma, marca e clientes como seus pontos fortes, tendo como principais pontos de melhoria as dimensões agregação de valor e ambiência inovadora. Isso mostra como o grande *portfólio* de produtos, principalmente por ser uma loja multimarca, conseguiu fortalecer a marca e conquistar os

clientes, além do fato de ser uma franquia, o que dá um grande suporte ao fortalecimento da marca. A empresa D, diferente das demais, possui a dimensão ambiência inovadora como um ponto de melhoria.

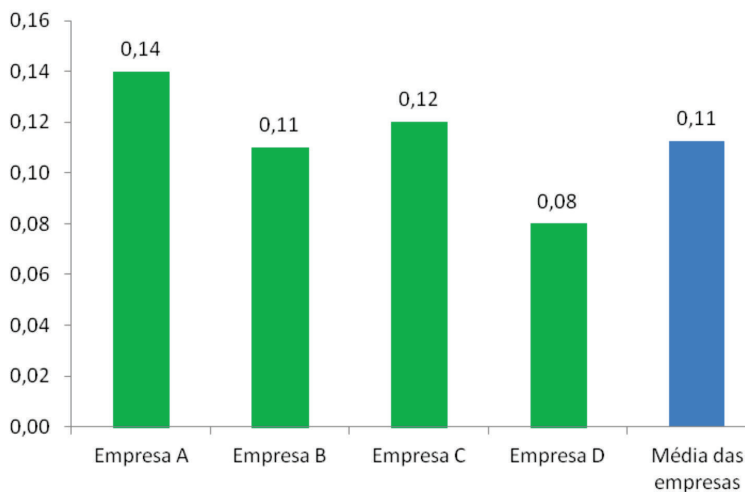
Baseado no Modelo de Excelência em Gestão (MEG), o grau máximo de inovação para as Pequenas Empresas é 5,0, tendo sua média 3,0. Pela análise das empresas estudadas, foi possível perceber que a empresa C teve o maior grau de inovação, com uma média de 4,4, quando comparado à empresa A, com 3,5, com a empresa B, que obteve média de 3,2, e a empresa D, que obteve a média de 3,7. A empresa B adquirida pela empresária da empresa A possuía um *score* de 2,8 antes da compra, e após 2 meses de mudança conseguiu evoluir para um *score* de 3,2 depois de algumas mudanças inovadoras.

Dentre vários fatores, podem-se citar alguns que contribuíram para esses resultados. O fato de a empresa C ser a única empresa sem formato de franquia e voltada para o comércio e serviço, possibilitando uma maior flexibilidade na criação de processos inovadores.

Percebe-se, também, que o perfil do gestor tem grande influência no grau de inovação do negócio, já que as empresas A, B e D estão em formatos de franquia, mas possuem médias diferentes no seu grau de inovação. Vemos que as empresas A e C estão com grau de inovação acima da média estabelecida

para as pequenas empresas e também possuem o maior *score* na dimensão ambiência inovadora, quando comparado com as outras duas empresas analisadas. Ao analisarmos o perfil do gestor da empresa A, percebe-se ser o mais jovem, sua profissão traz-lhe um maior conhecimento sobre empreendedorismo, além de ter tido uma experiência no exterior, o que resulta num diferencial no que tange ao conhecimento de novas ideias e novos modelos de negócios.

Como o objetivo deste trabalho é analisar a dimensão ambiência inovadora nas empresas estudadas, e demonstrar a sua importância diante do grau de inovação das empresas, salienta-se que o *score* médio do grau de inovação para as pequenas empresas é 3,0. Dessa forma, para que as empresas estudadas cheguem a essa média, cada dimensão analisada no radar da inovação deveria contribuir com aproximadamente 7,1% da nota global, sendo a contribuição da dimensão ambiência inovadora o dobro das demais, 14,2%. Analisando a atual contribuição da dimensão ambiência inovadora no grau de inovação das empresas estudadas, nota-se que essa dimensão tem uma influência média de 11% diante do grau de inovação, esse percentual é considerável, quando comparado com o esperado, que é de 14%. Esse resultado mostra que ainda são necessários esforços e ações direcionadas para que essa dimensão alcance a média desejada, conforme Gráfico 1.

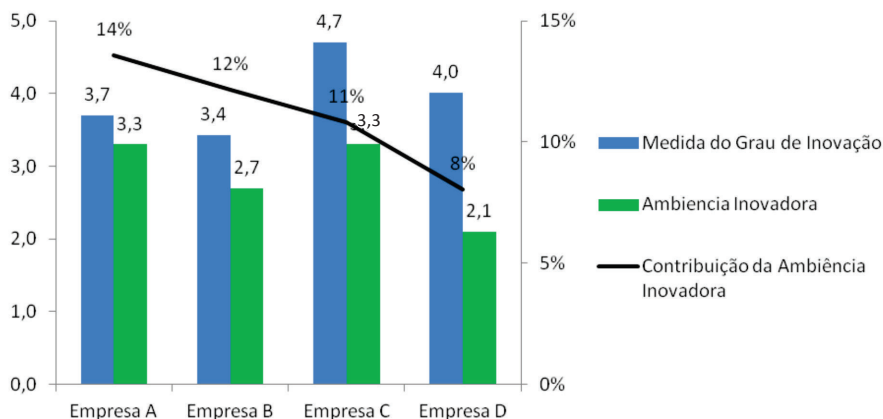


**Gráfico 1** – Contribuição da dimensão ambiência inovadora no grau de inovação das empresas estudadas

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

A análise sobre a contribuição da ambiência inovadora para o grau de inovação demonstra que a empresa C, apesar de possuir a maior média, teve uma pequena contribuição; ou seja, essa empresa se encontra acima da média na maioria das dimensões, e isso quer dizer que a inovação dentro da empresa está na fase de transição de incipiente para presente, porém o seu ambiente inovador precisa ser mais potencializado com ações fáceis, diretas, rápidas e acessíveis para que a empresa alcance o padrão estabelecido de 14% de contribuição, como visto na empresa A. A empresa B está mais próxima de alcançar

o padrão estabelecido, demonstrando, assim, melhores condições para implementação de ações mais complexas, que podem exigir um pouco mais de tempo para sua execução.



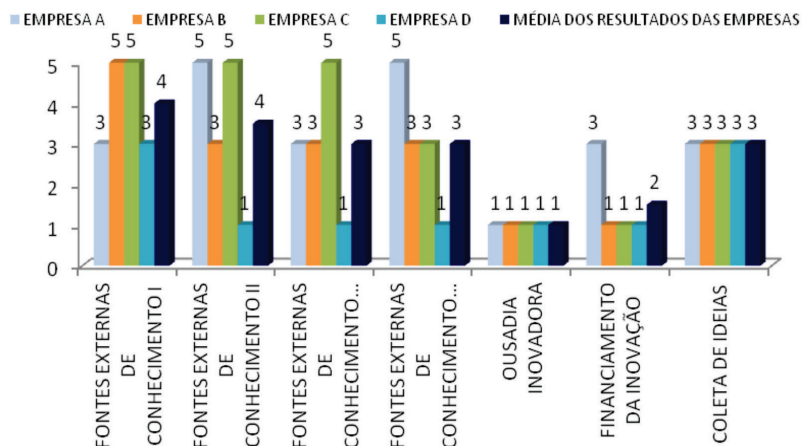
**Gráfico 2** – Comparação entre a medida do grau de inovação e a dimensão ambiental inovadora das empresas estudadas

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

A partir dessa análise, podem-se propor soluções com o objetivo de potencializar o ambiente inovador dessas empresas, aumentando sua contribuição no grau de inovação da empresa e possibilitando o crescimento, diversificação e maior faturamento.

Para uma análise mais específica das ações que serão necessárias para cada empresa, é importante entender como

foi obtida a média da dimensão ambiência inovadora em cada caso. Conforme já explanado anteriormente, essa dimensão é composta por oito questões, que após a sua avaliação geram a média da dimensão, conforme Gráfico 3.



**Gráfico 3** – Detalhamento dos scores que compõem a dimensão ambiência inovadora

Fonte: Pesquisa desenvolvida pelas autoras, 2014.

Pela análise dos resultados, podemos perceber que existe uma deficiência nas empresas desse segmento nos pontos: ousadia inovadora e financiamento a inovação. Durante as reuniões realizadas com as empresárias, percebeu-se que esse fato se deve, muitas vezes, à falta de planejamento que ocorre nas empresas, e também pelo pouco conhecimento que as

empresárias têm sobre como as entidades e órgãos de apoio podem auxiliar as pequenas empresas, na cidade de Salvador. Analisando a dimensão dessa forma, fica mais fácil perceber que ações específicas devem ser propostas para cada empresa, objetivando aumentar o *score* da dimensão analisada.

Se fizéssemos uma projeção futura, na qual cada empresa estudada permanecesse com o mesmo *score* nas demais dimensões e conseguisse alcançar a média máxima de 5,0, na dimensão ambiência inovadora, teríamos um aumento de 0,4 pontos no seu grau de inovação, além de ganhos qualitativos, tais como, o aprimoramento do ambiente inovador da empresa, possibilitando o crescimento, a diversificação e um maior faturamento.

## **Considerações finais**

O estudo feito, além de avaliar as diversas dimensões de inovação, se propôs a avaliar o resultado de algumas proposições que tiveram o objetivo de aumentar o uso de novas tecnologias e de processos inovadores, com a finalidade de aumentar a competitividade e os novos negócios. Por meio dos dados analisados, é possível concluir que no cenário atual a dimensão ambiência inovadora contribui em média com 11% no MGI das empresas analisadas. Essa contribuição pode ser considerada como favorável, já que a média padrão de

contribuição é de 14%, e esse número tende a aumentar caso as empresas continuem a implementar ações de inovação. O estudo feito, além de avaliar as diversas dimensões de inovação, se propôs a gerar algumas proposições no sentido de aumentar o uso de novas tecnologias e de processos inovadores, com a finalidade de aumentar a competitividade e os novos negócios.

Nos quatro casos estudados, para se obter um resultado rápido e eficiente, é possível propor para a empresa a criação de um planejamento anual e formação de uma equipe específica e treinada para desenvolver projetos para introdução de produtos, processo ou modo de trabalhar, novo ou aprimorado, além da constante busca por apoios e financiamentos à inovação nas pequenas empresas da Bahia. O estudo em questão, ao propor tais ações, visa incrementar a inovação nas empresas.

## REFERÊNCIAS

BACHMANN, Dorian; DESTEFANI, Jully. **Metodologia para estimar o grau de inovação nas MPE:**

cultura do empreendedorismo e inovação. Curitiba, 12 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.bachmann.com.br/website/documents/ArtigoGraudeInovacaonasMPE.pdf>>.

MACULAN, Ann-Marie. Características da inovação nas micro e pequenas empresas. **T&C Amazônia**, v. 6, n. 13, p. 32-36, fev. 2008.

MELO, Eduardo; SEABRA, Fátima; SOUZA, Joilson. **Estudo de tendências de mercado**. Salvador: SEBRAE-BA, 2011. (Série Tendências e Oportunidades de Negócios).

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Estratégia**. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/estrategia>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. O protagonismo das micro e pequenas empresas na Bahia. **Conexão Bahia**, n. 201, abr. 2013b.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

# PROGRAMA NACIONAL DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS E EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO A ECONOMIA SOLIDÁRIA

Ana Celeste da Cruz David  
Maria de Fátima Hanaque Campos

## Introdução

Inspirada nos ideais do movimento de redemocratização nos anos 80, no país, notadamente no Movimento de Ação da Cidadania contra a Fome a Miséria e pela Vida, e na criação do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida, do qual participaram empresas, fundações, autarquia, foi criada a primeira Incubadora Universitária de Cooperativas Populares mediante articulações da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ),<sup>1</sup> com

---

1 A COPPE integra o Centro de Tecnologia da UFRJ. É composta de cinco campos de pesquisa e da Fundação COPPETEC - Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisa e Estudos Tecnológicos, responsável por captar recursos financeiros para manutenção da COPPE.

objetivo de apoiar a Cooperativa de Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos - COOTRAM.

A ITCP/UFRJ foi concebida como centro de tecnologia, tendo como objetivo disponibilizar conhecimentos produzidos na universidade para as comunidades, apoiando, mediante processo de incubação, o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de natureza autogestionária. A opção pelo cooperativismo popular torna-se uma forma de estimular, nas universidades, a discussão das bases do cooperativismo autogestionário, desde a sua origem nas primeiras experiências no século XIX pelos Pioneiros de Rochdale, viabilizando a geração de emprego e renda para segmentos da sociedade excluídos do processo socioeconômico.

O desenvolvimento dessa iniciativa pioneira refletiu-se em novas experiências de incubação de cooperativas populares por parte de universidades públicas e confessionais; dentre essas, a criação da ITCP na Universidade do Estado da Bahia/UNEB. Relata Dubeux (2007, p. 12) que “[...] o modelo da ITCP da UFRJ foi rapidamente difundido, inclusive pela própria UFRJ, que toma a difusão da tecnologia de incubação de cooperativas como ferramenta essencial à sobrevivência da experiência”.

A partir de 1998, a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCP) foi formalizada através de estatuto próprio, e desde então vem

atuando com as diferentes esferas de governo na formulação de políticas públicas e no desenvolvimento de projetos estratégicos nas áreas de cooperativismo, educação e cidadania.

Com o objetivo de apoiar e fomentar as ações de incubação de empreendimentos econômicos solidários, oferecendo apoio, assessoria, qualificação e assistência técnica, foi criado em 1998, sob a coordenação da FINEP,<sup>2</sup> o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (PRONINC). Embora tenha sido criado nos anos finais da década de 1990, foi em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que o debate sobre os rumos do PRONINC se fortaleceu e se consolidou passando a ser gerido por um Comitê Gestor apoiando a formação de novas incubadoras.

Este texto tem como objetivo analisar o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (PRONINC), entendido como política pública de incentivo a economia solidária. A análise documental se faz necessária, tendo como fontes referenciais principais os resultados de duas avaliações externas encomendadas pelo Comitê Gestor do PRONINC; a primeira dessas publicada em 2007 e realizada pela FASE; a segunda, publicada em 2011, feita pelo IADH e o

---

2 Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

documento de autoavaliação produzido pela equipe da ITCP/UNEB por solicitação da FINEP. Consideram-se, nessa análise, os efeitos produzidos pelo programa no âmbito da ITCP/UNEB.

O referido trabalho desenvolveu-se, inicialmente, com questões sobre Política Pública: Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – PRONINC; em seguida, aspectos sobre a ITCP/UNEB e o PRONINC: fase de implantação e estruturação da incubadora, e a ITCP/UNEB e o PRONINC: fase de estruturação e consolidação da incubadora e, por fim, as considerações finais.

### **Política Pública: Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - PRONINC**

As políticas públicas compreendem o conjunto das escolhas, decisões e ações estratégicas que orientam a formulação e tomada de decisão em campos específicos como: educação, saúde, moradia, emprego e renda. Quanto à natureza, podem ser estruturais ou emergenciais; quanto à abrangência, podem ser: universais – para todos os cidadãos; segmentais – beneficiam um determinado segmento da população (condição física, gênero, etnia, idade); e fragmentadas – beneficiam grupos sociais dentro de cada segmento.

Quando as políticas públicas distribuem benefícios individuais são chamadas distributivas; as redistributivas buscam certa equidade redistribuindo recursos entre os grupos

sociais; as regulatórias visam atender aos interesses gerais da sociedade estabelecendo regras e procedimentos que regulam as relações entre os atores sociais.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

As políticas públicas se constroem na correlação entre as forças sociais, que se articulam para defender interesses de indivíduos, grupos e instituições, dentro de determinados condicionantes históricos. Resultam de lutas, pressões e conflitos entre os grupos e classes que formam a sociedade.

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de

financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

As políticas públicas de economia solidária são de natureza estrutural, pois visam interferir em ações de geração de emprego e renda formulando alternativas como “[...] forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas)” (TEIXEIRA, 2002, p. 3). Uma resposta do poder público à mobilização da sociedade civil.

De acordo com Praxedes (2009, p. 58), diferentemente do movimento social de luta pela terra, “o movimento de economia solidária é bastante recente e começa a sua articulação durante o Fórum Social Mundial – ao final da década de 1990” e ainda não ocupa lugar prioritário nos programas de governo nas esferas municipal, estadual ou federal a despeito de ações empreendidas por esses entes federados em diferentes pontos do país.

De acordo com Natividade, Pereira e Oliveira (2011, p. 6):

[...] as políticas públicas de economia solidária são também discutidas como portadoras de uma nova concepção de políticas públicas de

geração de trabalho e renda no Brasil. Esta constatação pode ser reforçada pelo fato de caracterizar outro tipo de desenvolvimento que não o desenvolvimento pautado apenas no princípio econômico [...].

Para efeito deste estudo, analisamos o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários – PRONINC em sua interface na implantação e consolidação da ITCP/UNEB.

Abordaremos, neste estudo, o período de vigência dos três primeiros financiamentos PRONINC. O primeiro com vigência para o período de 1998 a 2000, o segundo financiamento para o período de 2003 a 2005, do tipo encomenda PRONINC 001/2003. E o chamado PRONINC III, com vigência entre 2007 a 2009. Esses períodos serão abordados mediante o estudo dos dados e resultados apresentados na autoavaliação proposta pela FINEP à ITCP/UNEB, no acompanhamento e na avaliação realizados pela FASE entre 2005 e 2007 e nos resultados apontados na avaliação do IADH realizada entre 2010 e 2011, esta envolve a gestão do programa entre 2003 e 2009.

Desde os resultados exitosos obtidos com a criação da primeira incubadora na COPPE/UFRJ, originou-se a ideia da criação de um programa capaz de integrar diversas instituições apoiadoras e incentivadoras na formação do cooperativismo como forma de geração de trabalho e renda para populações em situação de vulnerabilidade econômica e social.

O programa concebido no âmbito da política pública de economia solidária é criado em 1998 como resultados de negociações entre a UFRJ, a FINEP, a FBB e COEP,<sup>3</sup> a fim de promover a criação de incubadoras em universidades de diversos estados brasileiros, disseminando a experiência da COPPE em outras regiões do país. A coordenação inicial do programa ficou a cargo da FINEP. Orienta a concepção do programa a visão da universidade como centro gerador de conhecimento e, dessa forma, responsável por transferir o conhecimento disponível na universidade para as comunidades que dele necessitam.

Depois da pioneira incubadora, seguiu-se em 1997 o apoio à implantação de uma nova experiência na Universidade Federal do Ceará, com recursos no valor de R\$ 496 mil, incluindo assessoria da COPPE por um período de dois anos. Em paralelo a esse processo, ocorre em maio de 1998, no Rio de Janeiro, um seminário com objetivo de disseminar conhecimento sobre cooperativismo, e selecionar as cinco primeiras universidades que sediarão as novas incubadoras.

Entre os critérios estabelecidos para que as universidades pudessem se candidatar estavam:

- A. Apresentar um mínimo de infraestrutura física e de pessoal;

---

3 Comitê de Entidades do Combate à Fome e pela Vida - COEP.

- B. Desenvolver atividades de pesquisa e de extensão, com projetos voltados para populações de baixa renda, visando ao seu desenvolvimento comunitário; e
- C. Dispor-se a ser multiplicador da experiência da incubadora na região.

Cada universidade interessada em sediar uma incubadora apresentou durante o seminário no Rio de Janeiro material descrevendo seus requisitos visando atender às condições estabelecidas e projeto de implantação da incubadora na sua região de acordo com as definições do Comitê formado por representantes das entidades apoiadoras.

O primeiro financiamento PRONINC, lançado com apoio das instituições de fomento FINEP e FBB, serviu de base para a criação de incubadoras nas Universidades: Federal do Ceará, Federal de Juiz de Fora, Federal Rural de Pernambuco, Universidade do Estado da Bahia e Universidade de São Paulo, além de apoiar na consolidação da COPPE/UFRJ.

Com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, administrado pela FINEP, na ordem de R\$ 7.450,00, em desembolso previsto para o período de três anos, inicia-se o processo de criação e implantação de incubadoras de cooperativas populares nas universidades brasileiras.

**Tabela 1** – Memória de cálculo dos recursos a fundo perdido – FNDCT (Valores em R\$ mil)

	Primeiro ano	Segundo ano	Terceiro ano	Total
Incubadoras do Primeiro ano (5)	750	750	-----	1.500
Incubadoras do Segundo ano (10)	----	1.500	1.500	3.000
Incubadoras do Terceiro ano (15)	----	----	2.250	2.250
Incubadoras pré-existentes (2) (*)	450	250	-----	700
Total 32 incubadoras	1.200	2.500	3.750	7.450

Fonte: Acervo ITCP/UNEB.

Nota: (\*) COPPE/UFRJ e UFCE.

Nos limites circunscritos ao financiamento do PRONINC, diversas incubadoras foram implantadas no primeiro período (1998-2000) e esse crescimento obteve forte influência no desenvolvimento de suas ações devido à formação das duas redes em que se organizaram: a Rede de ITCP e a Rede Interuniversitária de Pesquisa e Estudos sobre o Trabalho - UNITRABALHO.

O programa foi desativado durante o segundo governo de FHC, fato devido a “[...] uma escolha ideológica, fruto de uma visão elitista do papel da universidade no país” (FRAGA, 2012, p. 98). Sua reativação só volta a ocorrer em 2003, no governo Lula, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia

Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do MTE ampliou e fortaleceu as ações do Programa beneficiado com a constituição do Comitê Gestor composto por dois grupos, o Grupo Executivo e o Grupo de Monitoramento e Avaliação, o que contribuiu para ampliar e fortalecer sua abrangência institucional. A edição de editais de financiamento do PRONINC teve forte influência sobre a criação de incubadoras no país, ainda que o programa tenha oscilado entre momentos de estabilidade e instabilidade no que se refere a fontes de recursos para sua manutenção e que, em geral, as incubadoras dependem desse aporte de financiamento, conforme Natividade, Pereira e Oliveira (2011, p. 14):

[...] a gestão pública reporta-se, no caso do PRONINC, para a adoção de princípios propostos pela gestão social como forma de enfrentar os problemas e dilemas impostos pela complexidade e pluralidade, características da sociedade contemporânea, sinalizando para a construção de um modelo em que as estruturas privilegiem a participação social.

Desde a proposta original do programa, foi estabelecido um sistema de acompanhamento e avaliação aos diversos segmentos envolvidos. As informações levantadas por esse sistema têm servido como subsídio no aprimoramento do

programa e para cada incubadora como elemento relevante na condução dos rumos e propostas de mudanças. Para efeito deste estudo, abordaremos os conhecimentos produzidos por essas avaliações na análise do programa PRONINC, em sua interface com a ITCP/UNEB.

### **A ITCP/UNEB e o PRONINC: fase de implantação e estruturação da incubadora**

Ao final do biênio 1998-2000, a FINEP solicitou as incubadoras o desenvolvimento de uma autoavaliação que levasse em consideração pontos referentes ao processo de implantação e funcionamento, incluindo a identificação de pontos positivos, principais problemas enfrentados, inserção institucional da incubadora no contexto universitário, formação da equipe, grupos contatados, cooperativas formadas, parcerias construídas, impactos sobre as comunidades participantes e perspectivas quanto à autossustentação da incubadora.

O resultado da autoavaliação sobre a fase inicial de implantação e funcionamento da ITCP/UNEB, na vigência do primeiro financiamento PRONINC 1998-2000, prorrogado até 2002, destaca a relevância do debate provocado no interior da academia sobre o papel das universidades públicas brasileiras e sua importância nas sociedades humanas, a formação interdisciplinar da equipe, o engajamento do corpo discente da

UNEB e outras universidades, e a metodologia adotada para a incubagem de grupos sociais baseada na participação e respeito aos conhecimentos prévios dos sujeitos. A equipe reconhece as dificuldades iniciais superadas pelo envolvimento das pessoas com o tema do cooperativismo popular e assim relata:

Apesar do atraso de 06 (seis) meses no repasse da primeira parcela do financiamento, previsto para janeiro de 1999 e só efetuado em junho do mesmo ano, o projeto não ficou paralisado. Mesmo sem recursos para remuneração, *alguns profissionais se integraram como voluntários viabilizando assim as ações iniciais, sendo contratados com a chegada dos referidos recursos.* (UNEB, 2000, p. 4).

Na fase de implantação da incubadora, a equipe técnica foi composta por cinco membros do quadro permanente da universidade, sete profissionais contratados com recursos da fonte FNDCT e oito estudantes, auxiliares de pesquisa. Como contrapartida da universidade, foram oferecidas as instalações físicas em suas dependências, equipe técnica e de apoio à gestão, ao material de escritório, além de base operacional para a difusão do projeto de incubação.

Esses recursos foram empregados em ações de qualificação da equipe técnica em oficinas internas, na participação em curso ministrado pela ITCP/COPPE/UFRJ, nas atividades

formativas promovidas pela Rede de ITCP e na atuação com nove grupos distribuídos em cooperativas incubadas (03); grupos já estruturados que solicitaram incubação (02) e grupos que solicitaram assessoria técnica. Outra ação desenvolvida pela incubadora era o relacionamento com diferentes segmentos interessados na temática da geração de trabalho e renda e cooperativismo, a exemplo da CUT, UNITRABALHO, CEFET e outros. A respeito dessa fase, um membro de ITCP rememora:

Primeiro foi o momento mais rico da incubadora. Foi um momento de militância política de cidadania. Por que a base dessa proposta vai de encontro as \*\*. O que a gente quer é uma outra sociedade. A gente acredita que é possível com base cooperação, com base no coletivo. **Com base na autogestão. Essa palavra é chave** (informação verbal).<sup>4</sup>

Ao final da autoavaliação empreendida, a equipe da ITCP/ UNEB tomando como parâmetro os limites do financiamento recebido do PRONINC conclui que “sem recursos públicos disponibilizados para isso, simplesmente não existiria nem a ITCP nem a sua resposta institucionalizada quanto ao assunto”, revelando uma perspectiva de incerteza quanto ao futuro da

---

4 Entrevista concedida por membro da equipe ITCP/UNEB à pesquisadora em outubro de 2014.

incubadora que os levam a concluir pela “plena inviabilidade da autossustentação econômica da incubadora” (UNEB, 2000, p. 22).

Como os recursos da FINEP foram disponibilizados exclusivamente para instituir as incubadoras no âmbito das universidades brasileiras e operá-la no período total, no nosso caso específico, de 2 anos e, como não há previsões de recursos para a fase seguinte de seu funcionamento contínuo, a sustentabilidade de trabalhos empreendidos pelas Incubadoras e até a própria existência delas ficou, a partir daí, por conta de cada uma através da busca de novas estratégias e parcerias (UNEB, 2000, p. 22).

Com a incubadora implantada e estruturada em suas bases conceituais e inserida organizacionalmente na Pró-Reitoria de Extensão, as incertezas quanto aos recursos para continuidade dos trabalhos foram sendo contornados no âmbito da própria universidade, não ocorrendo interrupção das ações em sua totalidade, mas um refreamento das atividades para as quais seriam necessários maiores aportes de recursos financeiros, principalmente em deslocamentos e vinculação de bolsistas da graduação e pós-graduação.

Conforme relatório da ITCP: “Ao final dessa primeira fase, em 2002, com a saída dos profissionais e bolsistas contratados,

a incubadora restringiu suas atividades ao atendimento dos grupos já incubados, trabalhando de forma precária, sem assumir novas adesões ao projeto” (UNEB, 2007, p. 4).

No entendimento da equipe, a resposta quanto à autossustentação da incubadora está vinculada mais a uma concepção institucional da mesma do que uma questão de caráter econômico. Um novo impulso, as ações de incubação vão ocorrer com a reativação do PRONINC, em 2003, e a criação da SENAES.

### **A ITCP/UNEB e o PRONINC: fase de estruturação e consolidação da incubadora**

O projeto de acompanhamento do PRONINC realizado pela FASE,<sup>5</sup> entre março de 2005 e setembro de 2007, teve como objetivo geral:<sup>6</sup>

Realizar o acompanhamento do PRONINC, sistematizando as metodologias de incubagem, destacando seus impactos na produção de conhecimento e envolvimento acadêmico nas universidades e os resultados qualitativos e quantitativos obtidos junto aos empreendimentos / grupos incubados.

---

5 Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE.

6 Documento de sistematização das exposições e debates ocorridos no Seminário de Incubadoras de Cooperativas do PRONINC, São Paulo, 2005. Acervo da ITCP.

As ações de acompanhamento incluíram a pesquisa em documentos produzidos nas incubadoras e visitas realizadas entre abril e setembro de 2005, objetivando com as equipes captação de informações sobre gestão, metodologia de incubagem, perfil dos empreendimentos, interações internas com as universidades, relações sociais e institucionais; e captar, mediante amostra dos empreendimentos, características econômicas, financeiras e gerenciais dos EES, perfil sociocultural, relacionamento com as incubadoras e com outros agentes. Participaram do projeto de acompanhamento as trinta e três incubadoras apoiadas pelo PRONINC e uma amostra de noventa e um grupos incubados.

Ações também propostas no acompanhamento das incubadoras referiam-se à construção de base de dados sobre as incubadoras do PRONINC; desenvolvimento de um site do projeto capaz de armazenar e distribuir informações relevantes sobre as incubadoras vinculadas ao PRONINC; e produção e difusão de conhecimento abordando aspectos diversos acerca da trajetória das incubadoras e o potencial dessa inovação no campo da economia solidária.

**Tabela 2** – Incubadoras e empreendimentos incubados através de edital lançado em 2003 pelo PRONINC e avaliados através do projeto de acompanhamento desenvolvido pela FASE

<b>Regiões</b>	<b>Incubadoras</b>	<b>Empreendimentos</b>
Norte	2	18
Nordeste	8	82
Centro -Oeste	2	16
Sudeste	12	112
Sul	9	87
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>315</b>

Fonte: Varanda, 2007, p. 31.

Na avaliação de Oliveira (2007), o PRONINC “representa um valioso instrumento de política pública” ao favorecer as relações entre a universidade e a comunidade; aproximar as políticas públicas do ambiente acadêmico; incentivar a rede de colaboração entre universidades no país, mediando o debate metodológico e fortalecendo a produção científica no campo do cooperativismo, economia solidária e autogestão, bem como, estabelecendo diálogo entre diferentes atores que contribuem com a “[...] construção de um pensar alternativo para o desenvolvimento brasileiro” (OLIVEIRA, 2007, p. 37).

Dados do acompanhamento realizado pela FASE indicam a crescente demanda apresentada às universidades por parte

de órgãos da administração municipal, movimentos sociais e outras entidades para o estabelecimento de apoio e assessoria na criação ou fortalecimento de empreendimentos solidários e autogestionários. O atendimento a essa demanda está ligado diretamente ao desenvolvimento de tecnologia, estudos e pesquisas por parte das equipes das incubadoras, o que exige dessas a manutenção de seu corpo técnico e acadêmico e a continuidade das atividades.

Na prática, o atendimento às demandas propostas à ITCP/UNEB foram realizadas parcialmente devido a cortes no projeto aprovado pelo PRONINC:

Como é sabido, ocorreram cortes nos projetos apoiados pelo PRONINC nessa sua segunda fase iniciada em 2003, efetuados pelo Comitê Gestor do Programa. O projeto original enviado pela ITCP, orçado no valor de R\$ 354.821,20 (trezentos e cinquenta e quatro mil oitocentos e vinte e um reais e vinte centavos), sofreu um corte de 23,16%, prejudicando a realização de algumas metas previstas originalmente, especificamente as metas 8, 9 e 10 constantes do Plano de Trabalho inicial do projeto que seriam realizadas em rede. (UNEB, 2007, p. 26).

As ações da ITCP/UNEB realizadas na vigência do PRONINC001/2003 foram a consolidação dos empreendimentos COOFE, COOPERJOVENS, COOPERTRAC, COOPERART e COOPERCORTE; incubação dos novos empreendimentos

COOPAFRO em parceria com o Instituto Afrânio Afonso Ferreira - IAAF e AMAC apoiado pela Coordenadoria Ecumênica de Serviços - CESE. Outras metas propostas, a exemplo da elaboração de uma proposta de alfabetização e letramento para os grupos incubados, a estruturação de um núcleo da ITCP/UNEB na região sisaleira, a sistematização da experiência de incubação, a formação de formadores em economia solidária e a ampliação da formação de alunos de graduação e pós-graduação ficaram sem cumprimento devido à interrupção do projeto antes do período de finalização planejado.

Ao relatar o trabalho de incubação realizado no período, a equipe da ITCP conclui que:

Destacamos como resultados obtidos nesse período a identificação de novas parcerias e oportunidades de novos trabalhos em temas correlatos, abrindo uma diversidade de atuação da Incubadora em Salvador e em outros municípios baianos. O desenvolvimento de projetos em parceria com prefeituras baianas e consórcios municipais são possibilidades concretas que vêm despontando, fruto da visibilidade do trabalho da ITCP/UNEB que vem se verificando pela sua inserção e das cooperativas incubadas nos debates a nível local e nacional no movimento da Economia Solidária. (UNEB, 2007, p. 28).

A descontinuidade política inviabilizou as parcerias iniciadas com órgãos da administração dos municípios interessados em apoiar a criação de empreendimentos solidários. Na universidade, as dificuldades em articular o ensino e a extensão tornaram inviável a implantação de um núcleo da ITCP/UNEB na região sisaleira. Enfim, se por um lado esse período permitiu o acúmulo de experiência e desenvolvimento de metodologia de incubação de empreendimentos solidários e cooperativos, por outro fez emergir obstáculos e dificuldades a serem enfrentadas pela equipe ao longo de sua trajetória.

O decreto presidencial de nº 7.357, de 17 de novembro de 2010, institucionaliza regulamentando o funcionamento e a composição do PRONINC e do seu Comitê Gestor, ao definir seus conceitos e objetivos. Nessa nova fase, o Comitê Gestor avançou na implementação da política de acompanhamento e avaliação do programa, selecionando em 2009 o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, organização da sociedade civil de interesse público para realizar a Avaliação do Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares- PRONINC, uma avaliação externa de natureza quantitativa e qualitativa do PRONINC abrangendo o período de 2003 a 2009.

O modelo de avaliação proposto pelo IADH e coerente com a filosofia da incubação de cooperativas populares

fundamentou-se numa avaliação reflexiva e participativa capaz de promover um processo de aprendizagem social ampliando a compreensão sobre o programa, seus desafios, dificuldades, aproximando as articulações entre as esferas de governo envolvidas no campo da economia solidária, as ITCP e os EES.

A Avaliação do Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - PRONINC foi organizada de maneira a contemplar três dimensões, a primeira de institucionalização nas categorias de inserção das incubadoras nas IES, articulações políticas, estratégias de sustentabilidade econômico-financeira; metodologia de incubação e suas relações com as tecnologias sociais; desempenho das incubadoras nas categorias de organização jurídica, estratégias de apoio à comercialização de acesso a crédito e a políticas públicas e grupos incubados; uma segunda dimensão a dos Empreendimentos de Economia Solidária (EES), nas categorias de caracterização geral, gestão, produção e comercialização; e, a terceira dimensão de gestão do PRONINC nas categorias história, composição e funcionamento e institucionalização do programa.

O processo de avaliação envolveu 54 incubadoras numa relação de 58, em que foram entrevistados 48 gestores de 47 IES e aplicados questionários a 171 EES, representando 31% do total de EES relacionados. A metodologia utilizou-se, ainda, da realização de oficinas temáticas para análise e sistematização

de dados quantitativos e qualitativos com grupos incubados na discussão de temas como a institucionalização, metodologia de incubação, tecnologia social, incubação e reciclagem, incubação de segmentos específicos.

Aspectos avaliados relativos a ITCP/UNEB demonstram seu enraizamento institucional na composição do Núcleo de Cooperação e Ações em Políticas Públicas e Economia Solidária - COAPPES – o processo de institucionalização da incubadora na estrutura orgânica da universidade está consolidado criando as condições necessárias à sua expansão e fortalecimento. A inserção de docentes na ITCP/UNEB é insatisfatória e a dos discentes oscila de acordo com as possibilidades de vinculação desses em projetos que disponham de bolsas de pesquisa. A inserção de servidores é destaque na estrutura da ITCP/UNEB, que conta com quadro permanente e qualificado pela formação acadêmica, atuando na incubadora desde sua criação.

A difusão de conhecimento acadêmico decorrente da experiência da incubadora é realizada principalmente mediante a publicação de artigos em revistas especializadas e capítulo de livros publicados pela editora da universidade, teses e dissertações com pesquisas tendo a incubadora como *locus* não encontrados; contudo o acervo não dispõe desse registro sistematizado, o que ocorre, também, em relação a monografias de graduação e TCC de alunos estagiários

bolsistas. A criação do *site* contribuiu no armazenamento e distribuição do conhecimento produzido na ITCP/UNEB, contudo sua atualização depende da inserção de discentes na área de informação e comunicação social.

No aspecto referente à metodologia de incubação e sua relação com as tecnologias sociais, a ITCP/UNEB apresentou o desenvolvimento de produção originada de materiais descartados que geraram tecnologia social original e inovadora. A produção de pão enriquecido com sementes de abóbora fabricado e comercializado pela COOFE e a telha de sisal e cimento fabricada com resíduo de produção de fibra do sisal, tecnologia desenvolvida em projeto de pesquisa com a COOPERJOVENS.

## **Considerações finais**

A história da ITCP/UNEB confunde-se com a própria trajetória do PRONINC desde a participação da incubadora no primeiro seminário, em maio de 1998, no Rio de Janeiro, com objetivo de disseminar conhecimento sobre cooperativismo e selecionar as cinco primeiras universidades para sediar as novas incubadoras, passando pelo seminário de avaliação ocorrido no DF em 2010. Considera-se relevante a criação e manutenção do programa para criação e consolidação da incubadora de cooperativas populares em geral e para a ITCP/

UNEB, uma das cinco primeiras a serem criadas no país e a primeira na Bahia.

O programa possibilitou a criação de incubadoras universitárias, serviu como dinamizador da extensão universitária e permitiu a articulação entre a comunidade acadêmica e a sociedade, e nessa experiência é possível identificar os efeitos da descontinuidade política que cria obstáculos à consolidação da política pública no campo da economia solidária, revelando alternância em termos de avanços e retrocessos.

As avaliações externas realizadas pela FASE e IADH não alcançam as especificidades do processo de autoavaliação, realizado como proposta da FINEP, no qual os atores se confrontam como a ação-reflexão-ação sobre a prática de incubação e as relações de sociabilidade, identidades sociais e de pertencimento, estabelecidas entre os membros da incubadora e os cooperantes em sua fase inicial de implantação.

Novos rumos na concepção do PRONINC e aprofundamento das discussões e decisões sobre política pública em economia solidária vêm sendo apontadas tanto no relatório elaborado pela FASE (2007) quanto no documento produzido pela IADH (2010). Insere-se nesse novo rumo pensar as articulações entre o programa e as demandas setoriais dos diversos ministérios partícipes do Comitê Gestor

orientadas no sentido de assegurar às incubadoras o apoio e a flexibilidade necessários ao atendimento aos empreendimentos solidários, priorizando suas demandas efetivas e solidárias. Nessa perspectiva, aponta-se a formação e consolidação das redes de cooperação de incubadoras como estratégia capaz de fortalecer solidariamente seus pontos de entrelaçamento.

Conclui-se que o programa possibilitou a criação de incubadoras universitárias servindo como dinamizador da extensão universitária, permitindo a articulação entre a comunidade acadêmica e a sociedade, e identificam-se os efeitos da descontinuidade política que cria obstáculos à consolidação dessa política.

## REFERÊNCIAS

DUBEUX, Ana. O papel das universidades na construção da economia solidária no Brasil. **Proposta: Revista Trimestral de Debate da FASE**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 111, p. 4 -15, 2007. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1\\_anadubeux.pdf](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_anadubeux.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2014.

FINEP. FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. Histórico do PRONINC. Disponível em: <[http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas\\_proninc](http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas_proninc)>. Acesso em: 2015.

FRAGA, Laís. **Extensão e transferência de conhecimento:** as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. 2012. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

NATIVIDADE, Elisângela Abreu; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **Gestão de política pública de geração de trabalho e renda:** análise de um programa da Secretaria Nacional de Economia Solidária. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1032.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.

OLIVEIRA, Benedito. Os diálogos e as sinergias entre o PRONINC, as cooperativas populares e a economia solidária. **Proposta: Revista Trimestral de Debate da FASE**, Rio de Janeiro, v. 31 n. 111, p. 35-41, 2007. Disponível em <http://justicaambiental.org.br/v2/pagina.php?id=3325> .Acesso em: 18 set. 2014.

PRAXEDES, Sandra. **Políticas públicas de economia solidária:** novas práticas, novas metodologias. Brasília, DF: IPEA, maio 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** 2002. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/>

curso/aatr2/a\_pdf/03\_aatr\_pp\_papel.pdf>. Acesso em: 11 set. 2014.

UNEB. UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA.  
**Autoavaliação do projeto “Estruturação e desenvolvimento de uma Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares na Universidade do Estado da Bahia”.** Proposta pela Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Salvador, 2000.

UNEB. UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA.  
Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares.  
**Estruturação e Desenvolvimento de uma Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares na UNEB.** Relatório final para a FINEP. Salvador, agosto de 2002.

UNEB. UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA.  
**Consolidação dos trabalhos de incubação de empreendimentos populares solidários desenvolvidos na UNEB.** Relatório final. Salvador, junho, 2007.

VARANDA, Ana Paula. Contribuições ao processo de institucionalização do PRONINC. **Proposta: Revista Trimestral de Debate da FASE**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 111, p. 27-34, 2007. Disponível em: <<http://justicaambiental.org.br/v2/pagina.php?id=3325>>. Acesso em: 18 set. 2014.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Ana Amélia de Nascimento Amorim**

Graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Salvador (2001), Mestranda do Curso Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (2014), possui MBA em Gestão e Consultoria de Recursos Humanos (2005) pelas Faculdades Integradas da Bahia. É servidora efetiva da Prefeitura Municipal de Salvador, ocupante do cargo profissional de atendimento integrado, e atualmente está lotada na Casa Civil, como Coordenadora de Planejamento Estratégico, onde compõe a equipe de Projetos Estratégicos. Atua como docente no Centro Universitário Estácio da Bahia, responsável pelas disciplinas: Processo de Trabalho no Serviço Social, Seminários Temáticos em Serviço Social e Estágio supervisionado IV. Atua como docente da Faculdade São Salvador onde implantou o serviço social do NIS. Atua também como tutora do curso da modalidade a distância da UFBA.

## **Ana Celeste da Cruz David**

Doutora em Difusão do Conhecimento, com tese apresentada ao Programa de Doutorado Multi - Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento/UFBA - Linha de Pesquisa 02 - Difusão do Conhecimento, Comunicação e Gestão. Graduada em Pedagogia - UFBA. Especialização em Psicopedagogia pela UFBA, Especialização em Educação e Novas Tecnologias da Informação e Comunicação pela UNEB, Especialização em Tecnologias em Educação (PUC-RIO) e Especialização em Alfabetização pela Faculdade da Bahia. Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional na UNEB. Título da dissertação: “Formação do Gestor Escolar: uma estratégia de gestão do conhecimento”. Orientadora: Dr<sup>a</sup> Professora Leliana Santos de Sousa. Experiência na área de Educação, com ênfase em Alfabetização e Gestão Escolar, tendo atuado em 2006 como tutora do Programa PROGESTÃO do CONSED e Gestão Escolar e Tecnologias, uma parceria CONSED/PUCSP/MICROSOFT/Secretaria Estadual de Educação.

## **Bernadete de Lourdes Bittencourt**

Doutora em Sociologia Econômica e das Organizações pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa - ISEG-ULisboa (2014). Possui graduação em

Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia - EAUFBA (1997) e Especialização em Inovação e Difusão Tecnológica pela mesma Instituição (1999). Investigadora/membro colaboradora da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas - GOVCOPP, Universidade de Aveiro; e do Centro de Investigação em Sociologia Econômica e das Organizações - SOCIUS/ISEG/U-Lisboa. Possui domínio de especialização em administração pública, desenvolvimento sustentável, economia social e solidária, inovação social, inovação e difusão tecnológica, políticas de desenvolvimento local, redes de sociabilidade e terceiro setor. Atualmente interessa-se por investigar a inovação social, o empreendedorismo, governança, inovação social, políticas de desenvolvimento regional e local sustentável e relações universidade-sociedade. Além disso, possui outras competências, nomeadamente em consultoria na área da gestão pública, desenvolvimento local sustentável e microempreendedorismo.

### **Darluce da Silva Oliveira**

Graduação em Ciências Biológicas pela Universidade Católica de Salvador (1976), especialização em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade de Pernambuco (1990), mestrado pela Universidade do Estado da Bahia/Quebec (2003),

doutorado em Educação pela Universidade de Salamanca, com ênfase em Educação Ambiental (2007). Atualmente é professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia, lecionando na graduação e pós-graduação. Desenvolve atividades docentes como professora convidada em curso de Formação de professores (Licenciatura em Pedagogia e Ciências Biológicas, na UEFS) Tem experiência na área de Educação e Educação Ambiental atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento sustentável, qualidade de vida, educação ambiental nos espaços formais e não formais; prática educativa, meio ambiente e gestão de resíduos sólidos.

### **Helenise Monteiro Guimarães**

Graduação em pintura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1984), mestrado em Artes Visuais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992), doutorado em Artes Visuais (2006). Atualmente é professora Adjunta IV do Departamento de História e Teoria da Arte da Escola de Belas Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, lecionando na graduação disciplinas de História da Arte, Cultura Popular, História Cultural e Antropologia da Arte. Professora do Programa de Pós-graduação em Artes Visuais, na linha Imagem e Cultura. Líder do Núcleo de Estudos de Carnavais e Festas NesCaFe.

### **José Antônio Carneiro Leão**

Licenciado em Educação Física pela Universidade de Pernambuco (UPE). Especialista em Metodologia do Ensino da Educação Física. Mestre em Gestão de Políticas Públicas. Doutor em Educação pela UFBA. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Humanas (DCHI) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pesquisador do Centro de Educação e Desenvolvimento Regional (CPEDR/UNEB). Professor do Curso de Especialização em Arte Educação: cultura brasileira e linguagens artísticas contemporâneas pela UFBA, Especialização em Metodologia da Educação Profissional da UNEB e Professor bolsista Capes/UAB/EaD/UNEB no Curso de Licenciatura em Educação Física.

### **Laís Carlos Boaventura Santos**

Graduação em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (2012). Tem experiência na área de gerenciamento de resíduos sólidos e planejamento urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: valorização dos resíduos da construção civil, sustentabilidade, reciclagem, planejamento urbano. Atualmente é Pesquisadora do Grupo de Resíduos Sólidos e Efluentes da Universidade Federal da Bahia.

## **Lirandina Gomes**

Doutora e mestre em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe (2011) e Universidade Federal da Bahia (1998) respectivamente, especialista em Gestão Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade do Estado da Bahia (2005) e em Ecoturismo: Interpretação e Educação Ambiental Universidade Federal de Lavras (2002), pós-doutora pelo Centro de Investigação em Sociologia Econômica e das Organizações da Universidade Técnica de Lisboa. Atualmente é professora dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade do Estado da Bahia. Tem experiência na área de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, atuando principalmente nos seguintes temas: turismo, meio ambiente, globalização, sustentabilidade e território.

## **Luiz Antônio dos Santos Silva**

Graduando do curso de Administração da UNOPAR, Graduação em Tecnólogo em programação de computadores pela Faculdade Reunidas Nuno Lisboa, Brasil (1981), Membro do Núcleo de Estudos de Carnavais e Festas NesCaFe (Técnico). Administrador de Redes da Escola de Educação Física e Desportos/UFRJ.

### **Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva**

Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado da Bahia (1998), graduação em Economia pela Universidade Católica do Salvador (1997), Especialização em Metodologia do Ensino Superior pelo Centro de Estudos de Pós-Graduação Olga Metting (2003), mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (2005) e Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2011). Atualmente é Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia.

### **Manoel Justiniano Melo da Fonseca**

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Economia Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão – ISEG da Universidade Técnica de Lisboa – UTL. Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações pelo Instituto Superior de Economia e Gestão – ISEG da Universidade Técnica de Lisboa. Analista de Processos Organizacionais da Companhia de Governança Eletrônica do Salvador – COGEL, à disposição da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN e Coordenador de Tutoria do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, na modalidade a distância, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Com experiência na área interdisciplinar, atuando principalmente com os seguintes temas: economia brasileira, planejamento

econômico, desenvolvimento sustentável, administração pública, finanças públicas, governo eletrônico, internacionalização de empresas, estratégia e estrutura organizacional.

### **Matheus Pereira de Queiroz**

Graduado em História pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia, defendendo a dissertação Análise da Política de Inovação do Estado da Bahia a partir das ações de fomento aos Núcleos de Inovação Tecnológica. Foi Coordenador do Núcleo de Inovação Tecnológica da Universidade do Estado da Bahia entre 2008 e 2010. Integrou a Coordenação da Rede de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia da Bahia (REPITTec) de 2010 a 2011. Atualmente é Analista de Gestão em Saúde no Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz - Fiocruz Bahia, coordenando o Núcleo de Inovação Tecnológica da instituição.

### **Rosali Braga Fernandes**

Graduação pela Universidade Federal da Bahia com o Bacharelado (1985) e a Licenciatura (1987) em Geografia. Possui mestrado em Arquitetura e Urbanismo (1992) pela mesma universidade e o doutorado em Geografia Humana pela Universidad de Barcelona (2000), Espanha. Atualmente é professora adjunta da Universidade

do Estado da Bahia e da Universidade Católica de Salvador, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano e regional, política da habitação, segregação residencial e questões urbanas da cidade de Salvador.

### **Suzana Campos de Freitas Paranhos**

Graduação em Engenharia de Alimentos - Universidade Estadual de Feira de Santana (2012), MBA em Gestão Empresarial - Devry Brasil (Faculdade Ruy Barbosa) (2014), atuou na Nestlé nordeste alimentos e bebidas - Feira de Santana, no cargo: colaboradora na garantia da qualidade; atuou no Sistema de apoio as micro e pequenas empresas, SEBRAE, no programa Agentes Locais de Inovação – ALI. Atuou na empresa MI Flavors Representação - Duas Rodas com trabalho baseado em relações pessoais e metas. Principais produtos: Aromas, Linha de Sorvetes, Condimentos e aditivos e Linha de chocolates. Atua como professora SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, nas disciplinas Análise Sensorial, Tecnologia de Massas e Panificação, Nutrição aplicada para curso técnico em alimentos, através de aulas audiovisuais e práticas de laboratório. Atua na empresa Salvador Decor, como consultora de *marketing* e planejamento. Tem experiência na área de: auditorias internas e externas de certificação em ISO 9001 e ISO 22000. Formação e atuação em projetos de gestão da qualidade e da produção.

Formato: 150 x 210 mm  
Fonte: Cambria, 14 e 12,5 e Minion Pro, 12  
Miolo: papel Offset, 90 g/m<sup>2</sup>  
Capa: papel Supremo, 300 g/m<sup>2</sup>  
Impressão: abril, 2016.

## **SOBRE A ORGANIZADORAS**

### **Ana Maria Ferreira Menezes**

Graduação em Economia, pela Universidade Federal da Bahia (1979), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (1986) e doutorado em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (2002), com estágio de pesquisa (bolsa sanduíche CAPES) no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Atualmente é professora plena da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, na modalidade a distância (bolsista CAPES) e professora permanente do Doutorado Multi-Institucional, Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.

### **Maria de Fátima Hanaque Campos**

Graduação em Artes Plásticas pela Universidade Federal da Bahia (1981), mestrado em História da Arte pela Universidade de São Paulo (1990), doutorado em História da Arte pela Universidade do Porto – Portugal (2004). Atualmente é professora titular da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), atua na coordenação pedagógica do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, na modalidade a distância e professora do Doutorado Multi-Institucional, Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento. Tem experiência na área de História da Arte e Cultura.

O livro *Interfaces das Políticas Públicas e Desenvolvimento* reúne trabalhos que resultam das pesquisas de professores e pesquisadores de diversas instituições, e que têm por objeto de estudo a questão das políticas públicas e desenvolvimento. As abordagens metodológicas utilizadas se voltam para a transversalidade e para a interdisciplinaridade, o que possibilita o entendimento da complexidade dos fenômenos pertinentes à temática abordada. Dessa forma, esses trabalhos se destacam pelas reflexões sobre temas relativos às políticas públicas e o meio ambiente, turismo, espaço, inovação tecnológica, inovação social, inclusão social, política educacional, políticas de cultura, esporte e lazer, ambiência inovadora e economia solidária. Demonstram a sensibilidade e conhecimento dos autores no sentido de descortinar problemas que se constituem em desafios para o desenvolvimento. A expectativa é que este livro amplie a discussão dos problemas aqui tratados e agregue conhecimentos que contribuam com a construção coletiva de soluções que possibilitem uma dinâmica inovadora no trato das políticas públicas e do desenvolvimento.



[www.eduneb.uneb.br](http://www.eduneb.uneb.br)

