

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Carolina Freddo Fleck**

**A Universidade no Desenvolvimento do Mercado de  
Trabalho: Um estudo de caso em Santana do  
Livramento**

**Porto Alegre  
2012**

**Carolina Freddo Fleck**

**A Universidade no Desenvolvimento do Mercado de Trabalho: Um estudo de caso em Santana do Livramento**

**Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.**

**Orientador (a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Valmiria Carolina Piccinini**

**Porto Alegre  
2012**

## CIP - Catalogação na Publicação

Freddo Fleck, Carolina

A Universidade no Desenvolvimento do Mercado de Trabalho: Um estudo de caso em Santana do Livramento / Carolina Freddo Fleck. -- 2012.  
187 f.

Orientadora: Valmiria Carolina Piccinini.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Universidade. 2. Mercado de Trabalho. 3. UNIPAMPA. 4. Região do Pampa. 5. Desenvolvimento Regional. I. Piccinini, Valmiria Carolina, orient. II. Título.

**Carolina Freddo Fleck**

**A Universidade no Desenvolvimento do Mercado de Trabalho: Um estudo de caso em Santana do Livramento**

**Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.**

Conceito final:

Aprovado em ..... de ..... de .....

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Neusa Rolita Cavedon – PPGA/ UFRGS

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue – PPGE/ UFRGS

---

Prof. Dr. Breno Augusto Diniz Pereira – PPGA/ UFSM

---

Orientador – Prof. Dr<sup>a</sup>. Valmiria Carolina Piccinini – PPGA/ UFRGS

Você ganha coragem e confiança fazendo as coisas  
que acha que não tem condições de fazer".  
(Eleanor Roosevelt)

Dedico este trabalho aos meus pais, Sirio e Izabel, meus exemplos e minha força em todas as etapas que me fizeram chegar até aqui e ao meu amor João Garibaldi pelo carinho, companheirismo, dedicação e força em todos os momentos e que foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao final da tese é um momento que merece reflexão por todo caminho percorrido e que gerou o trabalho aqui apresentado e também de agradecimento a todos que de alguma forma contribuíram para o trabalho e tornaram a conclusão desta etapa possível.

Quero agradecer em primeiro lugar a minha família que eu amo tanto, especialmente aos meus pais Izabel e Sirio, pelo constante apoio e incentivo. Sem vocês não chegaria até aqui.

Aos meus irmãos Frederico e Augusto, que acompanham toda minha trajetória com muito carinho e companheirismo e sempre um incentivo quando o cansaço tomava conta.

Ao meu querido João, pelo incansável apoio e companheirismo. Estiveste ao meu lado nestes quatro anos e teu amor me deu força sempre. Este é mais um dos momentos de conquista juntos e que farão parte da nossa história.

À professora Valmiria, pelo acompanhamento destes quatro anos e por me exigir sempre um pouco mais para chegarmos a este resultado. Obrigada.

Às professoras Neusa e Maria Alice que acompanham este trabalho desde sua fase de projeto e ao Prof. Breno que acompanha minha trajetória desde o mestrado e aceitou participar de mais esta etapa. As contribuições de vocês foram e são fundamentais para os resultados alcançados.

Aos meus amigos do coração, obrigada pelo carinho e apoio, pela distração nos momentos de estresse e por estarem constantemente presentes e torcendo por este momento, mesmo à distância.

Agradeço a Universidade Federal do Pampa, em especial ao campus Santana do Livramento, onde tive apoio desde o momento de meu ingresso na instituição como docente em agosto de 2008, ainda no início do doutorado e também durante a coleta de dados pelo apoio e reconhecimento da importância do doutorado para meu aperfeiçoamento acadêmico.

## RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo identificar e apresentar as formas pelas quais uma universidade pode desenvolver competências territoriais e recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho regional. Para responder a este propósito optou-se inicialmente por um resgate de teorias que reforçasse esse pensamento e gerasse uma contribuição teórica do estudo. Com a construção de uma associação entre desenvolvimento territorial e mercado de trabalho, a partir da adoção do conceito de desenvolvimento territorial sustentado, com aporte para análise de uma região a partir de suas características culturais, econômicas, políticas e naturais, e do conceito de mercado de trabalho segmentado, para explicar o papel da universidade no desenvolvimento de competências territoriais e recursos humanos qualificados. A justificativa se deu no fato de que diferentes segmentos seriam necessários para que ocorresse o desenvolvimento a partir das competências territoriais, de forma sustentada. Colocando a Universidade neste contexto, a mesma deveria ser vista como um agente de desenvolvimento para as regiões. Como forma de compreender empiricamente o fenômeno estudado optou-se por um estudo de caso com a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), no campus Santana do Livramento. Destaca-se que a pesquisa foi delimitada a um campus da UNIPAMPA para que fosse possível uma análise mais detalhada do mercado de trabalho na cidade e associação da teoria com o ambiente pesquisado. Foram realizadas entrevistas, análise de documentos e análise de dados secundários como forma de compreender o mercado de trabalho da cidade e a inserção da UNIPAMPA neste local. Em termos metodológicos, acredita-se ter consolidado o trabalho tanto pela triangulação de diferentes técnicas para análise e também pelo uso de uma análise de regressão para verificar mudança estrutural, no caso específico da dinamização do mercado de trabalho a partir da criação da UNIPAMPA. Com a triangulação de dados foi possível a verificação *in loco* dos elementos destacados na revisão teórica (contribuição empírica do estudo), de como uma universidade, criada com a finalidade de auxiliar no desenvolvimento de uma região estagnada economicamente, pode contribuir para o mercado de trabalho e desenvolvimento. Este fenômeno parte de duas premissas: aumento do número de pessoas qualificadas a trabalharem nesta região, que tenham relação com as competências territoriais e; desenvolvimento das competências territoriais (primeiramente participando como agente ativo de identificação destas) que podem, como consequência, dimensionar os segmentos do mercado de trabalho da região. Por fim, o fechamento do trabalho indica as limitações e as possibilidades de estudos futuros que permitirão melhor compreensão do fenômeno estudado.

**Palavras-chave:** universidade – desenvolvimento territorial sustentado – mercado de trabalho segmentado – UNIPAMPA – Santana do Livramento

## ABSTRACT

This research aimed to identify and present the ways in which a university can develop territorial competence and qualified human resources for the regional labor market. To answer this purpose we choose initially a review of theories that reinforce this idea and generate a theoretical contribution of the study. With the construction of an association between regional development and labor market, from the adoption of the concept of sustainable territorial development, with input for the analysis of a region from its cultural, economic, political and natural, and the concept of segmented labor market to explain the role of universities in the development of territorial competence and qualified human resources. The justification was given in the fact that different segments would be required for development to occur from the territorial jurisdiction in a sustainable way. Putting the University in this context, it should be seen as a development agent for the regions. In order to understand the phenomenon studied empirically we chose a case study with the Federal University of Pampa (UNIPAMPA), on Santana do Livramento campus. It is noteworthy that the research was limited to one campus of UNIPAMPA to make it possible a more detailed analysis of the labor market in the city and linking theory with the environment studied. Interviews were conducted, examining documents and secondary data analysis in order to understand the labor market of the city and the insertion of UNIPAMPA. In methodological terms, it is believed to have consolidated the work of both the triangulation of different techniques for analysis and also by using a regression analysis to check for structural change in the specific case of dynamic labor market with the creation of UNIPAMPA. With data triangulation was possible to spot verification of the elements highlighted in the literature review (empirical contribution of the study) of how a university, created with the purpose of assisting the development of a region of depressed economy can contribute to the labor market and development. This phenomenon starts from two premises: increased number of qualified people to work in this region and, development of territorial competence (primarily participating as an active agent to identify these) and as a consequence, scale segments labor market in the region. Finally, the conclusion of this study indicates the limitations and possibilities for future studies that will enable better understanding of the phenomenon.

**Keywords:** university - sustainable territorial development - segmented labor market – UNIPAMPA – Santana do Livramento.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Divisão do Rio Grande do Sul em Metade Sul (em verde) e Metade Norte .....	42
Figura 2: Mapa Conceitual da Tese .....	92
Figura 3: Distribuição das unidades da UNIPAMPA no Rio Grande do Sul .....	98
Figura 4: Linha imaginária que divide Santana do Livramento de Rivera .....	133
Figura 5: Evolução do IDESE Educação em Santana do Livramento .....	155
Figura 6: Evolução do número de empregos em Santana do Livramento desde a implantação da UNIPAMPA no município .....	157
Figura 7: Evolução do número de empregos no Rio Grande do Sul entre Jan/2003 e Out/2011 .....	187
Quadro 1: Síntese das principais abordagens relacionadas a desenvolvimento endógeno/ regional .....	28
Quadro 2: Formas de flexibilização do trabalho .....	51
Quadro 3: Número de empregos* e sua participação relativa nos setores da economia dos municípios da UNIPAMPA .....	64
Quadro 4: Síntese dos argumentos teóricos da tese .....	93
Quadro 5: Fontes de obtenção de informações e técnicas utilizadas .....	103
Quadro 6: Participantes da coleta de dados da pesquisa de campo .....	104
Quadro 7: Síntese dos procedimentos adotados para o Estudo de Caso .....	110
Quadro 8: Cidades da UNIPAMPA no Rio Grande do Sul .....	124
Quadro 9: Síntese da inserção da UNIPAMPA em Santana do Livramento a partir do modelo EPCN .....	140
Quadro 10: Incentivos estabelecidos pela prefeitura municipal de Santana do Livramento e geração de empregos .....	145

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados de população*, PIB per capita**, valor adicionado bruto** (VAB em mil reais), salário médio *** e número de empresas dos municípios da UNIPAMPA e do Estado do Rio Grande do Sul. ....	127
Tabela 2: Indicadores do Mercado de Trabalho de Santana do Livramento.....	142
Tabela 3: Empresas fundadas em Santana do Livramento e na região do Pampa entre 2006 e 2009.....	146
Tabela 4: Setores de atividade econômica que mais cresceram entre 2006 e 2009.....	147
Tabela 5: Setores de atividade econômica que mais cresceram entre 2006 e 2009 em Santana do Livramento .....	148
Tabela 6: Remuneração (R\$/mês) nos setores da economia de Santana do Livramento e valores médios dos dez municípios da UNIPAMPA. ....	150
Tabela 7: Produção das principais criações (em cabeças) e da lã ovina, mel (toneladas) e leite (litros) em Santana do Livramento e sua classificação no Rio Grande do Sul e Brasil. ....	151
Tabela 8: Produção dos principais produtos agrícolas (toneladas) em Santana do Livramento e sua classificação no Rio Grande do Sul e Brasil. ....	151
Tabela 9: Coeficientes da regressão de tendência/mudança com o estabelecimento da UNIPAMPA (Yt) e da regressão semilog (lnYt) para a variável de número de empregos em Santana do Livramento e Rio Grande do Sul e Uruguai.....	158

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACIL/ Santana do Livramento	Associação do Comércio e Indústria de Santana do Livramento
FEE/RS	Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul
IES	Instituições de Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
SMD	Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Santana do Livramento
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
URCAMP	Universidade da Região da Campanha
WCDE	World Commission of Development and Environment
WWF	World Wildlife Foundation

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>PARTE I .....</b>	<b>18</b>
<b>2. O CONTEXTO DA PESQUISA.....</b>	<b>19</b>
<b>3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 O conceito Desenvolvimento .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 O debate sobre o desenvolvimento regional.....</b>	<b>26</b>
3.2.1 O conceito de território .....	29
3.2.2 Desenvolvimento local – Desenvolvimento territorial .....	31
<b>4. DESENVOLVIMENTO TERRITORIALIZADO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>36</b>
<b>4.1 Desenvolvimento Regional no Brasil.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2 Desenvolvimento na Região Sul .....</b>	<b>40</b>
4.2.1 Desenvolvimento no Rio Grande do Sul.....	41
4.2.2 Desenvolvimento na Metade sul .....	44
<b>5. O MERCADO DE TRABALHO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>48</b>
<b>5.1 A definição de mercado de trabalho .....</b>	<b>49</b>
<b>5.2 Os mercados de trabalho em múltiplos segmentos .....</b>	<b>56</b>
<b>5.3 O Mercado de Trabalho e o Desenvolvimento .....</b>	<b>58</b>
<b>5.4 O Mercado de Trabalho no Brasil e no Rio Grande do Sul.....</b>	<b>59</b>
5.4.1 Mercado de Trabalho No Brasil.....	60
5.4.2 Mercado de Trabalho no Rio Grande do Sul .....	62
<b>5.5 O conceito de mercado de trabalho, desenvolvimento territorial sustentado e o papel das universidades na perspectiva da pesquisadora .....</b>	<b>67</b>
<b>6. AS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....</b>	<b>69</b>
<b>6.1 A História da Universidade Brasileira .....</b>	<b>70</b>
<b>6.2 A expansão do ensino superior e as novas universidades do interior .....</b>	<b>79</b>
<b>6.3 As universidades nas regiões: possibilidade de desenvolvimento .....</b>	<b>82</b>
6.3.1 O papel do ensino – pesquisa - extensão no Desenvolvimento Territorial .....	84
<b>7. Mapa Conceitual Para o Estudo.....</b>	<b>89</b>
<b>PARTE II .....</b>	<b>94</b>
<b>8. O ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>97</b>
<b>8.1 Delimitação do estudo .....</b>	<b>97</b>
<b>8.2 Informações e informantes.....</b>	<b>99</b>

8.3 Procedimentos de análise .....	105
8.4 Apresentação dos resultados .....	108
8.5 Síntese dos procedimentos de pesquisa .....	110
PARTE III .....	111
9. A CRIAÇÃO DA UNIPAMPA .....	112
9.1 O movimento pela criação de uma universidade federal no pampa gaúcho .....	113
9.2 A UNIPAMPA em seus primeiros anos .....	117
9.3 Os campi da UNIPAMPA e Santana do Livramento .....	126
10. A UNIPAMPA E A REGIÃO .....	129
10.1 Universidade e o ambiente econômico.....	132
10.2 Universidade e o contexto político .....	136
10.3 Universidade e o ambiente cultural .....	137
10.4 Universidade e o ambiente natural .....	139
11. O Mercado de Trabalho em Santana do Livramento e o papel da UNIPAMPA nos últimos cinco anos .....	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS .....	170
APÊNDICES.....	179

## INTRODUÇÃO

Essa tese representa a aspiração da autora em aprofundar o estudo sobre como as instituições de ensino superior podem contribuir para o processo de desenvolvimento das regiões onde estão inseridas, procurando compreender que elementos existem para formar tal relação e em que nível esta acontece. Como primeiro passo buscou-se aprofundar leituras sobre como as universidades podem estar comprometidas com o desenvolvimento regional e de que formas contribuem para tal.

Na literatura há uma tendência a relacionar o papel das universidades no que diz respeito ao desenvolvimento pela teoria da hélice tríplice, de Etzkowitz (ETZKOWITZ, 2005; 2009; BRANDÃO, 2007), a qual propõe que onde instituições de ensino superior são associadas ao governo e às empresas locais é possível que participem do processo que vai levar ao desenvolvimento. Parte do pressuposto de que a contribuição destas instituições se dá a partir de suas pesquisas de inovação tecnológica, inclusive no que diz respeito à criação e registro de patentes.

A possibilidade de uma universidade contribuir para o desenvolvimento de uma região, sobretudo no que se refere à inovação tecnológica e desenvolvimento de patentes instigou questionamento sobre outras contribuições que ela poderia agregar para o desenvolvimento de uma região. Destacando que uma instituição de ensino superior tem muito a oferecer para o desenvolvimento, especialmente pelos três pilares que compõem uma universidade: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Surgiu com esse argumento o ensaio teórico de qualificação do doutorado, onde foi discutido o papel da universidade no desenvolvimento regional e deu origem ao que viria a ser esta tese. Do ensaio de qualificação para a tese, o primeiro ponto que implicou em novo direcionamento foi o foco na área de Recursos Humanos. Optou-se por direcionar o foco para o mercado de trabalho e não somente desenvolvimento regional, passando a discutir teoricamente a contribuição da universidade para a formação e qualificação dos habitantes da região para o mercado de trabalho e tomando como ponto de comparação com o aporte teórico o caso específico de uma universidade que foi criada para alavancar o desenvolvimento de uma região de economia deprimida, procurando responder algumas questões como: Existe uma “fórmula” diferente para a constituição de universidades com este fim? Como se consolida? O que vem a ser o trabalho em

prol do desenvolvimento? Que elementos do desenvolvimento da região são vinculados à universidade?

Surgiu então a questão central: **De que forma uma universidade pode desenvolver competências territoriais e recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho na região em que está inserida?**

A partir da questão foi delimitado como objetivo geral: identificar e apresentar as formas pelas quais a Universidade Federal do Pampa pode desenvolver competências territoriais e recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho regional. Como objetivos específicos: - Realizar um levantamento da realidade socioeconômica e cultural da região do Pampa; - Verificar a situação do mercado de trabalho na região onde a UNIPAMPA está inserida; - Identificar os aspectos em que a UNIPAMPA pode contribuir para o desenvolvimento territorial da região em que se insere; - Verificar o tipo e o nível de formação oferecida pela Universidade que atenda as necessidades da região; - Apresentar contribuição teórica para o debate sobre o papel das Instituições de Ensino Superior no desenvolvimento do mercado de trabalho das regiões onde estão inseridas.

Houve inicialmente a preocupação de que ultrapassasse o senso comum de que as pessoas que saem da universidade com uma formação em uma área específica do conhecimento serão qualificadas para alguma área do mercado de trabalho. Seria simplista demais buscar resolver a questão desta forma e não seria abordada a questão do diferencial na formação e contribuição para o seu ambiente.

Foi dada atenção à qualificação dos estudantes que saem da Universidade, mas, além disso, foi preciso destacar o quanto o conceito de desenvolvimento regional está atrelado às competências de uma região e que a universidade é uma instituição com grande perspectiva de contribuir para o desenvolvimento das competências territoriais.

Primeiramente foram resgatados alguns conceitos, especificamente o de desenvolvimento com foco no desenvolvimento territorial sustentado, de universidade e de mercado de trabalho especialmente na teoria da segmentação. Com estes conceitos apresenta-se uma argumentação teórica que direciona a perspectiva da contribuição da universidade para o desenvolvimento do mercado de trabalho para a percepção de uma região que se desenvolve a partir de certas competências territoriais e da qualificação adquirida por seus acadêmicos para atuar

com estas competências. Tais argumentos constituem a primeira parte desta tese e esta discussão contribuiu para a delimitação do que deveria ser analisado no estudo.

Cabe salientar que se optou por realizar o estudo na expectativa de avançar em dois pontos: o primeiro, evidentemente, pela discussão teórica e que se espera venha a contribuir para o avanço do debate na área e maior compreensão das instituições do ensino superior e o ambiente que as cerca. O segundo, pela análise, em um estudo de caso, destas premissas procurando elementos que reforcem os argumentos teóricos ou até mesmo tragam novos argumentos para o debate.

Foi escolhida, como objeto para o estudo de caso, a Universidade Federal do Pampa, uma instituição de ensino superior, criada em 2006 com o propósito de auxiliar no desenvolvimento de uma região de estagnação econômica. A escolha por esta universidade se deu, primeiramente pelo propósito de criação da mesma e pela facilidade de acesso para a pesquisadora, docente em um dos *campi* da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Optou-se finalmente, por dar ênfase ao campus de Santana do Livramento, entre os dez de atuação da Universidade. Essa escolha se deu pela maior possibilidade de acesso a informações neste campus e pelo fato de que os dados gerais sobre os setores mais desenvolvidos da região e sua história de formação demonstravam semelhança significativa em termos de desenvolvimento e mercado de trabalho nas dez cidades, sendo possível com o estudo de caso focado em uma delas, aproximar alguns dos resultados encontrados às características comuns das demais cidades corroborando que os argumentos teóricos podem ser indicados para diferentes realidades, especialmente as regionais, com a inserção da universidade neste ambiente.

Foi analisado o momento em que a universidade surgiu e o contexto socioeconômico cultural quando de sua instalação. Além da compreensão deste ambiente, foi necessário fazer um mapeamento do mercado de trabalho da cidade e das competências territoriais que poderiam ser identificadas ainda sem a presença da universidade. O passo seguinte foi verificar entre órgãos como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Santana do Livramento (SMD) e Associação do Comércio e Indústria de Santana do Livramento (ACIL) informações sobre a inserção da UNIPAMPA na cidade e que tipo de contribuições poderiam já ser identificadas, mesmo com seus poucos anos de existência.

Entende-se como limitação neste estudo o pouco tempo de existência da UNIPAMPA e de atuação dos seus servidores. No entanto, pretende-se demonstrar como as ações já desenvolvidas convergem para ampliar o mercado de trabalho e influir no desenvolvimento regional. Assim, acredita-se que os resultados apresentados servirão não apenas para a comparação entre os argumentos teóricos apresentados e as ações da UNIPAMPA no que diz respeito ao desenvolvimento do mercado de trabalho e da região, mas também como base para estudos futuros de avaliação do desenvolvimento associados ao papel da universidade.

Acredita-se que a principal contribuição da tese está em uma discussão sobre o papel da universidade no desenvolvimento, sobretudo do mercado de trabalho regional e para o desenvolvimento territorial sustentado (econômico, político, cultural<sup>1</sup> e natural) explorando suas competências territoriais.

O estudo de caso, em Santana do Livramento, permite comparar a teoria com o que se vivencia em uma instituição criada com o propósito de atuar para o desenvolvimento regional. A opção em termos metodológicos foi de um estudo de abordagem qualitativa priorizando a análise de depoimentos; documentos; entrevistas e abordagem quantitativa com dados secundários, apresentando análise de regressão para a identificação de mudança estrutural visando mensurar a influência da Universidade no mercado de trabalho de Santana do Livramento. A opção pela abordagem mista se deu por considerar-se como a melhor forma de responder ao objetivo do estudo.

Na primeira parte desta tese é apresentada a revisão teórica e que serviu de base para a sequência da pesquisa. As partes II e III tratam respectivamente, dos procedimentos metodológicos adotados para o Estudo de Caso e análise do mesmo com considerações finais relacionando os argumentos teóricos com os dados encontrados em campo.

---

<sup>1</sup> Neste trabalho entende-se cultura como a forma comum e aprendida da vida, que compartilham os membros de uma sociedade, e que consta da totalidade dos instrumentos, técnicas, instituições, atitudes, crenças, motivações e sistemas de valores que o grupo conhece (Dicionário de Sociologia – Osborne, 2012).

## **PARTE I**

Como já destacado na introdução a estrutura da tese foi dividida em três partes de forma a deixar claros os procedimentos adotados e a forma de organização da pesquisa que concretizam os resultados deste trabalho.

Aqui são apresentados os argumentos teóricos, iniciando pelos capítulos que resgatam as teorias de desenvolvimento, desenvolvimento regional e mercado de trabalho, assim como a história do desenvolvimento do Rio Grande do Sul e do mercado de trabalho. Um capítulo de fechamento desta parte apresenta um mapa conceitual e quadro síntese das teorias que dão estrutura ao estudo.

## 2. O CONTEXTO DA PESQUISA

Os estudos sobre desenvolvimento permeiam as abordagens das ciências sociais aplicadas, humanas e da saúde, buscando identificar como os processos de desenvolvimento se desencadeiam ou entram, aceleram ou desaceleram e diferenciam ou aproximam países e regiões especialmente porque a evolução das nações tem sido associada, na história, à questão de como os territórios se desenvolveram social, econômica e culturalmente.

Os aspectos socioeconômicos e culturais perpassam as diferentes abordagens de pesquisa ampliando o foco de debates sobre o tema e dando destaque à preocupação com o desenvolvimento. As discussões acerca de como os países/regiões devem e vem atuando, a partir de diversas fontes (governantes, empresários, educadores, comunidade), buscam explicar o desenvolvimento não apenas numa abordagem econômica, mas também social.

As pesquisas que abordam o conceito de desenvolvimento nos diferentes países/regiões enfatizam a necessidade do “olhar” para o local como forma de melhor explicar os processos que levam ou levaram ao sucesso ou insucesso. Os modelos emergentes, especialmente de desenvolvimento regional, dão ênfase a um desenvolvimento baseado em ativos únicos (competências territoriais) e também nas circunstâncias da região da qual se trata, bem como o desenvolvimento de indústrias baseadas em conhecimento. Nesse sentido, diferentes autores enfocaram o conceito de desenvolvimento, entre eles Perroux (1967), que há algumas décadas, procurava demonstrar que crescimento e desenvolvimento devem ser tratados como conceitos distintos, mas ligados um ao outro como causa e consequência.

Um aspecto que pode ser considerado intrínseco ao desenvolvimento é o do mercado de trabalho de uma determinada região. Isso se dá porque a formação desse mercado também envolve questões políticas e educacionais, tais como as políticas públicas de emprego, o desenvolvimento em torno de novas oportunidades e uma educação de base e de formação em nível superior que possibilite uma qualificação profissional sólida.

Estudo feito pela OCDE (2007) indica que, em meio às interações nas quais o mercado de trabalho se constitui, algumas instituições podem incentivar e alavancar sua formação, como as Instituições de Ensino Superior, direcionadas a apoiar e ampliar a base para o desenvolvimento regional. Com este fim, estas instituições

devem buscar mais do que simplesmente educar, mas engajar-se na geração e no acúmulo de conhecimento para fortalecer os setores produtivos, garantindo a absorção de mão de obra e a consolidação de uma matriz produtiva regional.

Essas constatações levam a um processo de reavaliação do papel das Instituições de Ensino Superior - IES nas regiões em que estão inseridas. Afinal, das IES parte a disseminação do conhecimento e muitas das propostas de melhoria para as regiões por meio da tríade ensino-pesquisa-extensão. Além disso, considera-se que o conhecimento de base é fator imprescindível ao desenvolvimento e exige uma maior parte da população com escolaridade de nível superior e uma orientação voltada para o desenvolvimento também de parte desta população com interesse em ensinar. Para tal, é fundamental o fortalecimento das Instituições de Ensino Superior e a melhor compreensão sobre as funções que estas podem desempenhar (OCDE, 2007).

Identificar relações entre instituições que fazem parte do desenvolvimento da sociedade em que se inserem como podem ser as IES, e o mercado de trabalho formado nesta sociedade é uma pauta de discussão, há alguns anos, em países da Europa e América do Norte e essas relações foram apontadas como importantes no contexto do desenvolvimento. Na América do Sul, as discussões sobre o tema não avançaram tanto quanto naqueles países, entretanto, entre os países da América do Sul, o Brasil, mesmo com menor avanço nas discussões teóricas, tem demonstrado estar um pouco à frente dos demais no sentido de já instituir universidades (primeiramente apenas universidade privadas e comunitárias) com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento de regiões social e economicamente deprimidas (OCDE, 2007).

Neste sentido, percebem-se algumas ações que refletem o pensar as universidades vinculadas ao desenvolvimento, pois o governo federal brasileiro estabeleceu nos últimos anos um programa de reestruturação e expansão das universidades federais e entre as ações deste programa o aumento de vagas para acadêmicos; ampliação do corpo docente das universidades federais já existentes, e conforme mencionado acima, criação de novas universidades em regiões onde não havia ensino superior público, em especial as que necessitavam suporte para alavancar o desenvolvimento local, como foi o caso da Universidade Federal do Pampa, IES *multicampi* estruturada em 2006 e formalizada como instituição em

2008. Foi implantada na região do Pampa Gaúcho, Rio Grande do Sul com o objetivo de alavancar o desenvolvimento desta região.

As ações do Ministério da Educação no Brasil e do Projeto da OCDE sobre Educação Superior dão indícios de que a educação deve ser consolidada desde o ensino básico ao superior, para que os países possam se fortalecer em termos educacionais a curto, médio e longo prazo. Coloca-se a universidade na região como um elemento para o desenvolvimento desse território (MEC, 2012; OCDE, 2007). Em uma associação dessas ações, na argumentação que será apresentada nos próximos capítulos, considera-se que a interação da universidade com a sua região deve ser vista como um dos elementos para o desenvolvimento econômico e crescimento do mercado de trabalho, pois nesta instituição os indivíduos buscarão qualificação para atuarem em áreas que possibilitem desenvolvimento socioeconômico e cultural.

Nesse contexto, a Universidade participa de modo a atender as necessidades de formação das pessoas no território, oferecendo a qualificação necessária ao crescimento do mercado de trabalho. Além disso, deve contribuir com pesquisas que agreguem mais dados/informações/orientações para o desenvolvimento do território. O mercado de trabalho dinâmico depende do crescimento econômico, de políticas públicas e de “nichos” de mercado. Pode representar um papel dinamizador, pela existência de um maior número de pessoas qualificadas com conhecimento sobre os potenciais de expansão econômica da região, tornando mais acessível a consolidação de ações em prol do desenvolvimento.

### 3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Neste capítulo o primeiro tópico consiste em uma contextualização e apresentação histórica das mudanças em torno do conceito de desenvolvimento levando a uma discussão sobre desenvolvimento sustentável. O segundo apresenta a distinção entre os conceitos de local e território e em seguida o que vem a ser desenvolvimento territorial/regional. O capítulo encerra-se com uma argumentação que visa dar sustentação à tese a partir dos conceitos apresentados.

#### 3.1 O conceito Desenvolvimento

Ao abordar temas que envolvem o que é e como se dá o desenvolvimento de uma determinada região se faz necessária, primeiramente, uma melhor explicitação do conceito de desenvolvimento. Assim, numa abordagem ampla considera-se desenvolvimento como um processo complexo de mudanças contínuas, que envolve transformações não somente de ordem econômica como de ordem política e, fundamentalmente, de ordem humana e social. Esse conceito tem por base a sociologia do desenvolvimento de Perroux (1967a, p. 17), onde os processos de desenvolvimento são “transformações institucionais que traduzem avanços particulares em progresso da totalidade do social”, ou seja, as instituições<sup>2</sup> constituídas permitem que a sociedade progrida, pois para tal existem e esse progresso, deve ser distinto do conceito de crescimento.

Crescimento está relacionado a crescimento econômico, enquanto o conceito de desenvolvimento vai além e envolve questões como políticas públicas e a própria cultura local. Cabe destacar também que diferentes níveis de desenvolvimento não necessariamente geram crescimento econômico imediato, pois esta relação não é de igualdade entre os conceitos. Para Perroux (1967b; 1981) existe uma economia

---

<sup>2</sup> Corroborando com as considerações de Hodgson (2004), compreendem-se as instituições como sistemas de regras sociais (enraizadas em hábitos compartilhados de pensamento e comportamento); no entanto não simplesmente regras, mas construções sociais que influenciam o que as sociedades foram, são e virão a ser.

de desenvolvimento distinta da economia de crescimento. A economia do desenvolvimento foca no enquadramento político e na educação; sendo por isso mais ampla, enquanto a economia do crescimento se refere ao desenvolvimento industrial, sendo o crescimento econômico uma das bases para o desenvolvimento da sociedade. Cazella (2008, p.6) contribui com a delimitação entre desenvolvimento e crescimento ao afirmar que:

...o crescimento é uma parte indispensável, mas insuficiente do desenvolvimento. As formulações do desenvolvimento realçam o fato que, apesar das aparências de certa complementaridade, existem contradições profundas entre essas duas concepções.

Considera-se necessário um encadeamento causal entre as noções de crescimento, desenvolvimento e de progresso. O desenvolvimento chegou a significar crescimento, e o crescimento, nas discussões dos antigos biólogos sobre a relação entre “geração” e desenvolvimento, opunha-se à noção de desenvolvimento, ficando por um período, confusa a forma como poderiam ser diferenciados estes conceitos e sobre o significado de cada um deles (PERROUX, 1981). A economia do desenvolvimento abrange um conjunto maior de fatores para poder vir a ser considerada bem sucedida, como os aspectos humanos e sociais, enquanto a economia do crescimento é definida como o crescimento do produto, atribuindo o crescimento econômico aos investimentos e consumos globais.

Desde meados da década de 1970, quando os pesquisadores das ciências sociais começaram a discutir mais intensamente as formas pelas quais os países poderiam e deveriam estruturar um planejamento em prol do desenvolvimento, todos os aspectos relacionados à temática ganharam importância. Os planejamentos das regiões e países serviriam como forma de aperfeiçoar os recursos naturais, humanos e sociais para garantir os objetivos que a sociedade se propõe a atingir, sendo necessários estudos prévios dessas necessidades e dos meios de satisfazê-las (SACHS, 1986).

As modificações nas configurações de âmbito mundial que ocorreram nas últimas décadas do século XX, em especial a preocupação com questões globais como a sustentabilidade que ganhou ampla divulgação, levaram a uma ampliação das discussões em prol do planeta. Órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU) passaram a reunir seus representantes com o intuito de debater pontos estratégicos para o futuro e sobre as diferenças entre as nações no decorrer das décadas seguintes. A necessidade de planejamento era de primeira ordem.

O primeiro documento formal desenvolvido foi o relatório *Brundtland* em 1987. Neste relatório deu-se início ao processo de inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável e a necessidade de se pensar em desenvolvimento sem afetar os recursos que serão necessários para as gerações futuras. A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, surgiu, com programação da ONU, a Declaração do Milênio<sup>3</sup> e com esta declaração alguns objetivos de desenvolvimento fundamentais para o futuro das nações. Estes objetivos orientam atualmente as ações da ONU e dos países que integraram a proposta da declaração, buscando dar ênfase ao que seria benéfico para a sociedade como um todo.

Não apenas a declaração do milênio ainda vigora como, em consequência, outro projeto surgiu e ganhou força mundial, em prol do desenvolvimento e dando ênfase à sustentabilidade, a Agenda 21<sup>4</sup>. A partir dos tópicos levantados na agenda, países, estados e municípios passam a ter princípios orientadores para elaborar planos específicos para as necessidades locais. A Agenda 21 articula a necessidade de desenvolver a sustentabilidade para garantir o futuro da humanidade.

Uma das primeiras discussões sobre sustentabilidade veio do conceito de eco desenvolvimento de Sachs (1986), iniciado na década de 1970, quando o autor deixa claro em seu argumento que o fundamental para os países e regiões, especialmente aqueles em desenvolvimento, é aprender a olhar para as necessidades de melhoria na qualidade de vida de sua população como uma forma de encontrar potencial de desenvolvimento através do planejamento para suprir suas carências e utilização de recursos inexplorados. Para o autor, só é possível o desenvolvimento considerando cinco dimensões: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

As cinco dimensões de Sachs podem ser incorporadas ao conceito que atualmente se conhece por desenvolvimento sustentável, onde o tripé do

---

<sup>3</sup> A Declaração do Milênio reflete a preocupação de 191 países com o futuro do planeta a partir de objetivos bem pontuais, que são: I – acabar com a fome e a miséria; II – educação básica de qualidade para todos; III – igualdade entre sexos e valorização da mulher; IV – reduzir a mortalidade infantil; V – melhorar a saúde das gestantes; VI – combater a AIDS a malária e outras doenças; VII – qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; VIII – todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

<sup>4</sup> Projeto que reúne diversos grupos sociais (entidades públicas; associações diversas; etc.) para a mobilização, troca de informações, geração de consenso entorno das potencialidades, problemas, soluções, prioridades e meios de implementação seja a partir de um estado, seja de um município, etc.

desenvolvimento com sustentabilidade se ampara nos aspectos ambientais, sociais e econômicos. Em 1987, o relatório Brundtland, apresenta pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável e torna-se a referência para o que tem sido pensado em termos de planejamento futuro. Alguns autores, como Cazella (2008); Paas (2004) e Brandão (2007), afirmam que o conceito de desenvolvimento sustentável veio a substituir o conceito de eco desenvolvimento, pois o segundo restringiria as outras dimensões que o próprio Sachs considerava fundamentais.

A articulação do desenvolvimento sustentável, como foco principal da atualidade, de acordo com a Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento (WCDE, 1987), envolve um equilíbrio entre a melhoria da eficiência econômica, a proteção, a restauração dos sistemas ecológicos e o bem estar das pessoas, de forma que se devem considerar algumas premissas, tais como as referenciadas pela comissão mundial:

- 1) as necessidades do futuro deverão ser consideradas em prol do presente;
- 2) a integridade dos sistemas naturais é fator determinante para o desenvolvimento no futuro;
- 3) todos os indivíduos são incluídos no planejamento sustentável;
- 4) o ambiente pode ser mais bem protegido com melhorias na situação econômica dos países;
- 5) as gerações futuras devem ser referência para os planos de desenvolvimento.

Concordando com estas premissas, Paas (2004, p. 56) argumenta que

Qualquer definição (e acordo político) sobre a ordem mundial deve abranger os interesses do maior número de pessoas do planeta, para ser sustentável. Portanto, é importante que as pessoas de todas as culturas, religiões e etnias entendam a necessidade de se manifestar nesta discussão de forma inteligente. Isto requer formar pessoas com a capacidade de pensamento crítico, sensibilidade para ouvir diversos pontos de vista e o entendimento sobre como agir em prol da sustentabilidade na sua localidade.

A partir da constituição e construção do conceito de desenvolvimento sustentável, entende-se o mesmo como “um desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987, Capítulo II, pg. 1). Assim, é primordial a percepção de que, mesmo pensando no

bem da humanidade, para haver desenvolvimento há necessidade de olhar para o local, em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais e segundo as especificidades de cada região, pensar no desenvolvimento regional sustentado. No tópico a seguir discute-se como se dá o desenvolvimento com o “olhar” voltado para o local.

### **3.2 O debate sobre o desenvolvimento regional**

O processo de mudança contínua é a base que sustenta o conceito de desenvolvimento. Como tal, ao longo das últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI vieram à tona diferentes argumentações a respeito de quais seriam as mudanças ideais para que fosse possível esse desenvolvimento. Diferentes correntes teóricas (relacionadas a redes, indústrias, pequenas e médias empresas, contexto regional como um todo, entre outras) das ciências sociais surgiram, em especial, quando o debate passou a centrar em torno do conceito de desenvolvimento regional e desenvolvimento endógeno.

Os autores que mais se relacionavam com cada uma das correntes (quadro 1), apresentaram, por vezes, apenas diferenças sutis nos seus focos de análise como bem salienta Brandão (2007). No entanto, estão nestas diferenças as explicações para a forma como determinadas regiões foram analisadas no que diz respeito ao seu desenvolvimento.

Dentre as abordagens descritas no quadro 1, verifica-se que algumas teorias privilegiam o papel das pequenas e médias empresas, como é o caso de autores que estudaram o desenvolvimento da Itália. Fundamentam seus argumentos nas experiências de pequenas e médias empresas que trabalham cooperativamente e na confiança mútua. Piore e Sabel (1984) destacam-se nesta abordagem com o conceito de industrialização localizada e especialização flexível, onde é possível utilizar-se da proposta de uma mesma máquina para diferentes formas de produção e é necessária mão de obra altamente especializada. Destaca-se também nesta abordagem Brusco (1982).

Outro conceito destaca a importância da comunicação e da circulação da informação para o desenvolvimento regional. Castells (1996), principal representante dessa abordagem, foca numa sociedade que mesmo conectada em rede, precisa de

uma orientação mais local. Coloca as redes com papel mais central no propósito do desenvolvimento regional.

A abordagem do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável origina-se de documentos do Banco Mundial. Nessa linha, há uma tendência a dimensionar alguns aspectos que devem se relacionar e gerar eficiência para a região. Estes aspectos são centrados no conceito de desenvolvimento sustentável, dando ênfase ao fato de que não há uma preocupação em definir qual setor econômico gera mais desenvolvimento, mas demonstrar onde estão as possibilidades de desenvolvimento de forma sustentável. O conceito de desenvolvimento local integrado sustentável pode ser tratado também como desenvolvimento regional sustentado, onde se integra ao conceito de desenvolvimento regional as questões de sustentabilidade com a construção de modelos teóricos, como o modelo EPCN que será apresentado a seguir, onde as questões econômicas, políticas, culturais e naturais (também chamados ambientes) da região são consideradas para indicar seu desenvolvimento.

As abordagens em torno do desenvolvimento regional não são totalmente opostas em sua constituição. Em alguns casos é possível um diálogo entre diferentes autores. Os que trabalham com desenvolvimento local endógeno em que Vasquez-Barquero (1983) se destaca, por exemplo, apregoam as soluções para o processo de desenvolvimento de uma determinada região de forma compartilhada. Se for possível compartilhar essas soluções, de uma região para outra, é possível também encontrar o desenvolvimento de forma sustentada. Assim, unindo os propósitos do desenvolvimento local sustentável com os propósitos do desenvolvimento local endógeno e com o desenvolvimento territorial e regional é possível construir um modelo para o desenvolvimento de regiões, onde as análises e o planejamento partem de contextos amplos e do conhecimento da história e cultura locais, com os ambientes: econômico, político, cultural e natural.

**Quadro 1: Síntese das principais abordagens relacionadas a desenvolvimento endógeno/ regional**

Vertente teórica/ Analítica	Principais autores e obra seminal	Eixo de análise e ideia principal
Modelo dos distritos industriais	Brusco (1982) Becattini (1987) Bagnasco (1988)	Conjunto “marshalliano” de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convive em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade.
Sociedade (e economia) em rede	Castells (1996)	No novo modo de produção do “informacionalismo”, com seus fluxos globais de “geometria variável”, a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede.
Teoria do crescimento endógeno	Romer (1986 e 1990) Lucas (1988 e 1990)	Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, colocam as taxas de crescimento como determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogenamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as “falhas de mercado” e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destacam o papel da acumulação do capital humano (habilidade individual e nível educacional).
Regiões como ativos relacionais	Storper (1997)	Retroalimentação relacional entre tecnologias, organizações e territórios, destacando o papel das convenções, coordenação e racionalidade.
Nova Economia Institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Estados-Região	Ohmae (1990 e 1996)	Com o fim dos Estados-nação, que eram “recortes não naturais”, e graças às vantagens da fragmentação, afirmar-se-ão os âmbitos “naturais” das regiões e localidades.
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável	PNUD (Banco Mundial)	Ativismo local a fim de criar uma “osmose perfeita” entre comunidade local e as empresas, com a construção de um “homogêneo sistema de valores”, tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental.
Cidades-região	Scott et al. (1999)	Aglomerações urbanas (com pelo menos um milhão de habitantes) aptas a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformar em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais.
Desenvolvimento local endógeno	Vásquez Barquero (1983 e 1999)	A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao “desenvolvimento endógeno”.

**Fonte:** Adaptado de Brandão (2007).

Imbricado a estes conceitos mais amplos, está o conceito do que é o local e do que é o território. Onde começa um território ou uma região? Antes de avançar com relação ao desenvolvimento regional e territorial, é preciso destacar o que são estes conceitos.

### 3.2.1 O conceito de território

A necessidade de definir aqui certos termos se dá especialmente pelo fato de que nas ciências sociais podem existir diferentes interpretações para uma mesma palavra. No caso do tema tratado, essas interpretações envolvem áreas como a geografia e a economia, que têm origens diferentes. Como o conceito de desenvolvimento territorial “bebe na fonte” da geografia política, é nesta base que se busca esclarecer os conceitos de local e território. Considerando que local é um conceito já mais estabelecido e que trata de um ponto físico específico em um determinado lugar, a maior ênfase de diferenciação de conceitos se dá entre o que é tido como território e o que é considerado espaço.

As pesquisas da geografia política vêm priorizando a compreensão dos conceitos de território e espaço, especialmente nos estudos sobre desenvolvimento regional. Essa ênfase se dá pelo fato de que a distinção entre os termos é tênue e assim, o conceito de território abrangeria apenas aspectos físicos do objeto a ser estudado.

O território é uma “construção” social a partir de um espaço. Por isso, muitas vezes, é possível encontrar a expressão “espaço-territorial”. Neste espaço, o indivíduo tem um papel formador, como ator dessa construção, desenvolvendo, através de suas intencionalidades e comportamentos, uma apropriação social do que se denomina território. Assim, o território se torna um construto não palpável, a partir de aspectos da formação social, como, por exemplo, as características socioeconômicas dos indivíduos formadores do espaço (RAFFESTIN, 1993; EDUARDO, 2006; SAQUET, 2009).

Uma forma de identificar a diferença entre os termos é a definição dada por Pecqueur (2005) de que existe o conceito de território dado e de território construído e deve ser clara a distinção entre as duas formas. No primeiro (território dado) fala-se exclusivamente da região, do local. É considerado território dado o país ou região e suas características naturais de formação, o que poderia também ser chamado de espaço. Já o território construído, como o nome sugere, parte de uma construção social, consolidado a partir das ações dos indivíduos. Para fins deste trabalho, serão consideradas as duas formas.

Basicamente, todos estes conceitos abordam pelo menos um dos elementos que Saquet<sup>5</sup> (2005) incluiu no modelo denominado de EPC (aspectos da economia, política e cultura), onde procura articular tempo, espaço e território, sendo o tempo o período histórico de “construção” de um determinado território em um determinado espaço, considerando o território a construção humana a partir do espaço, sendo este local original. O modelo converge, em parte, para as proposições de Raffestin (1993) de que a territorialidade é compreendida como relacional e dinâmica, existindo então uma complementaridade entre as dimensões econômica, política e cultural na formação territorial e de onde deverão emergir os elementos do desenvolvimento regional.

Para Saquet (2009, p. 83), “há unidade entre as dimensões sociais (economia; política; cultura) e entre estas e a natureza exterior ao homem”. O autor trata de um desenvolvimento territorial fundamentado nos princípios da sustentabilidade, especialmente no momento em que acrescenta os aspectos/ambientes naturalistas<sup>6</sup> ao modelo – EPCN (economia, política, cultura e naturalista), sendo possível, assim, avaliar “as condições existentes em cada território para potencializar projetos e programas de desenvolvimento com mais justiça social” (SAQUET, 2009, p. 91).

Para as abordagens que tendem a buscar os aspectos relacionais do modelo de Saquet, a partir dos quais houve uma apropriação de espaço pelos indivíduos que fazem parte desta região e os mesmos tenham empenhado energia e informação no trabalho aplicado em prol do desenvolvimento. Um território somente pode ser visto sob a ótica deste indivíduo, em que aspectos como economia, política, cultura e natureza fazem parte do contexto apropriado e territorializado, buscando nestes a fonte do desenvolvimento (RAFFESTIN, 1993; SAQUET, 2005 e 2009; SPOSITO, 2005; EDUARDO, 2006).

Tendo claro que o território é uma construção social e que por ser assim constituído envolve aspectos de ordem econômica, política, cultural e natural, pode-se compreender o conceito de desenvolvimento territorial destacando a influência

---

<sup>5</sup> Saquet, assim como Raffestin, Eduardo e Sposito tem uma orientação voltada para o que Vasquez-Barquero discute no conceito de desenvolvimento local endógeno, e não constam na Tabela adaptada de Brandão, pois seus trabalhos são mais recentes do que os apontados como trabalhos seminais/ originais de cada uma das linhas apresentadas.

<sup>6</sup> São aspectos referentes aos recursos naturais de cada região.

dos elementos acima no processo e definindo-o como desenvolvimento territorial sustentado/desenvolvimento regional sustentado, conforme mencionado anteriormente. Para fins dessa análise este é o conceito que servirá como orientação teórica e que corrobora o argumento teórico apresentado nos próximos capítulos.

### 3.2.2 Desenvolvimento local – Desenvolvimento territorial

O conceito de desenvolvimento tem sido vinculado ao local e ao território, já que se pode abordar a temática partindo de um ponto mais localizado, mesmo que se pense em desenvolvimento sob uma forma global. “A associação da noção de território com o pensamento do desenvolvimento tem origem em ações e formulações que recusaram consciente ou inconscientemente o paradigma de modelo único de desenvolvimento” (CAZELLA, 2008, p. 5). Assim, o desenvolvimento territorial ou regional consiste em uma especificação do conceito de desenvolvimento dando destaque ao resultado das políticas de âmbito global para o local e confirma a necessidade de colocar, em forma de planejamento, estratégias para um racional equilíbrio na utilização e dinamização de um território.

O desenvolvimento territorial não deve ser visto como o resultado de uma construção teórica, mas sim como uma forma de demonstrar a necessidade de desenvolvimento que se apresenta na realidade das regiões e a possibilidade de gerenciar da melhor maneira possível os fatores de desenvolvimento e assegurar maior participação dos diferentes atores do processo. Deve-se, também, buscar respostas e resultados para os desequilíbrios espaciais ou desigualdades regionais (desenvolvimento diferente entre as regiões seja por expertise de cada local ou questões políticas que interferem neste ambiente). Estes desequilíbrios espaciais, no entanto, somente poderão ser atenuados pelo processo que busca o desenvolvimento territorial a partir da identificação de características do território favoráveis para tal (PECQUEUR, 2009; ENDLICH, 2007).

O real desenvolvimento de um território passa por transformações de ordem econômica (formação de empresas, geração do capital que circula no território, etc.), política (influência das políticas em âmbito mais amplo que da região em pauta, atuação dos governantes locais em prol do desenvolvimento, etc.), e humana/social (índices de desenvolvimento da população formadora do território, como o IDH e o

IDESE/ FEE-RS). Para uma fidedigna compreensão dos processos de desenvolvimento regional, todas as características em torno dessas transformações devem ser avaliadas e alguns fatores acabam apresentando mais resultado diante do esperado desenvolvimento da região, que também pode ser chamado de desenvolvimento endógeno.

De acordo com Barquero (2001) o desenvolvimento endógeno parte do princípio de soluções compartilhadas, aproximando-se do desenvolvimento territorial, já que este se dá por uma construção humana de aspectos econômicos, políticos e sociais. No desenvolvimento endógeno, são quatro os fatores que podem dinamizar o processo em um território:

- Flexibilidade e complexidade institucional;
- Inovação e difusão do conhecimento;
- Desenvolvimento urbano do território;
- Organização flexível da produção.

O desenvolvimento endógeno será pleno somente se houver equilíbrio destes quatro fatores e para tal, são necessárias políticas bem estruturadas para cada um deles. Merece destaque nesse processo, a participação dos atores locais (comunidade, governo, etc.) na formação de redes que melhorem o sistema produtivo e elevem os níveis das economias locais.

Para a teoria de crescimento endógeno, de acordo com Barquero (2001), somente com a ação efetiva dos atores locais é que realmente se dá o desenvolvimento. Para que se possa ter certeza de uma ação efetiva, sugere como forma de medição o chamado fator  $H^7$ . A partir deste fator é possível mensurar estágios de desenvolvimento de uma localidade e em que níveis são necessárias melhorias e a efetiva ação dos agentes de desenvolvimento.

Quando uma pesquisa diz respeito ao processo de desenvolvimento, e este é tratado como complexo e que reflete diretamente na qualidade de vida da sociedade, deve-se dar destaque ao fato de que como base e fim de todo o desenvolvimento estão as pessoas que habitam a região para a qual se discute o

---

<sup>7</sup> O fator de eficiência  $H$  é usado para identificar o desenvolvimento a partir do aumento dos fatores de acumulação de capital, gerando um ciclo de controle e permitindo o contínuo acompanhamento e evolução das políticas para o desenvolvimento endógeno. Barquero (2001) trabalha com a indicação dessa forma de medição para mostrar como as regiões podem se desenvolver a partir do aumento da inovação e difusão de conhecimento e redes e alianças locais.

desenvolvimento. É importante salientar que são as pessoas que habitam as regiões pesquisadas os meios e os fins para a sua concretização (OLIVEIRA, 2002). Sen (2000) ressalta que, mais do que dar início ao processo, é necessário liberdade para vislumbrar o desenvolvimento, que, em resumo, pode ser a qualidade de vida que cada indivíduo almeja. Essa liberdade pressupõe que as regiões apresentem uma estrutura adequada, que capacite e facilite o acesso aos meios necessários para o indivíduo construir ou buscar a qualidade de vida e liberdade para o desenvolvimento desejado. Assim, a formação de uma região, estado, país, somente é possível pelo envolvimento das pessoas que a habitam e que devem ser o foco fundamental do desenvolvimento.

De acordo com Friedman e Weaver (1981) o desenvolvimento territorial acontece, em especial, em economias territoriais de países menos desenvolvidos e que precisam de estratégias direcionadas, pois estas regiões têm algumas necessidades diferentes daquelas consideradas modelo de desenvolvimento. Estas economias territoriais saem de uma lógica de pensar apenas em atrair multinacionais e concentram-se na discussão dos aspectos referentes a cada região, as quais influenciam no seu desenvolvimento, pontos estes também salientados por Barquero (2001) e Pecqueur (2009) que destacam os aspectos fundamentais que devem ser considerados para a integração e desenvolvimento territorial: como o espaço cultural, o espaço político e o espaço econômico. Assim, tornam-se fundamentais a produção industrial e agropecuária; o governo participando com ações que apoiem o desenvolvimento deste espaço; e a valorização da cultura local e desenvolvimento educacional.

Dentro desta proposta, ancorada nos aspectos culturais, políticos e econômicos, Friedman e Weaver (2001) destacam que depois de uma região ter entrado em processo de desenvolvimento, com base em um planejamento a partir dos três espaços citados, a tendência é de que este processo não cesse, apenas seja modificado decorrente dos resultados oriundos de um melhor planejamento. O desenvolvimento que se prevê com as propostas dos autores, voltadas para a integração territorial em países em desenvolvimento deve ser construído com base na realidade local.

Existe uma lógica de recomposição de hierarquias espaciais que aponta como fundamental uma maior qualidade das relações entre os atores do desenvolvimento,

de forma que o potencial humano – que, muitas vezes, é subestimado – possa ser aproveitado nos polos regionais. Cada região é contemplada por um rol de aptidões para o desenvolvimento, seja nos aspectos econômicos, políticos, culturais, naturais, etc. que podem ser mais bem aproveitadas e, para tal, é fundamental que quem reside nesta região e está envolvido neste processo possa relacionar-se, buscando o desenvolvimento de suas competências nas competências territoriais<sup>8</sup> (PIRES, 2007). A constituição das competências perpassa a necessidade de que se compreendam as regiões/países com suas particularidades e, como tais, não podem ser tratadas por “leis” generalistas de desenvolvimento, pois envolvem alguns fatores primordiais. De acordo com Veltz<sup>9</sup> (*apud* DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004, p. 9), o êxito territorial resulta de competências, redes, projetos e instituições. Para que estas competências realmente estejam presentes, torna-se necessário que se verifiquem alguns fatores influenciadores, como:

- 1) a competência exige quadros coletivos de ação sólidos; 2) a competência desenvolve-se e valoriza-se através da constituição de redes internas e externas; 3) isto pressupõe uma visão, um projeto, ou seja, uma visão consensuada de futuro e, como resultante, 4) o desenvolvimento de territórios-regiões tem uma relação direta com a densidade e qualidade das interações entre atores, o que exige a presença de instituições sólidas e ativas (VELTZ *apud* DALLABRIDA, SIEDENBERG e FERNÁNDEZ, 2004, p. 9).

Assim, o desenvolvimento territorial ou desenvolvimento regional (vistos como sinônimos) “pode ser entendido como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania comunitária, e de conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou de uma região” (PIRES, 2007, p. 160). Este processo de desenvolvimento é o resultado de uma ação coletiva intencional, fundamentada no local, ou seja, associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, com o objetivo de melhorar os arranjos das práticas sociais (PIRES; MULLER; VERDI, 2006).

---

<sup>8</sup> As competências territoriais são elementos encontrados em determinadas regiões que podem gerar desenvolvimento, como por exemplo: elementos naturais benéficos para a exploração de energias limpas como a energia eólica, ou solo fértil para uma determinada produção agrícola, ou ainda, espaço territorial e expertise entre a população para a instalação de pólos industriais.

<sup>9</sup> VELTZ, Pierre **Mondialisation, villes et territoires**. Ed. PUF, 1996.

Parte-se de pressupostos do conceito de desenvolvimento territorial sustentado para a argumentação teórica deste estudo. O desenvolvimento territorial sustentado é um processo de mudança social que deve conduzir à melhoria e bem estar da população de uma determinada região pensando sempre nas gerações futuras. O conceito é importante para o presente estudo porque não se considera pertinente tratar de desenvolvimento para uma região que teve um retrocesso em seu desenvolvimento nas últimas décadas sem pensar que o mesmo deve ser realizado de forma sustentada, pensando nas próximas gerações que estão por vir.

O desenvolvimento territorial sustentado envolve descobrir as competências do território, e o que existe de recurso latente para o desenvolvimento. Por recurso latente pode-se entender espaços para a construção de novas empresas, habilidades na região para a especialização em um determinado ramo de atividade, seja do setor primário, secundário ou terciário. O fundamental está na atratividade de ampliação dos recursos que devem gerar desenvolvimento.

Uma consequência de procurar identificar e desenvolver os recursos latentes para o desenvolvimento é, como salienta Sachs (1986), a possível oferta de trabalho quando existe um esforço em torno do desenvolvimento de competências em uma determinada região. Assim, torna-se necessário capacitar os habitantes da região para as possibilidades de trabalho que surgirão. Nesse sentido, a universidade, como instituição geradora de conhecimento tem duplo papel. Ao mesmo tempo em que deverá contribuir para a qualificação profissional da população, deve estar inserida no processo de investigação e consolidação das competências territoriais da região.

Com a definição do conceito de desenvolvimento regional sustentado como orientação para o desenvolvimento nas regiões, torna-se relevante apresentar informações sobre a história do desenvolvimento do Rio Grande do Sul, dando ênfase para a região do Pampa, o que será apresentado no capítulo a seguir.

## **4. DESENVOLVIMENTO TERRITORIALIZADO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL**

Este capítulo tem como objetivo traçar uma breve linha histórica do desenvolvimento do Brasil e do Rio Grande do Sul e em especial da metade sul do Estado, onde se localiza a região do Pampa<sup>10</sup>. O propósito desta retrospectiva é compreender como se deu esse processo e auxiliar na análise empírica dos argumentos teóricos aqui apresentados por meio da análise do estudo de caso da UNIPAMPA em Santana do Livramento.

Assim, importa compreender como se deu o processo de desenvolvimento no Estado e apontar indicadores de desenvolvimento em cada uma das regiões que corroborem com os argumentos teóricos apresentados no capítulo anterior, especialmente no que diz respeito às diferentes estruturas de desenvolvimento e como cada uma delas pode significar “evolução”. Os tópicos que seguem dividem-se em uma breve apresentação sobre como se deu o desenvolvimento no Brasil (no aspecto da regionalização) e na região sul; alguns pontos mais específicos sobre o Rio Grande do Sul e a divisão socioeconômica do Estado em metade norte e sul, para fins de análise, e como ficou o desenvolvimento da metade sul em função desse processo. O resgate de caráter histórico é decorrente de questões políticas e culturais que formaram a história do país e do Rio Grande do Sul.

### **4.1 Desenvolvimento Regional no Brasil**

O Brasil é um país que resultou de um processo de ocupação de seu território por conquistadores espanhóis e portugueses, predominantemente, que o transformaram em colônia explorando e gerando lucros para seus países. Por alguns séculos (entre o século XVI e XIX) foi dependente de Portugal, caracterizando-se por um país com desenvolvimento econômico tardio, pela dependência das determinações do país que o tutelava (CUNHA, 2010). O país tem

---

<sup>10</sup> Além de apresentar referências sobre o desenvolvimento no Brasil, a ideia é demonstrar que o conceito de desenvolvimento territorializado, mesmo antes de ser debatido teoricamente já fez parte do processo de formação histórica do país.

em seu histórico de formação um passado de colonialismo seguido de etapas monopolistas. A consequência foi um processo de desenvolvimento mais voltado para a ocupação territorial do que propriamente visando valorizar e incrementar as possibilidades que cada região apresentava (SANTOS, 1993).

Com vasta extensão territorial e uma história de formação culturalmente rica - as origens da população do Brasil vêm das mais diversas culturas<sup>11</sup> - o país foi marcado por uma infinidade de desigualdades entre os diferentes estados brasileiros, que se deram fundamentalmente pelo colonialismo que tinha como foco o enriquecimento de quem explorava a colônia. Assim, do Brasil foi extraído todo tipo de produto e matéria-prima que pudesse interessar aos países europeus que negociavam com os portugueses. Em consequência, o país foi tomado pelos latifúndios que exploravam monoculturas<sup>12</sup> especialmente por meio do trabalho escravo (CUNHA, 2010).

As demais atividades da colônia eram meramente subordinadas ao núcleo central, este sim ligado ao comércio internacional de produtos tropicais e metais preciosos. Por suposto era objetivo da metrópole, desestimular, para não dizer proibir, toda e qualquer atividade que deste objetivo se desviasse. Somente aquela produção extremamente essencial, e que não pudesse ser atendida diretamente pela metrópole – dentro do esquema do “exclusivo” – era aceita. Uma lavoura básica de subsistência, uma incipiente produção artesanal dentro dos grandes núcleos agrícolas, e a pecuária – responsável pela interiorização e expansão das nossas fronteiras – constituíram-se nas atividades básicas de apoio ao “setor exportador” (CUNHA, 2010, p. 11).

As diferenças entre classes sociais e a estrutura de mercado de trabalho tiveram início neste período - em função da escravidão - pela falta de possibilidade das camadas que não faziam parte do grupo que mantinha o regime feudal, de buscar novas alternativas para o seu desenvolvimento (CUNHA, 2010).

Por três séculos (de 1500 até o início do século XIX) o Brasil careceu de desenvolvimento autônomo, em virtude da dependência de Portugal. Somente a partir de 1822, com a independência, é que surgiram condições que levaram a uma

---

<sup>11</sup> Tendo passado por um processo de colonização a partir dos Portugueses e ainda pelo ingresso de escravos oriundos da África ao longo dos séculos XVI a XIX e pela crescente movimentação de imigrantes de diferentes países da Europa, nos séculos XVIII e XIX, como Alemanha, Itália, Espanha, Polônia, etc., o Brasil tem em sua história uma formação cultural diversificada, que influenciou no estabelecimento de diversos padrões culturais nas regiões do país, valorizando distintas tradições em cada um dos estados brasileiros. Assim, formou-se uma diversidade de perspectivas com relação ao desenvolvimento e ao trabalho, por exemplo.

<sup>12</sup> Na formação econômica brasileira, percebe-se um limitado desenvolvimento entre o século XVI e início do século XX devido a característica exploratória colonizadora, e aos períodos marcados por políticas baseadas em monoculturas exportadoras, como o caso do açúcar e do café.

aceleração do crescimento, no período conhecido como Aurora Burguesa. Nesta época, com a abertura dos portos em 1808, a independência do Brasil em 1822 e o dinamismo do setor agrícola que passou a ter destaque e levou o Brasil, ao final do século XIX (1889) à primeira República do país, ou República Velha. Com a crise do açúcar no mercado internacional, caíram as oligarquias rurais e ascendeu a economia do Sudeste. O país foi reconfigurando a sua economia e o seu desenvolvimento. Vasto em território, ao longo do final do século XIX e início do século XX, houve uma diversificação com o surto industrial e a urbanização. Esse processo de urbanização deixava clara uma tendência de regionalização (FURTADO, 2006).

O desenvolvimento no Brasil sempre esteve ligado aos aspectos regionais. “Algumas frações territoriais terminavam por se sobressair às demais, angariando recursos humanos, materiais e financeiros e confirmando a percepção corrente de um país de vastas extensões de terras e relativa escassez de homens” (GALVÃO, 2004, p. 23). Como o desenvolvimento no Brasil iniciou por frações territoriais que começaram a ser explorada aos poucos, a consequência foi um desenvolvimento também fracionado, as faixas próximas ao litoral foram mais desenvolvidas, e ao passar do tempo, mais industrializadas. Já as faixas do interior demoraram a serem descobertas e exploradas, bem como tiveram um desenvolvimento mais voltado para atividades agropecuárias, e, posteriormente, com o setor de serviços no entorno das cidades.

O crescimento acelerado da indústria no início do século XX fez com que o processo de urbanização no país fosse também acelerado. As pessoas buscaram na cidade o emprego que faltou no campo e o êxodo rural se intensificou. Outro processo foi a regionalização, com grande incentivo do governo federal a partir da segunda metade do século XX (FURTADO, 2006). “A questão regional no Brasil, até os anos 80, foi tratada predominantemente pelo governo federal, por intermédio de agências criadas especialmente para este fim”. Por exemplo, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, são órgãos característicos de projetos concebidos para o desenvolvimento, que desenvolveram estratégias direcionadas para o Nordeste e Amazônia, respectivamente (FARAH, 2003, p. 82). Houve, nesta

época, um período de intervenção para o desenvolvimento das regiões metropolitanas, criando “comunidades socioeconômicas”.

Até a década de 1980, o Brasil cresceu com estratégias em torno de iniciativas centralizadas para o desenvolvimento regional, em uma lógica de que o desenvolvimento das cidades deveria ser um subproduto do desenvolvimento do país. Somente no final do século XX e início do século XXI é que as cidades passaram a buscar desenvolvimento e independência da lógica de desenvolvimento como subproduto das estratégias nacionais, passando a dar ênfase às demandas que o processo de globalização mobilizou (BRANDÃO, 2007; GALVÃO, 2004).

A partir da década de 1990, foi identificada a necessidade de desenvolver mais as áreas rurais. De acordo com Farah (2003), o processo de desenvolvimento não poderia separar o urbano do rural, em uma ideia de manter os retornos que a agricultura e a pecuária poderiam apresentar e também constituir focos de desenvolvimento com o maior povoamento de certas regiões e urbanização destes locais. Toda a proposta perpassou a necessidade de trabalhar desenvolvimento com sustentabilidade e emergiram políticas de consórcios intermunicipais a partir da década de 1990, desvinculando muitas regiões nos estados das áreas metropolitanas que eram, até então, os centros de desenvolvimento (FARAH, 2003). Nesse sentido, Feldman (2003) afirma que nessas cidades mais interioranas foram organizados centros com melhor qualidade de vida e maior participação da sociedade, que geraram um processo de urbanização sustentável com maior potencial de crescimento no médio prazo. Ainda de acordo com a autora, três pontos apresentam-se como relevantes nos processos de desenvolvimento regional já diagnosticado no país: governos voltados para o interesse da maioria da população; rompimento da barreira Estado/ sociedade e rompimento das barreiras burocráticas e administrativas. Ou seja, os governos estaduais que buscaram maior desenvolvimento do seu território, trabalharam por políticas públicas que permitissem o crescimento de empresas nas diferentes regiões; que explorassem ambientes que se destacariam perante o restante do país e definição de taxas e impostos que pudessem beneficiar o crescimento econômico do mesmo (FEE/RS, 2010).

Assim, o país passou a ser administrado, desde 1970 até a atualidade, por eixos de desenvolvimento em conformidade com o processo apresentado no plano

plurianual do Governo Federal, com o propósito de transformar em polo desenvolvido os locais onde competências territoriais foram identificadas (FEE/RS, 2010).

Neste contexto, pensar desenvolvimento passou pelo diagnóstico de potencialidades, em termos de produção nos diferentes níveis econômicos (primário, secundário e terciário), das diversas regiões brasileiras. Exemplifica-se esta lógica nos incentivos para explorar o turismo na Região Nordeste, na potencialidade da produção agroindustrial da Região Sul; na concentração industrial de produção de bens de consumo na Região Sudeste; e no crescimento da agricultura e pecuária na Região Centro-Oeste.

De uma forma geral, houve na Região Sul um processo de desenvolvimento mais rápido (como na região Sudeste) em comparação às outras regiões brasileiras, balizado pela expansão do território e pela urbanização mais intensa da área meridional após o período de colonização.

## **4.2 Desenvolvimento na Região Sul**

De acordo com Santos (1993), o processo de ocupação e conseqüentemente desenvolvimento da região Sul do Brasil<sup>13</sup> e do Rio Grande do Sul, se deu conforme surgiram as necessidades de delimitação de fronteiras mais ao sul do país<sup>14</sup> e subsistência das famílias que deram origem às populações dos estados hoje conhecidos como Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Havia um conflito constante com as regiões vizinhas (Argentina e Uruguai) e para a Monarquia esta região era estratégica para garantir a delimitação territorial e limitar o crescimento territorial e econômico dos uruguaios e argentinos. No período colonial foi explorado primeiramente o que já havia de importante nas terras mais ao sul do Brasil, para depois os portugueses passarem a indicar aos imigrantes o que poderiam e deveriam cultivar, no processo de “incentivo” à vinda dos mesmos para o Brasil

---

<sup>13</sup> Rio Grande do Sul; Santa Catarina e Paraná

<sup>14</sup> A colonização do Rio Grande do Sul foi intensificada quando os colonizadores Portugueses perceberam o interesse dos Espanhóis em avançar por aquelas terras e tomar para si a chamada região da Colônia do Sacramento (SANTOS, 1993).

(FEE/RS, 2010); e assim, a região Sul seguiu um desenvolvimento agropastoril para atender as necessidades de outras regiões do país.

Ao final do século XIX e primeira metade do século XX, com o fim da escravidão, os Estados da Região Sul estavam bem desenvolvidos se comparados com o restante do país, pois não passaram por um processo totalmente escravista em relação à sua mão de obra. Enquanto a maior parte do país recebia os imigrantes para trabalhar nas grandes fazendas no lugar dos escravos, no sul do país constituiu-se uma classe média rural proprietária e não escravista. Isso fez com que um maior número de pessoas tivesse posses e também passassem a contribuir com impostos ao governo central (FEE/RS, 2010).

O processo de urbanização nessa região teve maior impulso a partir da segunda metade do século XX. Neste período ampliou-se a divisão territorial dos municípios e, em consequência, um processo de emancipação em diversas regiões. De acordo com Moura (2003), esse processo de emancipação não foi natural, mas sim uma tentativa de muitos distritos vinculados a grandes cidades de tornarem-se independentes. Na realidade, ocorreu um processo de emancipação dependente, onde o que se vivenciava na maioria das cidades tomadas pela ideia da emancipação era uma realidade de micro estruturas, que por serem oriundas de distritos de uma cidade maior, ainda dependiam da cidade “mãe” para a sua sobrevivência, em especial do mercado de trabalho dessas regiões.

Identifica-se, nos três estados da Região Sul, como no restante do Brasil, um processo de urbanização e de desenvolvimento com afluência maior de pessoas entorno das regiões metropolitanas. O maior desenvolvimento dessas regiões antes do desenvolvimento de outras áreas dos estados se deu por configurações que tendem a uma economia menos desenvolvida, com pouca ligação entre o interior e a área metropolitana do estado; menor desenvolvimento da indústria e foco muito restrito a cultivos e atividades econômicas básicas por longos períodos (MOURA, 2003), gerando desigualdades territoriais entre as regiões.

#### 4.2.1 Desenvolvimento no Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul tem como característica histórica um processo de desenvolvimento desigual em todo seu território. Como na maior parte

do Brasil, o seu desenvolvimento econômico iniciou na produção agropecuária, e em função disso, houve dificuldades e êxitos em toda sua extensão, levando a que uma região se desenvolvesse mais do que outras (BANDEIRA, 2003; MOURA, 2003). Os diferentes níveis de desenvolvimento geraram uma divisão socioeconômica no Estado em duas partes: a Metade norte e a Metade sul; fundamentada na realidade que o Rio Grande do Sul vivenciou e vivencia, no decorrer do século XX, mais precisamente nas últimas décadas e início do século XXI.



**Figura 1: Divisão do Rio Grande do Sul em Metade Sul (em verde) e Metade Norte**  
Fonte: Google Imagens, 2012.

O processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul teve início pela Metade sul, primeiramente como território de conflitos e ponto estratégico de defesa do território nacional contra os vizinhos/inimigos da Argentina e Uruguai. Tão importante era a importância estratégica do Estado para o governo imperial que os principais exércitos brasileiros estavam e estão aqui localizados. As guerras perpassaram questões territoriais, econômicas e políticas, e o Rio Grande do Sul era o principal ponto de concentração da articulação nacional. Nesse mesmo período aconteceu o chamado ciclo do charque<sup>15</sup>, que levou à prosperidade centros como Pelotas e Rio

---

<sup>15</sup> O Charque era resultante do salgamento da carne de gado para fins de conservação e alimento consumido pelos escravos e camadas mais pobres da população e por muito tempo foi revendido a outras regiões do país tornando-se fonte de renda e levando desenvolvimento para o Rio Grande do Sul. O período das Charqueadas ocorreu entre o século XIX e início do século XX, tendo sua redução e fim no século XX a partir da intensificação da imigração italiana e alemã para a região Norte do Estado, e pela instalação de indústrias frigoríficas na metade sul do Estado. Segundo Quevedo (1986) "O Rio Grande do Sul nasceu nas estâncias e cresceu nas Charqueadas". As charqueadas surgiram no Rio Grande do Sul no final do século XVIII e eram estabelecimentos onde os bovinos eram abatidos, as carnes eram salgadas e organizadas em pilhas, e, posteriormente, expostas em varais ao ar livre para o processo chamado de secação. Findado o estágio de secagem a carne salgada e seca (charque) era comercializada (QUEVEDO, 1986, p. 15).

Grande, bem como ao longo da fronteira com o Uruguai, a região da Campanha (BANDEIRA, 2003; FEE/RS, 2010). A metade sul do Estado permaneceu por muito tempo como a região de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, em especial com a implantação da ligação férrea com o porto de Rio Grande. Os pecuaristas exportavam grande parte de sua produção para outros Estados e até para outros países, gerando riqueza e prosperidade para esta parte do Estado Gaúcho, especialmente com as políticas de impostos que foram sendo criadas e que faziam com que os produtores rurais repassassem ao governo valores consideráveis de acordo com o tamanho de suas propriedades; fator este, um dos desencadeadores da Revolta Farroupilha<sup>16</sup>.

A partir da segunda e terceira década do século XX, aos poucos a região metropolitana de Porto Alegre, região mais urbanizada do Estado, começou a se desenvolver e superar economicamente a Metade Sul. Surgiram as exportações e uma expansão dessas áreas para as proximidades da capital, em função do porto ali localizado. O aumento das pequenas e médias propriedades nesta região, diferente da Metade Sul com grandes propriedades rurais, possibilitou uma distribuição de renda menos concentrada. “Começava a delinear-se o quadro que viria a se tornar uma das características principais da futura configuração espacial da economia gaúcha: um norte mais dinâmico e economicamente mais diversificado e um sul de crescimento lento e estrutura produtiva mais especializada” (BANDEIRA, 2003, p.523).

Já a partir da década de 1930 surgiram os polos industriais e o mercado do norte parecia o mais favorável a receber essas indústrias. Segundo Bandeira (2003), a estrutura da rede de transportes beneficiou mais essa região, pois a ligação com Porto Alegre, neste mesmo período, foi primeiramente aberta em direção às regiões central, noroeste e nordeste do Rio Grande do Sul. Outro eixo ligou Pelotas e Rio Grande à capital e a região do pampa foi a última a desenvolver sua estrutura de transportes. Outro fator importante para a perda de poder da Metade Sul foi o

---

<sup>16</sup> A Revolução Farroupilha teve início em 1835 tendo como causa primária o descontentamento da região com o modelo de império centralizador que impôs uma elevada tributação sobre o charque produzido na província gaúcha. O movimento pregava maior autonomia das províncias, no entanto, disseminaram-se ideias separatistas que resultaram na proclamação de uma República Riograndense. Após inúmeras batalhas ao longo destes dez anos, e uma forte reação imperial, foi assinado em março de 1845 um tratado de paz, onde poucas exigências farroupilhas e ideais da revolta foram atingidos.

acesso fácil que os uruguaiois passaram a ter para entrar com seus produtos pela rede ferroviária e acabaram por ocupar o espaço dos gaúchos que antes dominavam o mercado da pecuária no Brasil. Em consequência, ocorreram modificações demográficas e desigualdades de produtividade entre as regiões que atravancaram o desenvolvimento da Metade Sul, principalmente pela falta de iniciativa desta (FEE/RS, 2010). A região do pampa estagnou em termos de crescimento e desenvolvimento econômico e assim se mantém no início do século XXI.

#### 4.2.2 Desenvolvimento na Metade sul

Datado dos primeiros registros de ocupação do território gaúcho até a segunda metade do século XIX, “a área situada ao sul do Rio Jacuí, a antiga “vaqueria Del mar”, de campos limpos por onde se haviam espalhado os rebanhos oriundos do gado introduzido nas reduções jesuíticas, constituiu-se na porção mais dinâmica da economia riograndense” daquela época (BANDEIRA, 2003, p. 521). Ponto territorial estratégico para a defesa das fronteiras do Brasil diante dos vizinhos uruguaiois e argentinos utilizava-se essa região para pastagens de grande extensão, que permitiram tornar a pecuária fonte principal de renda, através do fornecimento de charque para a região do centro do país; uma região de amplas propriedades rurais e de um povo que pela sua colonização sabia explorar a terra através da pecuária.

O crescimento parecia inevitável e abrangente. As regiões de Pelotas e Rio Grande (com o porto) tiveram aumento da população e a Região da Campanha despontava juntamente com estas duas grandes cidades. Muitos imigrantes vieram para essa região, além dos membros das forças armadas enviados para defender as linhas fronteiriças do sul do Brasil. O povoamento da região aumentou e com o mercado externo favorável à compra da produção gaúcha (pecuária e agricultura) o desenvolvimento parecia ser permanente para a Metade Sul (FEE/RS, 2010).

No entanto, do século XIX para o século XX esse crescimento não se manteve e “um dos traços mais salientes da evolução histórica da região sul foi a lenta e reduzida diversificação da estrutura produtiva de seu setor agropecuário” (BANDEIRA, 2003, p. 536). Sem diversificação a economia da metade sul do estado estagnou. Por uma questão cultural, as pessoas que viviam na região não

encaravam o desafio, pois não tinham o costume e nem competência para buscar alternativas ou outras fontes de desenvolvimento econômico. A região acabou estagnando também cultural e politicamente e nesse período, a partir do desenvolvimento de outros cultivos e crescimento da indústria na metade norte, a metade sul, que não buscou alternativa, acabou sendo ultrapassada (ALONSO, 2006; FEE/RS, 2010).

As indústrias que existiam e eram vinculadas à produção da pecuária fecharam, como os frigoríficos, assim como desapareceram os investimentos externos em torno destas indústrias. A região perdeu força na produção de grãos e os custos de transporte de alguns pontos para o restante do estado e do país inviabilizava o escoamento da produção. Além disso, faltou mobilização política para buscar alternativas de desenvolvimento e as cidades foram perdendo população por não apresentarem perspectivas de futuro.

O século XX e o início da primeira década do século XXI não apresentaram mudanças significativas nesta região. Do setor primário como fonte principal de desenvolvimento econômico, passou a “prosperar” o setor terciário, mas em níveis insuficientes em relação ao restante do estado. Nas últimas três décadas do século XX, quando se deu a instalação de mais indústrias no Rio Grande do Sul, a maior parte destas foi para o norte e região metropolitana, com mão de obra mais preparada e, aparentemente, uma cultura local mais voltada para mudança do que a tradicional e conservadora metade sul<sup>17</sup>.

Como parte da metade sul do Rio Grande do Sul emerge a região do Pampa Gaúcho, assim denominada por suas características naturais semelhantes, como relevo, clima e solo propício para determinadas práticas agrícolas, entre outras. Engloba a Fronteira Oeste e a Campanha e mantém tradições fortes com seu legado histórico de formação, inclusive em termos de desenvolvimento semelhante.

---

<sup>17</sup> A metade sul do Rio Grande do Sul foi constituída pela aristocracia estancieira que considerava sua forma de viver e desenvolvimento, vinculado à produção agropecuária acima de tudo, como a mais adequada. Com a quantidade de grandes propriedades rurais localizadas na região e a concentração de renda nas mãos destes estancieiros o conservadorismo em torno da manutenção desta perspectiva fez com que não houvesse a percepção da necessidade de mudança para o desenvolvimento e que as perspectivas aristocráticas ainda fossem vistas como as melhores, mantendo a economia nas mãos de poucos, mesmo que toda a região passasse por um processo de estagnação econômica.

#### 4.2.2.1 A Região do Pampa

A região do Pampa Gaúcho, que envolve a Campanha e a Fronteira Oeste foi um das mais desenvolvidas do Rio Grande do Sul no período da colonização do Estado. Foi constituída “em sua maior parte por núcleos oriundos de antigos acampamentos militares que assumiram funções comerciais e administrativas”, além de tornar-se rica por meio da comercialização da produção pecuária com os países vizinhos (BANDEIRA, 2003, p. 521).

A característica do sul do Rio Grande do Sul foi a de uma região enraizada na agropecuária e com tradição cultural conservadora, sem dar espaço para outros que não as famílias que deram origem às cidades da região e que as dominavam por deterem maior poder econômico. Foi a região que mais sofreu, quando nas primeiras décadas do século XIX o Uruguai passou a explorar as estradas de ferro e introduzir no Brasil sua produção pecuária competindo com o Rio Grande do Sul. Com pouca ou nenhuma modernização e perda de qualidade dos produtos (carne, lã e derivados da pecuária) quando comparados com o do país vizinho, a Região do Pampa perdeu espaço no mercado nacional e estadual. (BANDEIRA, 2003).

No início da década de 1910, em torno da fronteira estruturaram-se frigoríficos e lanifícios que foram as primeiras indústrias do Rio Grande do Sul. No entanto, estes não resistiram a crise que assolou a região quando competidores externos apareceram (Uruguai e Austrália, por exemplo, com lã de melhor qualidade e maior competitividade). Por algumas décadas foram a força econômica desta região e o que garantia que os grandes proprietários mantivessem seu alto padrão de vida, e os empregados dos frigoríficos e lanifícios obtivessem renda para manter suas famílias. A limitação das atividades em torno da pecuária veio rapidamente a prejudicar a região do Pampa. A falta de diversificação e o surgimento de uma região mais atrativa para a indústria no norte do Estado (políticas públicas atrativas; mão de obra desta região voltando-se para a indústria e com maior possibilidade de qualificação e receptividade por parte da população estabelecida nesta parte do Rio Grande do Sul) fizeram com que a Região do Pampa, além de estagnada, perdesse parte de sua população para outras regiões do Estado e do País. Outro fator que levou ao declínio da região foi a sua ênfase no setor primário e desestímulo na busca de desenvolver outras competências que pudessem gerar um novo ciclo de

desenvolvimento, em especial tecnologia e gestão para agregar valor à produção primária (FEE/RS, 2010).

Nas últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI o Pampa Gaúcho manteve-se estagnado. Houve o crescimento natural, mas nada que pudesse ser considerado expressivo. A fruticultura trouxe certo incremento para o setor primário e o setor de serviços destaca-se como principal atividade econômica para a população desta região. A falta de diversificação das atividades econômicas, aliada a uma cultura conservadora e poucas opções de qualificação para a população mais jovem fizeram com que a região do Pampa perdesse com a migração à região Norte do Rio Grande do Sul ou até mesmo outros estados do Brasil (FEE/RS, 2010; ALONSO, 2006; BANDEIRA, 2003).

Foi lenta a forma como os habitantes da região perceberam a necessidade de mudar a realidade socioeconômica das cidades do Pampa e apenas nos últimos cinco anos da primeira década de 2000 iniciou-se a movimentação dessa região para buscar novos rumos para um desenvolvimento não só econômico, mas regional. Surgiram movimentos da sociedade e de grupos políticos voltados para a estruturação de instituições de ensino superior de caráter público na região; atratividade para empresas da vitivinicultura com a identificação de solo propício para tal cultivo, projetos que contemplam alguns potenciais de desenvolvimento da região e expectativa por parte da população de modificação no cenário de desenvolvimento do Pampa Gaúcho.

Os capítulos seguintes dão fechamento à argumentação teórica e são seguidos pela apresentação dos procedimentos metodológicos e a última parte, com a análise e discussão do estudo de caso.

## 5. O MERCADO DE TRABALHO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este capítulo tem como propósito incluir na argumentação o conceito de mercado de trabalho em associação ao conceito de desenvolvimento territorial sustentado e com o papel da universidade como forma de desenvolver este mercado.

O conceito de Mercado de Trabalho perpassa questões amplas no que diz respeito ao que representa e em parte um pouco diferente dos conceitos clássicos da economia de uma troca entre um ofertante de força de trabalho e alguém que demandaria essa força. Desta forma, para compreender o papel do mercado de trabalho em um contexto do desenvolvimento, é preciso compreender seu conceito para, posteriormente, identificar possíveis inferências sobre as necessidades deste mercado, em especial de qualificação dos trabalhadores em ambientes de desenvolvimento.

Considerando que a universidade tem o papel de propiciar qualificação às pessoas e de participar do processo de investigação e consolidação das competências territoriais da região onde está inserida, neste capítulo pretende-se apresentar a discussão teórica que identifica a relação das instituições de ensino superior com a maior qualificação de seus recursos humanos e criação de novos empreendimentos, para ampliar as oportunidades no mercado de trabalho com o propósito de participar do desenvolvimento de uma região. Para tal, o capítulo divide-se em cinco seções: a primeira apresenta as perspectivas teóricas relacionadas ao mercado de trabalho, dando especial atenção àquela enfatizada pela sociologia econômica. Considera-se para os fins deste trabalho a visão clássica de mercado de trabalho apenas como conceito que deve ser reconhecido pelo mérito e construção teórica, mas que não é suficiente para atender os objetivos propostos. Na segunda seção é discutido e apresentado o conceito de mercado de trabalho em múltiplos segmentos; argumento este que é aproximado do conceito de desenvolvimento na terceira seção; já a quarta seção faz um resgate da formação do mercado de trabalho no país e no Rio Grande do Sul e a seção cinco fecha o capítulo articulando estes conceitos.

## 5.1 A definição de mercado de trabalho

O reconhecimento do trabalho como algo relevante na vida de um indivíduo tem sido discutido pela sociologia do trabalho, pois, não só permite a sobrevivência, mas é também central na vida das pessoas; pela possibilidade de obter recursos e como possibilidade de obter reconhecimento do esforço despendido em uma dada atividade, bem como pela percepção de que um indivíduo que trabalha ocupa um espaço relevante na sociedade.

A sociedade reconhece a importância do trabalho para os indivíduos que a compõem e reconhece o mercado de trabalho como uma espécie de força organizadora destes frente ao seu trabalho. No decorrer do século XX ocorreram modificações profundas nas relações de trabalho: como a flexibilização; terceirização; precarização, onde não mais existe restrição sobre a visão do trabalho como um objeto simples de transação mercantil. Deixou de ser um todo homogêneo passando a referenciar as mais diversas relações estabelecidas sobre o uso da “força” de trabalho (SORJ, 2000; HORN, 2006; PICCININI, OLIVEIRA e RUBENICH, 2006). Essas variadas relações que foram se estabelecendo geraram percepções diversas sobre o que se pode determinar como o mercado de trabalho.

Da teoria clássica à sociologia econômica, as diferentes abordagens perpassam argumentos que vão desde a visão do mercado de trabalho como uma transação econômica com origem clara nos princípios do capitalismo até uma visão mais vinculada às mudanças na sociedade e a adaptabilidade que parecem inserirem-se nos mais variados contextos, levando o trabalhador a uma lógica de adaptabilidade, tanto pelas exigências da organização a que está vinculado, quanto por mudanças no ambiente que o levem a modificar sua forma de trabalho (OLIVEIRA, 2009). Considerando que em uma discussão sobre o desenvolvimento de uma determinada região é necessário aproximar do debate questões de mudança e adaptabilidade da sociedade, optou-se nesta tese por enfatizar a sociologia econômica dando destaque para a teoria da segmentação dos mercados de trabalho.

A dinâmica atual do mercado de trabalho “deriva de um conjunto de forças, com distintas direções e temporalidades, que refletem, ao fim e ao cabo, o desenvolvimento desigual e combinado da economia” (OLIVEIRA, 2006, p. 97),

tornando este mercado mais um local de múltiplas relações do que propriamente um sistema fechado fundamentado em dois eixos (contratado e contratante).

O sistema fechado em uma troca simples funcionou durante o período em que se pensou o emprego como uma das causas do desenvolvimento econômico de uma determinada região ou país. Esse sistema correspondia à visão clássica da economia, que não aproximava destas discussões questões pautada no papel social colocado no conceito de mercado de trabalho; como as diferentes formas de trabalho, com o trabalho informal ou formal. Já na fase atual se percebe a estruturação do mercado de trabalho além da geração de emprego e como uma consequência do crescimento econômico e desenvolvimento das regiões (TOYOSHIMA, 2000).

Com as modificações no mundo do trabalho, em decorrência dos processos de flexibilização, as diferentes formas de inserção neste ambiente fizeram com que a visão sobre o mercado de trabalho precisasse de novas vertentes que sustentassem cada uma dessas formas e amparasse as novas ordens que foram estabelecidas. As empresas passaram por períodos de reestruturação e deram prioridade para contratação formal, com carteira assinada e vínculo empregatício, apenas aos empregados considerados fundamentais para a manutenção das atividades e que não poderiam ser substituídos por uma nova forma de atuação junto à empresa. Surge neste ambiente a flexibilização como forma de superar situações de rigidez que poderiam levar as organizações a dificuldades de toda ordem (PICCININI, OLIVEIRA e RUBENICH, 2006).

O trabalho passa a apresentar diferentes formas, sobretudo com a utilização dos termos formal e o informal e na necessidade de definição destes para melhor compreensão do ambiente que estava estabelecido. Noronha (2003) indica que uma definição mais adequada para o impasse que se estabelece entre formal e informal seria “contratos atípicos”, desde que previamente esteja claro o que vem a ser contrato formal na atualidade. De acordo com o autor, o termo informal ainda é “demais polissêmico” para que possa ser definido e depende da definição que é dada para o termo formal, ressaltando a impossibilidade de compreender o fenômeno pelas visões dos juristas e economistas, pois,

ao considerarmos apenas a informalidade do trabalho evitamos a complexidade da economia informal em geral. As interdependências entre economia e trabalho informal não justificam tratá-las como um mesmo fenômeno. A economia informal (não legal, isto é, não registrada como

atividades econômica) só pode criar empregos informais, mas a economia formal frequentemente abre postos de trabalho informais – empresas formais (registradas e pagadoras de impostos) frequentemente contratam todos ou parcela de seus trabalhadores sem registrá-los em carteira (NORONHA, 2003, p. 117).

Neste caso para dar seguimento às definições de mercado de trabalho, é preciso compreender o trabalho formal como aquele vinculado ao registro da carteira de trabalho, mas, é preciso ampliar o foco do que se pretende compreender por trabalho informal. Pelos processos de flexibilização, que conforme destacam Piccinini, Oliveira e Rubenich (2006) surgem novas modalidades de trabalho, que vão desde a terceirização (uma das práticas mais utilizadas para a redução de custos nas organizações) até as jornadas reduzidas (ver quadro 2) e pode-se perceber que as modalidades de trabalho passaram a ser vistas de acordo com as necessidades de contratação das empresas e nem sempre essa contratação será firmada com assinatura da carteira de trabalho do contratado, dando espaço para a utilização de mão de obra para diferentes atividades sem estabelecer vínculo empregatício com os trabalhadores. As mudanças de ordem mundial em termos de produção e economia trouxeram modificações nas formas de inserção do mercado de trabalho e com isso transportaram para as pesquisas da área a necessidade de delimitar a forma de interpretação destes ambientes<sup>18</sup>.

**Quadro 2: Formas de flexibilização do trabalho**

Tipo de flexibilização		Externa	Interna
	Quantitativa (nº de trabalhadores)	Terceirização, Subcontratação, Trabalho a domicílio, Rede de empresas, Cooperativas de trabalho	Trabalho de tempo compartilhado ( <i>job sharing</i> ), <i>Lay-off</i> , Estágios, Trabalho temporário, Tempo parcial
	Funcional		Polivalência, Multifuncionalidade
Formas de trabalho	Teletrabalho, Trabalho a domicílio, Rede de empresas	Horas extras, banco de horas, jornada flexível, turnos, semana reduzida de trabalho.	

Fonte: Piccinini, Oliveira e Rubenich, 2006.

<sup>18</sup> Para fins deste trabalho considera-se mais pertinente usar as especificações apresentadas no quadro 2 para as formas de flexibilização do trabalho formal quando necessário e considerar trabalho informal, no estudo de caso, o trabalho dos ambulantes. Na apresentação dos dados essa escolha fica justificada. Destaca-se que para o IBGE (2011) considera-se o conceito de população ocupada, que também é utilizada pelo Ministério do Trabalho (de onde foram coletados os microdados para o estudo de caso), os indivíduos que tem um patrão, os que exploravam seu próprio negócio e os que trabalham sem remuneração em ajuda a membros da família.

Assim, é possível encontrar trabalho formal e informal compondo as formas de flexibilização do trabalho sem necessariamente considerar o trabalho informal como algo precário.

Com a aceitação das diferentes formas de trabalho, o mercado de trabalho pode ser visto então, pela convergência em torno de proposições de pesquisa similares, culminando nas discussões da sociologia do trabalho, vinculada à corrente de pensamento da sociologia econômica (KALLEBERG & SORENSEN, 1979; LIMA, 1980; GUIMARÃES, 2009), que apresenta uma perspectiva de aproximação dos conceitos da sociologia para compreensão dos fenômenos econômicos buscando demonstrar que a ação econômica não se separa do contexto social e que as instituições<sup>19</sup> em torno dessas ações são socialmente construídas (GRANOVETTER, 2003; STEINER; 2006).

As discussões próximas da sociologia econômica, com relação ao conceito de mercado de trabalho, foram apresentadas na década de 1970 quando Kalleberg e Sorensen discutiram a sociologia dos mercados de trabalho. Os autores fizeram uma revisão do que na época se entendia por mercado de trabalho e apresentaram a proposta de existência de um mercado de trabalho segmentado, onde as características ficam muito próximas de um conceito socialmente construído como apresentado na sociologia econômica.

Guimarães (2009) utiliza os conceitos de mercado de trabalho segmentado para uma análise crítica da sociologia dos mercados de trabalho que indica claramente que a evolução neste campo apareceu quando a economia e a sociologia foram capazes de “conversar” e consolidar este conceito. Para a sociologia econômica, apresentar uma teoria sobre os mercados e as firmas, dando ênfase para mecanismos sociais foi o que Guimarães (2009, p. 159) considera “um domínio privilegiado desde a primeira hora; e não sem razão, posto serem mercados e firmas dois dos focos centrais das teorias (formuladas por sociólogos e por economistas) relativas à dinâmica da vida econômica”.

Uma das teorias que fortaleceram a discussão da segmentação do mercado de trabalho foi a teoria do capital humano. Com ela introduziu-se a ideia de que a educação pode gerar diferenças entre os indivíduos em termos de empregabilidade pelos níveis de habilidades que desenvolvem com a ampliação do nível educacional.

---

<sup>19</sup> Ver nota de rodapé 2.

No entanto, esta teoria, para muitos economistas, é insuficiente, pois pressupõe um mercado de trabalho contínuo, ou seja, de empregabilidade permanente, onde haveria uma relação direta de acréscimo nos salários quando os indivíduos alcançassem maior nível educacional (KALLEBERG & SORENSEN, 1979; LIMA, 1980; DUBAR, 1998).

O raciocínio da teoria do capital humano é: a) as pessoas se educam; b) a educação tem como principal efeito mudar suas “habilidades” e conhecimentos; c) quanto mais uma pessoa estuda, maior sua habilidade cognitiva e maior sua produtividade; e d) maior produtividade permite que a pessoa perceba maiores rendas (LIMA, 1980, p. 226).

Questionando a fragilidade da teoria do capital humano para explicar como pessoas habilitadas estão sem emprego e pessoas com menor grau de instrução estariam empregadas, alguns pesquisadores, como Kalleberg e Sorensen (1979) começaram a discutir o mercado de trabalho como dual, dividido em primário, onde os empregos são mais estáveis e os salários e a produtividade relativamente altos; e um mercado de trabalho secundário onde há alta rotatividade da mão de obra. Além disso, mencionam a possibilidade de um mercado de trabalho dual dentro das próprias organizações, que estaria dividido entre o interno, onde os trabalhadores são fundamentais para a continuidade da empresa e se mantêm no emprego por isso e um mercado externo, onde são encontrados os trabalhadores que ocupam posições nas quais não são indispensáveis para a continuidade da empresa e podem facilmente ser substituídos.

Apesar dos autores (KALLEBERG & SORENSEN, 1979; LIMA, 1980) não utilizarem exatamente os mesmos questionamentos houve coerência nas discussões que sustentam que o mercado de trabalho de uma forma geral é segmentado e assim sendo não pode ser considerado em uma estrutura perfeita de pensamento de possibilidade de pleno emprego. Tanto em pesquisas nacionais quanto internacionais foram destacadas três principais correntes teóricas da segmentação.

Os primeiros, representados por Doeringer e Piore (1975) indicavam uma segmentação por características. Para essa corrente teórica os mercados de trabalho são segmentados entre firmas que apresentam demandas diversas e necessidade de habilidades diversas para seus empregados, bem como os indivíduos formam-se com características diferenciadas. Os mercados constituem-se então no momento em que os indivíduos atendem às exigências de características

distintas das oportunidades de emprego. E esses mesmos indivíduos poderão evoluir dependendo do emprego que conseguirem pelo enriquecimento de suas características pessoais.

Uma segunda linha, representada por Harrison e Vietorisz (1973) apresentam a ideia de uma segmentação por realimentação onde a alta produtividade depende não apenas das características dos empregados, mas também do capital moderno – personalizado nas inovações em equipamentos e processos nas organizações - no qual trabalham gerando uma segmentação institucional através do poder de mercado das diferentes indústrias.

Em outra linha, representada por Reich, Gordon e Edwards (1973) a segmentação se dá porque existem diferentes classes sociais e dentro destas, diferentes níveis educacionais que regem as divisões dos mercados de trabalho. Assim, os mercados se diferenciam basicamente pela estruturação do sistema capitalista que deu origem à diferenciação de classes.

Estas correntes, que geram a discussão sobre o mercado de trabalho dual indicam mais de um agente influenciador da consolidação dos mercados e da estruturação das diferenças entre estes, entre eles a educação. Não vê a educação como fonte de diferenciação para a entrada no mercado de trabalho, mas como um dos fatores de diferenciação na permanência. “No modelo dual, o principal papel da educação é dar acesso a certos segmentos” (LIMA, 1980, p. 256).

No Brasil, são poucos os autores que dão destaque à teoria da segmentação como forma de verificar a realidade do mercado de trabalho no país. Entre os trabalhos encontrados estão autores como Sedlacek, Barros e Varandas (1990); Savedoff (1990); Borges (1999); Biagioni (2006) e Guimarães (2009) que realizaram pesquisas com o intuito, entre outros, de demonstrar a aplicabilidade da teoria da segmentação na realidade nacional. Encontraram explicação para a adequação da teoria da segmentação no Brasil pela grande quantidade de informalidade aqui encontrada em todas as regiões do país; pelos diferentes níveis de emprego formal que são verificados (disparidade de salários entre os setores) e como influência no processo de mobilidade social, como já apontado pelos autores estrangeiros aqui apresentados. Esses resultados corroboram a perspectiva deste estudo de que a teoria da segmentação é adequada para analisar o mercado de trabalho no estudo de caso. Ressalta-se que o autor com mais destaque entre os relacionados à teoria

da segmentação, entre os brasileiros, foi Lima, em 1980, com o estudo que serve de referência para explicar a teoria da segmentação juntamente com o estudo de Kalleberg e Sorensen, em 1979.

Cabe destacar, que entre as correntes teóricas apresentadas nos primeiros trabalhos sobre a teoria da segmentação, os argumentos de Doeringer e Piore (1975), são os que podem atribuir uma relação maior com a argumentação teórica desta tese, visto que para a autora, uma das contribuições fundamentais da universidade está em qualificar os indivíduos para atuar no mercado de trabalho de acordo com as competências territoriais da região.

A proximidade da sociologia e da economia através da sociologia econômica e das discussões sobre a sociologia dos mercados de trabalho se dá dentro da construção da teoria do institucionalismo e do novo institucionalismo<sup>20</sup> e da consolidação dos conceitos de mercado de trabalho como construções sociais e especialmente no que se refere a mercado de trabalho tratado como um mercado interno ao ambiente em que se faz a análise do mesmo<sup>21</sup>. Esse mercado é diverso pela quantidade de grupos envolvidos em sua estruturação como as empresas, o governo, os sindicatos e outras organizações tanto por parte das firmas como dos empregados. Neste mercado interno o empregado somente garante certa segurança a partir de sua qualificação, que será recompensada a partir do seu aproveitamento diante das necessidades das tarefas atribuídas a ele. Já o mercado externo, conforme mencionado anteriormente, abriga os trabalhadores “dispensáveis”. Aqueles que não estão qualificados suficientemente para desempenhar papel relevante às necessidades da organização e não serão considerados fundamentais para a manutenção da mesma (KALLEBERG & SORENSEN, 1979).

A teoria dos mercados segmentados demonstra que existem particularidades entre os setores; entre empregados e empregadores e que essas interferem no desenvolvimento das regiões, pois são as responsáveis pelos diferentes setores da economia. Portanto, não é possível atribuir a um fator só o crescimento do mercado de trabalho e por consequência poder-se-ia dizer que o mercado de trabalho poderia

---

<sup>20</sup> Estudo das instituições onde a partir de diferentes correntes busca-se a compreensão de como surgem, estruturam-se, funcionam e para que servem as instituições no ambiente social em que estão inseridas (HODGSON, 2004).

<sup>21</sup> O mercado de trabalho é diferente de uma cidade ou região para outra, justamente porque as formas de interação para sua estruturação são diferentes.

ser analisado por uma perspectiva além da dual. No tópico a seguir esta ideia é mais discutida.

## **5.2 Os mercados de trabalho em múltiplos segmentos**

A teoria da segmentação do mercado de trabalho dá o aporte necessário para a construção teórica proposta, no entanto, neste tópico pretende-se apresentar alguns argumentos sobre a visão da segmentação, vista de forma não dual. As correntes teóricas que envolvem a teoria do mercado de trabalho segmentado apontam diferentes perspectivas para vislumbrar a dualidade deste, no entanto, durante o processo de construção teórica deste trabalho alguns questionamentos impulsionaram a ideia de construir um argumento em torno da ideia do mercado de trabalho percebido em múltiplos segmentos e não apenas dual, ou seja, indo além da perspectiva de formal e informal ou interno e externo demonstrando que os diferentes setores da economia também podem ser uma forma de identificar segmentação.

Um mercado de trabalho segmentado como visto anteriormente se dá em torno de diferentes pontos, como a existência de diferentes classes sociais; a existência de diferentes níveis de educação e características individuais; o número diversificado de setores da economia e os níveis de tecnologia e modernização. Além disso, os termos formal e informal são insuficientes, como apontam Noronha (2003) e Piccinini, Oliveira e Rubenich (2006) para explicar todas as formas de trabalho que podem ser vislumbradas, não apenas no Brasil, como no restante do mundo.

Sendo tantas particularidades a serem consideradas acredita-se que pode ser coerente trabalhar com uma perspectiva de mercado segmentado, não de forma dual, mas visto como entre os empregos em diferentes segmentos. Estes podem vir a ser definidos pelos setores da economia – primário, secundário e terciário e a possibilidade do indivíduo conquistar estabilidade e crescimento em sua atividade laboral por sua qualificação. Assim, trabalha se com a ideia de que um indivíduo pode ter inserção em diferentes segmentos do mercado de trabalho de formas variadas, estando, por exemplo, qualificado para atuar em organizações do setor

primário e não necessariamente obter qualificação para atuar em organizações dos setores secundário e terciário.

Associando esta perspectiva ao que Doeringer e Piore (1975) chamaram de segmentação pelas características dos indivíduos com as oportunidades que o mercado de trabalho oferta, define-se que podem existir múltiplos segmentos, especialmente ao serem associados ao desenvolvimento de competências territoriais, onde estas poderiam ser indicativas dos segmentos vislumbrados em uma determinada localidade/região, que podem ser diferentes de outra em virtude das competências territoriais lá existentes.

O conceito de mercado de trabalho segmentado é apontado pelos sociólogos do trabalho, entre eles Kalleberg & Sorensen, 1979; Lima, 1980; Dubar, 1998 e Guimarães, 2009; como um conceito socialmente construído, ou seja, estabeleceu-se ao longo da solidificação das regras sociais e da concretização das organizações, e no qual existem diferentes níveis de estabilidade pela perspectiva da existência de um setor público e outro privado, como também pelos níveis de estabilidade relacionados à qualificação e dedicação do empregado ao seu trabalho.

Ao considerar o mercado de trabalho segmentado como socialmente construído, pode se associar a perspectiva do institucionalismo, tratando este mercado como institucionalizado, com uma tendência a absorver do ambiente os hábitos e características sociais, consolidando uma trajetória em torno de regras e normas também existentes neste meio. Ou seja, os valores e regras estabelecidos na sociedade<sup>22</sup> regem a definição destes mercados (GRANOVETTER, 1992).

Como as instituições incorporam valores que são relativos ao espaço em que atuam, especialmente porque é o resultado de uma legitimação do ambiente social, estas são menos significativas por seus atributos técnicos, tendo sim, significância nos papéis que exercem na sociedade; pois, simplesmente, refletem as estruturas institucionais em que estão inseridas (MEYER e ROWAN, 1992; SELZNICK, 1996; ASTLEY e VAN DE VEN, 2007). Considerando, também na perspectiva estruturada pela análise da revisão teórica da autora, que o mercado de trabalho pode ser tratado como uma instituição que faz parte do ambiente onde deve acontecer o desenvolvimento, isso significa apontá-lo como sendo reconhecido e legitimado pela

---

<sup>22</sup> Como por exemplo, o fato de se considerar importante o indivíduo com maior nível educacional e que apenas com mais instrução se alcançam ocupações melhores.

sociedade, especialmente com a existência de diferentes segmentos estruturados em torno das firmas existentes e das características dos indivíduos presentes neste ambiente.

Dessa forma, poder-se-á entender o mercado de trabalho como uma instituição, onde deveria existir uma relação entre as competências de um território (que podem ser utilizadas em prol do desenvolvimento da região) e a qualificação dos indivíduos para trabalhar nas organizações que apresenta as competências elencadas e/ou criadas e estas diferentes competências vislumbram a indicação da segmentação do mercado de trabalho no ambiente analisado.

### **5.3 O Mercado de Trabalho e o Desenvolvimento**

Seja por características distintas, ou por recursos pré-existentes, uma região se desenvolve a partir de certas competências que se estabelecem no decorrer do tempo. Com essas competências, formam-se setores distintos que levam a algum tipo de desenvolvimento, considerando que dentro destes setores são possíveis as mudanças no mercado de trabalho. Os diferentes segmentos serão constituídos pelas competências estabelecidas e pela capacidade dos indivíduos de explorar suas competências e habilidades para atender as exigências dos diferentes mercados.

Não há um histórico de desenvolvimento econômico, no sistema capitalista, que se dê de forma gradual e uniforme. “O capitalismo, movido pela acumulação, incorpora populações e espaços de forma desigual e combinada num processo no qual as atividades com níveis elevados de produtividade e conteúdo tecnológico crescem ao lado de outras economias periféricas” (OLIVEIRA, 2006, p. 57).

Para os países que se desenvolveram sob a lógica do capitalismo foi necessária capacidade de absorção das mudanças que surgiram com a produção industrial. Neste período o mercado de trabalho dos países que integraram o sistema capitalista passou a ser dependente das mudanças que a revolução industrial trouxe quanto à capacidade de aproveitar os territórios e as populações como forma de gerar crescimento e desenvolvimento. Assim, o mercado de trabalho reflete essa lógica perpassando diferentes níveis, que estão muito além de

simplesmente ser o aumento de postos de trabalho que geraria um aumento de emprego da população economicamente ativa (PEA) (OLIVEIRA, 2006).

O mercado de trabalho, neste caso, influencia no desenvolvimento como instituição legitimada socialmente e que reflete as relações entre os indivíduos e suas ocupações. Em uma região onde se pode perceber que as principais competências do território<sup>23</sup> são desenvolvidas (como na região do Pampa Gaúcho a exploração da vitivinicultura e da energia eólica ou no norte a exploração das plantas nativas na produção da indústria farmacêutica e cosmética), o mercado de trabalho pode ser ampliado no momento em que a força de trabalho se qualifica e volta para o mercado com estas competências ou preparada para desenvolver estas competências por meio de novos empreendimentos.

Se o mercado se amplia com o desenvolvimento das competências territoriais, reforça-se o argumento de compreendê-lo como uma instituição legitimada, especialmente por um processo de desenvolvimento das aptidões dos indivíduos que estimula o incremento das competências em um determinado território a fim de gerar o desenvolvimento através de um ciclo de consolidação de competências territoriais; o estabelecimento de organizações que produzirão essa consolidação; maior oferta no mercado de trabalho em função das organizações e da necessidade de mais indivíduos qualificados. Um conceito fica vinculado ao outro (competências territoriais e mercado de trabalho) quando se trata de investigar o potencial de desenvolvimento de uma região e como este poderia acontecer; especialmente sobre o papel das universidades neste processo.

#### **5.4 O Mercado de Trabalho no Brasil e no Rio Grande do Sul**

O início do processo de industrialização, no Brasil e no Rio Grande do Sul (século XIX), foi marcado pelo surgimento do trabalho em unidades fabris e se definiram as tarefas e a remuneração dos trabalhadores. Esse “marco” histórico não exclui o que se conhecia até então como trabalho, apenas formaliza o que designa a atividade da população chamada de economicamente ativa. Nessa época, a

---

<sup>23</sup> Aspectos naturais, econômicos, culturais e políticos que podem trazer diferencial e ampliar o desenvolvimento.

formalização era a mínima possível e os trabalhadores dependiam do que os donos das indústrias decidiam como forma de pagamento.

Com o início do século XX, especialmente no período iniciado em 1930 e conhecido como Era Vargas, em decorrência das lutas e movimentos dos trabalhadores em prol de seus direitos, foi instituído o contrato de trabalho, contendo as regras que viriam a reger os direitos e deveres entre patrões e empregados. As primeiras décadas dos anos 1900 foram marcadas pelos primeiros movimentos sociais dos trabalhadores, que se intensificaram depois de 1945. Neste período criaram-se formalmente as primeiras classes trabalhadoras, com a classificação em cargos, funções, atribuições e salários. Tal classificação seguiu até a década de 1980 e 1990 quando a reorganização econômica, caracterizada pelo processo de globalização, provocou mudanças no mercado de trabalho. Foi o início do período caracterizado como de novas formas de organização do trabalho (FLEURY e FISCHER, 1992).

Essas mudanças refletiram-se nas características setoriais do emprego, trazendo preocupação quanto às relações de trabalho e as crescentes taxas de desemprego. As alterações do mercado de trabalho brasileiro envolveram, principalmente, o delineamento de novas formas de inserção dos profissionais no mercado, deixando de centralizar no setor formal as possibilidades de trabalho, ao mesmo tempo em que elevou o nível de precarização em algumas atividades, desenvolvendo-se e ampliando-se o trabalho informal. Nos tópicos seguintes procura-se esclarecer como foi o processo de definição do mercado de trabalho no Brasil e mais especificamente no Rio Grande do Sul.

#### 5.4.1 Mercado de Trabalho No Brasil

O processo de definição do mercado de trabalho no Brasil foi retardado, especialmente pela ausência de regras no período da escravidão. Antes do século XIX não havia indícios de uma formação clara que caracterizasse uma estrutura de mercado de trabalho brasileira. O período anterior ao século XIX foi marcado pelo trabalho escravo nas grandes propriedades rurais e também do segmento urbano (BARBOSA, 2005). Somente com o início das atividades constituídas formalmente

para o trabalho, uma característica vinculada ao processo histórico já iniciado, o regionalismo é que aparece a forma de mercado de trabalho.

Desde o período da escravidão, com as diferenciações de produção dos senhores das terras e as diferenças naturais entre uma região e outra que apoiavam essas separações, o regionalismo refletiu também na formação do mercado de trabalho as diferenças entre as regiões.

Durante o último quarto do século XIX, veríamos, portanto emergir no país um conjunto de mercados de trabalho incompletos, já que não haviam sido criadas plenas condições para a expropriação dos trabalhadores nacionais, e fragmentados, pois restavam aprisionados às suas características regionais e distantes entre si. Mantinham-se a meio caminho da nacionalização e da territorialização (BARBOSA, 2005, p. 16).

O início do século XX foi marcado por transformações na sociedade e economia do Brasil e o surgimento dos primeiros empregos formais. Os focos de produção agrícola no Brasil deslocaram-se do Nordeste para o Sudeste e Sul e assinalava-se que a industrialização mudaria o aspecto basicamente primário da economia nacional. Por aproximadamente sete décadas - até o início dos anos 1970 - o mercado de trabalho do Brasil foi crescendo gradativamente e distribuindo-se entre os diferentes setores da economia, como o setor primário - com a agricultura e pecuária; o setor secundário - principalmente com a indústria e o setor terciário com o comércio e serviços (BARBOSA, 2005). No final do século XX, início da década de 1990, o mercado de trabalho brasileiro foi marcado pelo aumento da informalidade, do trabalho precário e da falta de estabilidade que os trabalhadores viveram neste período (NORONHA, 2003).

No início do século XXI, com a virada na economia e política nacional, apesar de ainda existir muita informalidade, houve um aumento do emprego formal, especialmente pela formalização de cargos que já existiam e que, com a estabilização da economia, e os estímulos do Estado Brasileiro levaram os empregadores a formalizar a situação de seus empregados (MORETTO e KREIN, 2005).

Atualmente, o mercado de trabalho no Brasil configura-se por uma mescla entre o formal e o informal que abrange todo o país, além de diferenças pontuais entre os 26 estados como, desigualdade de oportunidade e crescimento entre as regiões, predomínio do trabalho rural em outras, regiões industrializadas, onde o emprego situa-se, na maior parte, no setor produtivo; enquanto, em outras, o setor

terciário é o que mais emprega. Essas diferenças são fundamentais para explicar o desenvolvimento de cada uma destas regiões, pois delas afloram explicações referentes às condições de seu desenvolvimento.

#### 5.4.2 Mercado de Trabalho no Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, o mercado de trabalho se firmou com pequenos empreendedores urbanos, funcionais que teve importante incremento com a vinda dos colonos estrangeiros - trabalhadores independentes dos estancieiros - e que se localizavam especialmente na região que chamamos hoje de metade norte do Estado. Anterior e essa constituição, durante o período das Charqueadas<sup>24</sup> os trabalhadores que estavam nas grandes estâncias trabalhando diretamente com a pecuária, fonte de desenvolvimento econômico do Estado, eram de propriedade do estancieiro numa lógica de acumulação de grandes propriedades e as fortunas estavam nas mãos de poucos, características da metade sul do Estado.

A partir do século XIX, com a vinda de imigrantes europeus, se iniciou uma etapa de desenvolvimento que avançou mais em relação à metade sul. Os colonos – como eram chamados os imigrantes – deram início a atividades de comercialização que aumentaram o fluxo de mercadorias e renda nessa região. Houve aumento dos postos de trabalho com o crescimento das pequenas propriedades rurais e a aceleração da urbanização da região de Porto Alegre, assim como o desenvolvimento das ferrovias (BARBOSA, 2005).

Na região Metropolitana de Porto Alegre concentrou-se a maior parte das indústrias e dependia de uma linha férrea bem estruturada para escoar tanto a produção quanto produtos comercializáveis que vinham do interior ou do exterior. A dinamização do setor comercial e industrial desta parte do Estado e em consequência um aumento considerável de postos de trabalho tornou o mercado de trabalho da região metropolitana o de maior expansão em volume de empregos. Na região norte constitui-se uma realidade mais próxima da de Porto Alegre, com o comércio desenvolvido pelos colonos. A região sul em função do tipo de atividade desenvolvida e da difícil ligação com a região metropolitana e baixa diversidade da economia apresentava um menor desenvolvimento.

---

<sup>24</sup> Ver nota 15.

A dinâmica percebida resulta em grande parte da forma de territorialização da região sul do Brasil, em especial o norte do Rio Grande do Sul, onde a vinda dos imigrantes de origem europeia possibilitou uma consolidação territorial da cultura destes povos, e o fato de o Rio Grande do Sul ter sido um estado com formação econômica diferente nas suas duas principais regiões.

Na região sul, mais especificamente na Região do Pampa o mercado de trabalho estruturou-se inicialmente com os trabalhadores rurais do final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX atraiu trabalhadores em torno da indústria frigorífica e de lanifícios. A exploração nos setores que derivavam da pecuária continuava muito forte e mantinha a produção primária que era o forte da região. Já o setor de comércio começou a desenvolver-se a partir da década de 1930.

Há pelo menos 50 anos, o mercado de trabalho nas duas regiões é decorrente do seu desenvolvimento e em função das mudanças ocorridas em cada uma das regiões e da falta de estímulos internos e externos para o desenvolvimento na metade sul, a metade norte do Estado se tornou mais desenvolvida. A região do Pampa, como o restante da metade sul, perdeu oportunidades de desenvolvimento e, em consequência, as oportunidades do mercado de trabalho formal (BARBOSA, 2005). Não houve expansão industrial nesta região; a maior parte das cidades ainda sobrevive da pecuária, agricultura e comércio intenso nas áreas urbanas.

Na primeira década do século XXI, mais especificamente nos últimos cinco anos, o mercado de trabalho na região do Pampa<sup>25</sup> está estruturado principalmente no setor de comércio e serviços, associado à agropecuária, como pode ser visualizado no quadro 3.

---

<sup>25</sup> Considerando apenas as cidades onde a UNIPAMPA possui campus

**Quadro 3: Número de empregos\* e sua participação relativa nos setores da economia dos municípios da UNIPAMPA**

Setor	Alegrete		Bagé		Caçapava do Sul		Dom Pedrito		Itaqui		Jaguarão		Santana do Livramento		São Borja		São Gabriel		Uruguaiana	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Extrativo mineral	2	0,02	11	0,06	525	8,93	9	0,14	9	0,13	2	0,06	22	0,19	11	0,11	3	0,03	57	0,27
Indústria de transformação	1.633	12,7	1.971	10,3	613	10,4	647	9,75	919	13,3	56	1,63	455	3,91	1.213	12,0	1.648	18,3	712	3,38
Utilidade pública	184	1,4	173	0,90	32	0,54	43	0,65	35	0,51	36	1,05	256	2,20	67	0,66	58	0,6	166	0,79
Construção Civil	818	6,3	700	3,64	37	0,63	225	3,39	18	0,26	55	1,60	298	2,56	324	3,21	178	1,98	749	3,56
<u>Comércio</u>	<u>3.044</u>	<u>23,6</u>	<u>5.014</u>	<u>26,1</u>	<u>1.310</u>	<u>22,3</u>	<u>1.682</u>	<u>25,3</u>	<u>1.698</u>	<u>24,5</u>	<u>1.035</u>	<u>30,1</u>	<u>4.364</u>	<u>37,52</u>	<u>3.267</u>	<u>32,4</u>	<u>2.581</u>	<u>28,7</u>	<u>6.306</u>	<u>29,9</u>
<u>Serviços</u>	<u>2.749</u>	<u>21,3</u>	<u>6.273</u>	<u>32,7</u>	<u>684</u>	<u>11,6</u>	<u>1.035</u>	<u>15,6</u>	<u>723</u>	<u>10,4</u>	<u>825</u>	<u>24,0</u>	<u>3.182</u>	<u>27,36</u>	<u>2.067</u>	<u>20,5</u>	<u>1.647</u>	<u>18,3</u>	<u>7.607</u>	<u>36,1</u>
Administração Pública	2.228	17,3	3.412	17,8	<u>2.246</u>	<u>38,2</u>	1.125	16,9	1.317	19,0	710	20,6	<u>1.873</u>	<u>16,10</u>	1.519	15,0	1.422	15,8	2.273	10,8
<u>Agropecuária</u>	<u>2.231</u>	<u>17,3</u>	<u>1.651</u>	<u>8,60</u>	<u>435</u>	<u>7,40</u>	<u>1.873</u>	<u>28,2</u>	<u>2.203</u>	<u>31,8</u>	<u>717</u>	<u>20,9</u>	1.182	10,16	<u>1.628</u>	<u>16,1</u>	<u>1.442</u>	<u>16,1</u>	<u>3.186</u>	<u>15,1</u>
<b>Total</b>	12.889	100	19.205	100	5.882	100	6.639	100	6.922	100	3.436	100	11.632	100	10.096	100	8.979	100	21.056	100

\*Dados relativos a janeiro de 2011.

Fonte: Dados coletados em ISPER/MTE (2012).

Dos oito setores em que se divide o emprego na região do Pampa (Extrativo Mineral; Indústria de Transformação; Utilidade Pública; Construção Civil; Comércio; Serviços; Administração Pública e Agropecuária) são destacados por apenas dois: os setores de comércio e serviços que são os que mais empregam em todas as cidades onde a universidade está presente, somando mais de 40% do total de empregos formais em oito das dez cidades, demonstrando que existem semelhanças entre as mesmas. Apenas em duas cidades, Caçapava do Sul e Itaqui, a soma desses dois setores passa de 30% mas não alcança os 40%. Visto que o processo de estagnação econômica ocorreu em todas estas cidades, identifica-se maior movimentação dos dois setores que dependem basicamente da economia local para sua manutenção, gerando empregos vinculados à menor exigência de qualificação e em maior número no atendimento do comércio e serviços de baixa complexidade.

Ao realizar uma análise de cada um dos oito setores foi possível identificar destaques de acordo com competências territoriais de cada uma das cidades. O setor extrativo mineral, por exemplo, não chega a 1% dos empregos em nove das dez cidades. No entanto, em Caçapava do Sul, uma cidade que tem como característica a exploração de carvão mineral e calcário e suas transformações (asfalto, cimento), este setor atinge 8,93% do total de empregos da cidade.

O setor de indústrias de transformação tem destaque em São Gabriel, onde 18,3% dos empregos são vinculados ao setor, mais precisamente frigoríficos, arroseiras, madeireiras e cooperativas que atuam com a transformação de produtos de origem animal e vegetal, especialmente lã. Em sete das dez cidades o percentual de empregos neste setor varia de 9% a 12%. As exceções são Jaguarão e Uruguaiana, com percentuais de 1,63% e 3,38% respectivamente, cidades sem expressividade neste tipo de indústria e maior concentração das atividades econômicas no serviço e comércio.

As empresas relacionadas à utilidade pública estão entre as de menor variação nas dez cidades, não representando mais do que 1,43% dos empregos. Como neste setor consideram-se as associações e entidades de classe, os percentuais encontrados condizem com o tipo de atividade desenvolvida e a menor quantidade de empregos gerados nestas organizações.

No setor de construção civil, a cidade que mais emprega é Alegrete, onde estão 6,35% dos empregos da cidade. A cidade que conta com cursos de engenharia da UNIPAMPA tem expandido o setor nos últimos anos e os acadêmicos formados podem vir a encontrar um nicho de mercado favorável. Verifica-se na Tabela, que apesar de percentuais diferentes, o total de empregos nas cidades de maior população é semelhante, variando entre 700 e 818 vagas em cada uma delas, podendo ser um indicativo que o próprio tamanho da população venha a justificar o total de empregos deste setor.

O setor de administração pública demonstra percentuais variados, mas um total de vagas de empregos que é equivalente ao total de órgãos públicos em cada cidade não apresentando nenhum destaque. Neste setor estão os empregos públicos, que em sua maioria são vagas preenchidas por concurso público.

O setor da agropecuária gera percentuais variados de empregos nas dez cidades onde a UNIPAMPA está instalada. A região tem destaque pela produção primária, principalmente na orizicultura e criação de gado extensivo. É o setor que mais se relaciona com a história de formação da região. Na cidade de Itaqui este é o setor que mais emprega. Este percentual pode ser relacionado com a força da orizicultura, especialmente por duas grandes beneficiadoras do grão que estão instaladas nesta cidade (Tio João e Camil).

As cidades apresentam similaridades em seus mercados de trabalho o que pode representar uma tendência de que em cidades de uma mesma região, com processos históricos de desenvolvimento semelhantes, haja uma tendência a manter características comuns em termos de desenvolvimento. No caso da região do Pampa, por falta de competências territoriais desenvolvidas e estagnação após o encerramento das principais atividades que movimentavam a agropecuária (ex.: frigoríficos e lanifícios) as cidades acabaram com um mercado de trabalho focado no comércio e serviços. A análise mais detalhada apresenta-se na parte três deste estudo.

## **5.5 O conceito de mercado de trabalho, desenvolvimento territorial sustentado e o papel das universidades na perspectiva da pesquisadora**

Anteriormente foram apresentados os conceitos sobre o que é desenvolvimento e como este é compreendido na proposição de desenvolvimento territorial sustentado vinculado às competências territoriais, onde são considerados os aspectos econômicos, políticos, culturais e naturais relacionando-os com as competências que o território dispõe para o desenvolvimento da região. O conceito de desenvolvimento territorial sustentado estabelece que além da preocupação com os aspectos acima mencionados, deve-se sempre pensar em como este processo afetará as gerações futuras.

A ideia aqui foi discutir o mercado de trabalho, tendo como foco a associação com a teoria de desenvolvimento territorial sustentado, associado à perspectiva do papel das universidades como agentes do desenvolvimento, de forma que duas premissas foram estabelecidas:

- A universidade, no contexto do desenvolvimento territorial sustentado pode contribuir principalmente em dois aspectos:
  - Possibilitar o desenvolvimento de profissionais qualificados para exercer atividades que tenham relação com as competências territoriais;
  - Desenvolvimento das competências territoriais (primeiramente participando como agente ativo de identificação destas) de forma a melhor dimensionar os possíveis segmentos do mercado de trabalho da região;

Então, se uma das consequências do desenvolvimento das competências está em crescimento do mercado de trabalho, um dos principais pontos é a clareza sobre que conceito de mercado de trabalho se estabelece nesta pesquisa e que aspectos serão considerados.

Como assinalado no início do capítulo, o mercado de trabalho pode ser percebido como uma instituição que se constitui a partir dos segmentos que o formarão em termos de transações entre empregados e empregadores, através especialmente de uma relação entre as competências que podem gerar desenvolvimento e os níveis de qualificação dos indivíduos para trabalhar nas

organizações vinculadas às competências exigidas. Em uma relação que vai além do vínculo empregado e empregador e envolve mudanças na realidade socioeconômica e cultural da região; no desenvolvimento territorial sustentado influenciando nos papéis de cada um. Portanto, as mudanças que ocorrem no mercado de trabalho têm relação com os diferentes aspectos que geram mudanças da sociedade como um todo.

Os conceitos aqui apresentados e selecionados serão complementados pela apresentação do que são as universidades, o resgate da história de formação das mesmas no Brasil, sua situação atual e os principais pontos debatidos atualmente sobre as instituições de ensino superior. Essa discussão é apresentada no próximo capítulo e contribui para o fechamento desta discussão teórica e com a apresentação do mapa conceitual que serve de base para a análise do estudo de caso.

## 6. AS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este capítulo foi estruturado para que, com uma síntese sobre a história das universidades no Brasil e as modificações pelas quais essas instituições passaram no decorrer dos anos, seja possível perceber como estas são também agentes do desenvolvimento para as regiões onde estão inseridas e para o país de uma forma geral.

Considerando os argumentos anteriormente expostos, o papel das universidades para o desenvolvimento regional ganha destaque ao mesmo tempo em que se torna evidente que não se constitui em fim, mas em parte deste processo com contribuições a partir da tríade ensino – pesquisa – extensão. No senso comum, as universidades apenas com o seu princípio básico, que consiste no ensino de nível superior, já contribuem para o desenvolvimento regional, pois cumprem com seu papel de agente do desenvolvimento no que tange a qualificar as pessoas. No entanto, estas instituições podem ter mais a oferecer para as regiões através da pesquisa e da extensão, com a possibilidade de descobrir/ estimular o que uma região apresenta em termos de competências territoriais que podem ser utilizadas para gerar desenvolvimento.

Antes de adentrar na história das universidades no Brasil, cabe destacar o que são universidades. São instituições que a partir da oferta do ensino, das pesquisas realizadas e dos projetos de extensão voltados para a comunidade, devem ser capazes de não somente ampliar o acesso e formação de nível superior à população como também contribuir para o desenvolvimento da região e do país. De acordo com o Art. 52 da Lei de Diretrizes e Bases (1996) e Regulamento específico (2006):

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; [...]

Em sua história, a universidade brasileira passou por períodos de questionamento sobre sua estrutura e função para o ensino superior brasileiro, especialmente na segunda metade do século XX e também início do século XXI. O debate sobre a realidade organizacional das universidades se sobrepôs ao debate

sobre o papel da universidade para as regiões onde estão inseridas e apenas nas últimas duas décadas é que estas questões pautaram trabalhos sobre as instituições de ensino superior, mas ainda é necessária a ampliação destes para que se possa identificar nas instituições de ensino superior potencial para trabalhar para o desenvolvimento regional, especialmente de forma sustentada.

Nos tópicos a seguir relata-se a história de criação das universidades brasileiras, dos processos pelos quais essas instituições passaram para chegar à situação atual; o que o governo tem indicado como perspectiva para os próximos anos e a relação das universidades com o desenvolvimento.

## **6.1 A História da Universidade Brasileira**

As universidades<sup>26</sup> surgiram – da forma como são conhecidas, instituições voltadas para o ensino em nível superior e especializado - no final da Idade Média (entre os séculos XI e XV), com a Igreja Católica como a responsável pela unificação do ensino e com o propósito de usar as especialidades existentes a partir de uma formação básica comum, fundamentada na filosofia. Por quatro séculos seguiu essa estrutura fixada em um conhecimento único inicial para todas as formações. Somente no século XV as escolas de pensamento, seguidas pelo movimento da Renascença e da Reforma e Contrarreforma do século XVI trouxeram a diversificação do conhecimento exigindo mudanças no modelo de universidade existente. A universidade começa a ser conhecida como lugar do saber universal e deve ser remodelada para atender essa definição. As áreas de conhecimento foram diversificando-se e não mais se pensava uma proposta de ensino básico para todas as formações (LUCKESI, et al., 1987).

Esse modelo seguiu vigente pelos séculos seguintes e serviu de inspiração para as primeiras universidades instaladas no Brasil. A universidade brasileira teve sua origem no modelo da universidade portuguesa, mais precisamente quando o

---

<sup>26</sup> Ressalta-se que não há a intenção de tratar apenas de universidades públicas ou privadas. O estudo de caso foi realizado em uma universidade pública, no entanto, as primeiras pesquisas realizadas sobre universidade e desenvolvimento regional analisaram universidades privadas e comunitárias, portanto, não há distinção na origem da universidade para a análise do seu papel no mercado de trabalho da região onde está inserida.

Colégio Superior de Évora, no final do século XIX, foi equiparado à Universidade de Lisboa por determinação do rei, e passou a ser utilizado em outros países, entre estes o Brasil. O modelo da Universidade de Lisboa seguiu o padrão europeu da época, onde as escolas superiores já diversificavam as áreas de formação, mas o padrão ainda era de acesso ao ensino superior apenas à elite e em sua maioria do sexo masculino (BARICHELLO, 2001). Neste período, as universidades foram criadas como um espaço onde as minorias elitizadas passaram a ter algum acesso ao estudo apropriando-se de mais cultura; sem, propriamente, objetivos destinados à construção do conhecimento científico. Pensava-se estabelecer a universidade como um local onde os jovens da sociedade poderiam ter acesso à educação de nível superior nas áreas como a filosofia. Não havia universidades, mas sim escolas especialistas em uma determinada área, como a Faculdade de Medicina da Bahia, criada em 1808 e as Faculdades de Direito de São Paulo e Recife em 1854.

Apenas na década de 1920 começaram realmente os debates sobre as funções da universidade, sua concepção, sua autonomia e modelo a ser seguido. Com o advento do Estatuto das Universidades, em 1931, pelo Decreto-lei nº 19.851/31 e do Conselho Nacional de Educação, pelo Decreto-lei nº 19.850/31<sup>27</sup>, finalmente se firmaram as políticas iniciais em torno do que seriam as universidades no país (FÁVERO, 2006).

O Estatuto das Universidades admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade e o instituto isolado. Ambas poderiam ser oficiais ou “livres”, estando a primeira categoria relacionada àquelas mantidas pelo governo federal ou estadual e a segunda àquelas mantidas por fundações ou associações particulares (BARICHELLO, 2001, p. 51).

Era possível então a expansão dos cursos superiores sem necessariamente o governo ser responsável por todas as instituições existentes e nem todas teriam o formato de universidade, onde vários cursos deveriam ser ofertados e as áreas do conhecimento diversificadas. As universidades públicas e privadas surgem mais ou menos na mesma época e pode-se dizer que até a década de 1960 seguem o mesmo padrão de serem primeiramente escolas de ensino superior (ou faculdades)

---

<sup>27</sup> O primeiro decreto instituiu o estatuto das universidades brasileiras e a organização da Universidade do Rio de Janeiro, enquanto o segundo instituía o conselho nacional de educação. Estes dois decretos foram a base do que hoje temos como universidade. Nesta época seguia-se o modelo europeu e a ideia era garantir a transmissão de cultura e conhecimentos gerais aos estudantes de nível superior, bem como iniciavam os processos de produção do conhecimento científico no Brasil.

e em um dado momento (com várias faculdades agrupadas) tornam-se universidades.

A primeira universidade criada legalmente pelo Governo Federal foi a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920. Além desta, universidades como a Universidade de São Paulo - USP e a Universidade do Distrito Federal<sup>28</sup> - UDF foram criadas nas décadas seguintes. Não houve muita mudança do modelo europeu inicialmente instalado, nos primeiros 15 anos de universidade no Brasil. Apenas na década de 1930, Anísio Teixeira incentiva a pensar a universidade como centro de debates livres de ideias e ênfase na produção do conhecimento científico. No entanto, nenhuma teve autonomia para desenvolver tais ideias, a não ser a partir do final da década de 1940 e início da década de 1950, quando alguns esforços começaram a ser empreendidos neste sentido, especialmente na discussão de que modelo de universidade deveria seguir o Brasil no futuro e como alcançar o nível mais elevado de educação superior de outros países. Deste período até a atualidade, as mudanças pelas quais as instituições de ensino superior passaram transformaram muito o cenário da educação do país (LUCKESI, et al., 1987; SGUISSARDI, 2000; LUCAS e LEHER, 2001; FÁVERO, 2006).

Na década de 1960, especialmente no período entre 1964 e 1968 houve a primeira grande reforma do ensino superior brasileiro e as universidades passaram por um período onde a principal discussão foi a criação de instituições de ensino superior que não estavam voltadas para um debate e visão crítica da sociedade, sendo apenas um “agrupamento” de faculdades originadas em determinadas especializações, por influência do golpe militar de 1968 que visava “despolitizar” o ensino superior. Além disso, o Brasil estava muito aquém dos demais países da América do Sul em termos de população com acesso a algum curso de ensino superior. De acordo com Fernandes (1975) a universidade brasileira precisava de um olhar mais crítico por parte de quem estava vinculado a estas instituições em todo país. Uma das mais importantes críticas da época era de que o Brasil precisava abandonar a ideia de que uma universidade seria apenas um amontoado de cursos especializados que um dia foram estabelecimentos isolados e por questões econômicas e práticas foram colocados juntos em um formato de instituição de ensino superior.

---

<sup>28</sup> No Rio de Janeiro, sede da república brasileira neste período.

As propostas apresentadas por Anísio Teixeira, em 1935, para as universidades eram mais do que preparar profissionais em carreiras liberais, mas formá-los intelectualmente trazendo-os para o cenário nacional com as mentes aptas a trabalhar criticamente a realidade do país e modificá-la. As universidades, com a reforma de 1968, foram pressionadas, por meio dos que as construíram (docentes, técnicos, gestores) a assumir a conquista de cultura e saber comprometidos com os interesses nacionais (FERNANDES, 1975; LUCKESI, et al., 1987; CUNHA, 1988). Em pleno período da ditadura e com grande dificuldade de explorar mais a fundo as questões pontuadas e que buscavam a reforma universitária, pois muito do que se pretendia era censurado, foram organizadas reformas de pensamento e reformas estruturais. Quase uma revolução como afirmava Fernandes (1975) onde o que mais se buscava era dar acesso ao maior número de brasileiros ao ensino superior e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do ensino e a forma de pensar a universidade. Trabalhar com uma visão crítica da sociedade para ser capaz de apoiar o processo de desenvolvimento com ideias pertinentes e inspiradoras. Era preciso que mais pessoas ingressassem no ensino superior aumentando a “massa” crítica do país e também melhores condições de formar estes indivíduos.

No contexto universitário, o país passava pela transição do Brasil das Escolas Superiores para o Brasil das Universidades e isso significava maior acessibilidade, uma estrutura adequada onde houvesse integração de cursos com as mesmas áreas de base e principalmente maior intenção de associar as instituições de ensino superior ao local onde as mentes pensantes do país poderiam traçar propostas críticas e bem-sucedidas.

Os movimentos estudantis que surgiram neste período passaram a identificar e apresentar reivindicações, políticas e educacionais, com as dos servidores das instituições de ensino superior por um ensino mais adequado e uma universidade acessível a uma parcela maior da população. Era necessária uma reestruturação educacional e organizacional. O que se queria das universidades era maior acessibilidade à população brasileira e melhor formação para os que já estavam nelas, em especial repensando as estruturas que vinham engessando novas propostas, novos cursos e melhores condições acadêmicas e físicas.

Através dos decretos-leis números 53 (de 18/XI/ 1966) e 252 (de 28/II/67) imprimiu-se nova organização ao ensino superior, criando-se novas unidades integrativas (os departamentos e os institutos), maior plasticidade no funcionamento da universidade, como um todo, e um novo patamar de

avaliação e de realização de professores, alunos e funcionários (FERNANDES, 1975, p. 59).

Surgia, assim, a universidade que se conhece atualmente, especialmente no que diz respeito à forma de administração, e divisão organizacional dos cursos e áreas do conhecimento. Com a departamentalização por área do conhecimento, as estruturas administrativas deram espaço à ampliação do escopo de atuação dos departamentos entre os diferentes cursos existentes e que poderiam ser criados.

A forma como se deu a reforma de 1968 foi uma estratégia para abrandar as discussões entre grupos de discentes e docentes sobre o que realmente deveria ser uma universidade. De acordo com Buarque (1994, p. 29-30)

Os estudantes se rebelaram [...] em busca de novos valores e padrões. Entre professores, têm surgido novas ideias, apesar de não serem incorporadas aos currículos formais. [...] A universidade perde sua direção, fica perplexa e se diz em crise. [...] Talvez esta seja a prova de não desejarem instintivamente cursos que já não respondem aos propósitos sociais nem às razões existenciais de fazer avançar o conhecimento.

Houve mudança administrativa e estrutural, mas não houve a reforma realmente esperada. E que poderia tornar as universidades ainda mais propícias para o desenvolvimento de indivíduos qualificados e a descoberta e desenvolvimento de competências territoriais. O fato de não se discutir esses argumentos se dá porque as reformas nas instituições de ensino superior não têm sido vinculadas ao pensar a concepção de universidade, mas sim às suas estruturas organizacionais.

Em termos de estrutura administrativa nas últimas cinco décadas as universidades brasileiras não apresentaram modificações em seus padrões. Foram mantidos os departamentos por áreas de conhecimentos e os cursos agregados a estes departamentos. Todos eles subordinados a uma estrutura de centros de ensino ou faculdades (por área) que respondem a uma estrutura maior onde se encontra a reitoria de cada instituição, com as pró-reitorias e outros departamentos como os de registros acadêmicos.

Ou seja, não houve tampouco mudança no pensar as universidades, pois conforme afirmou Rezende, em 1987, “a rigidez das estruturas pode traduzir-se na rigidez do funcionamento, a tal ponto que daí decorra uma defasagem entre a instituição e o processo educacional dinamizado por sua dimensão projetiva”. No que tange a dimensão pedagógica da administração universitária, “parece evidente,

uma vez que a maneira de se conceber a estrutura e o funcionamento da universidade sugerem igualmente uma determinada concepção de educação” (REZENDE, 1987, p. 37 e 38).

Machado e Silveira (1998) realizaram uma pesquisa sobre a estrutura universitária, seguindo de certa forma a concepção de Rezende, de demonstrar que enquanto não houver mudança de estrutura, não poderia haver mudança pedagógica. Apresentam como resultado de sua pesquisa os modelos de estrutura universitária que podem ser encontrados nas instituições de ensino superior no Brasil, ainda em 2012. São modelos que, de acordo com os autores podem ser encontrados em uma única universidade, dependendo da forma como vai ser analisada a estrutura de funcionamento organizacional da mesma.

Seguindo a lei 5540/68 as universidades brasileiras seguem o modelo americano de instituição de ensino superior, onde se dividem em: estrutura do tipo comissão ou colegiado, que depende das decisões tomadas por estes grupos, que normalmente são constituídos com base no quadro docente vinculado a cada curso e que dependem de uma escala baseada na hierarquia da instituição; estrutura matricial, que divide os procedimentos adotados em níveis determinados pela matriz organizacional a ser definida e concentram mais em chefias as decisões; estrutura com base em projeto, na qual as atividades vão ser constituídas a partir do registro de projetos; estrutura por clientela, percebida apenas em instituições privadas e onde o trabalho é influenciado pela demanda dessa clientela; estrutura por base territorial; estrutura funcional e estrutura linha-staff. Independente do nome dado, as formas de funcionamento são basicamente as mesmas, inclusive é possível perceber dentro das universidades setores que atuam a partir de uma estrutura e em um setor maior, como um centro de ensino ao ser comparado com um curso; a estrutura de funcionamento já pode ser diferente, por exemplo, o uso da matriz por comissão para o centro de ensino e por projeto nos cursos.

Machado e Silveira (1998) chegaram a propor um modelo de flexibilização da estrutura organizacional das universidades, observando a estrutura de uma universidade paranaense, dividida em *campi* em uma determinada região do Estado e onde cada um desses *campi* deveria ser uma unidade universitária independente, seguindo apenas alguns preceitos da estrutura principal e com atuação coordenada em prol de objetivos estabelecidos nas diferentes unidades universitárias. A

proposta dos autores era trazer para as universidades modelos de estrutura organizacional que vinham funcionando em outras organizações e que diminuiriam a burocratização dos processos. Os autores pensavam nesta proposta como uma forma nova de pensar as universidades e que traria como consequência a concretização de reivindicações de docentes e discentes em décadas anteriores (MACHADO e SILVEIRA, 1998).

O olhar crítico das pessoas que pensam a universidade, entre o final da primeira década e início da segunda década do século XXI, ou que deveriam pensar, é o mesmo da segunda metade do século XIX, voltado às temáticas que são mais interessantes para sua área de atuação e que “rendem” mais em termos de notoriedade no meio acadêmico. Percebe-se que as universidades seguem com os mesmos problemas de décadas anteriores e que podem ser colocados na seguinte questão: não estaríamos precisando de uma nova reforma no ensino superior? Autores como Buarque (1994); Trindade (1999) e Chauí (2003), independentemente da época em que publicaram, apresentam argumentos semelhantes, especialmente no que diz respeito a levar para as universidades as questões do desenvolvimento e as questões de melhores níveis de educação desde o ensino de base. Corroboram com o argumento de pensar a universidade como agente do desenvolvimento das regiões onde estão inseridas e levar às instituições de ensino superior ensino de maior qualidade e formar indivíduos mais preparados para o mercado de trabalho.

Em relação à origem do capital que mantém as instituições de ensino superior, na segunda metade do século XX e nos primeiros anos 2000 percebe-se um aumento significativo do número de universidades e faculdades de capital privado. O incentivo a tal expansão vem da associação às políticas públicas para ampliar o acesso ao ensino superior e da falta de recursos por parte do governo federal e dos governos estaduais para a ampliação das universidades públicas (MEC, 2012). Se por um lado o aumento do número de universidades amplia as possibilidades de acesso ao ensino superior, houve também um maior descaso com a forma como foi oferecido, ou seja, apesar de elevar o número de matrículas no ensino superior, muitas das universidades e faculdades criadas não estavam preocupadas em melhores níveis de educação ou locais adequados para tal fim, havia mais intenção de lucrar do que de participar de uma política de ampliação do acesso ao ensino superior de qualidade.

Considerando que muitos cursos e faculdades foram abertos, mas não havia um índice padrão para manter a avaliação da qualidade do ensino superior e a justificativa de permanência destes cursos, o Ministério da Educação instituiu em 2008 o Índice Geral de Cursos – IGC. Todos os cursos de graduação do Brasil deveriam passar por um processo de avaliação que determinaria a permanência dos mesmos ou não. Os cursos inicialmente mal avaliados tiveram a oportunidade de reorganização e melhoria no IGC do ano seguinte como forma de continuar a existir, caso permanecessem com uma avaliação baixa os mesmos seriam fechados. Já com os novos cursos, o índice mínimo para formação já das primeiras turmas deve/deveria ser três para garantir a certificação do Ministério.

Com o IGC o MEC garantiu que os novos cursos teriam qualidade de ensino superior de acordo com o mínimo exigido para o país. No entanto, ao mesmo tempo em que foram abertas inúmeras novas universidades privadas no país e foi garantido acesso ao ensino superior a maior parcela da população, a falta de investimentos nas universidades públicas já existentes gerou por certo tempo, defasagem de estrutura, além de impossibilitar o aumento do número de vagas nestas instituições, fator este que contribui para que o número de brasileiros em universidades continue restrito a menos de 15% da população nacional. Na realidade do Brasil, muitos não podem acessar o ensino superior se não for por uma universidade pública. Tal quadro afetou também o ensino básico, afinal o número de profissionais formados em cursos de licenciatura para a educação básica também é reduzido<sup>29</sup>. Situação que se constata no início do século XXI.

Na década de 2000, o descontentamento com a situação das universidades públicas (instalações inadequadas, baixa qualidade nos acervos das bibliotecas, falta de professores em algumas áreas), a necessidade de melhora nos quadros de servidores (quantidade de técnicos insuficiente para atender as demandas, quantidade de docentes insuficiente para garantir ensino de qualidade em todas as áreas do conhecimento), nos níveis de ensino (falta de opções para aperfeiçoamento didático e maior capacitação para o ensino de nível superior) e do aumento do número de vagas (percentual de brasileiros com acesso ao ensino

---

<sup>29</sup> Não cabe aqui debater questões relacionadas a baixos salários e outros problemas da educação básica que tornam pouco atrativa a carreira docente neste nível, mas ressalta-se que também são fatores influenciadores deste processo.

superior menor que 15% da população na faixa etária de 18 a 24 anos) fez com que o Governo Federal criasse o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Programa Universidade para Todos - Prouni, para expansão das universidades, bem como a criação de novas universidades (MEC, 2012).

O surgimento de diversas demandas e pressões da sociedade e do próprio grupo que as constitui, afetaram a universidade na atualidade, até mesmo com certo questionamento de sua legitimidade, e a necessidade de uma reflexão sobre sua relação com a sociedade. A percepção de quão complexos e interdependentes são os fenômenos que envolvem as universidades - sejam eles de natureza econômica, social ou ambiental - exige maior grau de articulação entre diferentes saberes, tanto no interior da academia, bem como outros tantos saberes na sociedade (SCHOMMER, 2006). Existe a necessidade de melhor compreensão, por parte do governo, sociedade e meio acadêmico, do papel das universidades, do que devem ser e o que o país pode e deve fazer para melhorar os níveis do ensino superior, seja ele em ambiente público ou privado.

Guerra e Barbosa (2006) consideram que a missão das Instituições de Ensino Superior - IES é colocar produtos, serviços e contribuições sociais (formação de recursos humanos, desenvolvimento científico-tecnológico e tudo que contribui para o desenvolvimento socioeconômico-cultural da sociedade) à disposição da comunidade e do governo. Neste caso, o maior problema pode estar no fato de que apesar do constante aumento do número de universidades, estas se constituem, em sua maioria, sob o mesmo modelo de décadas atrás; seguindo as mesmas propostas da reforma Universitária de 1968 mantendo estruturas hierárquicas e de ensino utilizadas há mais de meio século.

Pensando em universidades que existem há muitas décadas e que mantêm o padrão estrutural ao longo das reformas que ocorreram desde a criação das instituições de ensino superior e que não tem como política atuar especificamente nas regiões onde estão inseridas; percebe-se a lógica do ensino superior voltada para um padrão de procedimentos administrativos e nas estruturas curriculares que não preparam os indivíduos para atuarem localmente nem nas competências territoriais da região onde estão inseridos. O problema principal parece estar na falta de direcionamento das universidades com relação a mudanças no ensino, na

pesquisa e na extensão como forma de ampliar seu escopo de atuação. Se a universidade tem papel importante no desenvolvimento regional, e este se dá pelo ensino, pesquisa e extensão, esse papel só se revelará efetivo, se houver atuação vinculada à tríade. Considera-se pertinente pensar em tratar com um “olhar diferenciado” os cursos de graduação e pós-graduação e os projetos de pesquisa e extensão pensando na região onde a universidade está inserida e pensando em como é possível atuar em prol dessas regiões.

As universidades são abertas com cursos que propiciam formação em áreas tradicionais do conhecimento. Para que a universidade possa atuar no desenvolvimento regional são necessárias propostas de cursos de graduação e pós-graduação que sejam específicos para desenvolver as competências territoriais. Neste caso, os projetos de pesquisa podem contemplar a região para que se compreenda por diferentes aspectos como é possível gerar ou manter o desenvolvimento. Os projetos de extensão<sup>30</sup> precisam levar para a comunidade conhecimento e ampliar o escopo de atuação de docentes e discentes.

Nessa última década, nota-se um crescente debate sobre os rumos das instituições universitárias e o seu papel no contexto nacional. Considerando que o desenvolvimento de um território perpassa questões como estrutura econômica, assistência à saúde e acesso à educação de qualidade em todos os níveis, a estruturação e consolidação de políticas em torno destas questões permeiam desde a história de formação do país, bem como as características culturais da população que ali vive.

## **6.2 A expansão do ensino superior e as novas universidades do interior**

Este tópico pretende abordar especificamente o caso das instituições públicas de ensino superior, onde o debate sobre a necessidade de mudança, ampliação e maior atenção por parte do governo federal intensificou-se a partir do ano 2000.

---

<sup>30</sup> Extensão universitária é uma forma de interação que deve existir entre universidade e a comunidade na qual está inserida. Uma espécie de ponte permanente entre a universidade e os diversos setores da sociedade. [...] A universidade, através da Extensão, influencia e também é influenciada pela comunidade, ou seja, possibilita uma troca de valores entre a universidade e o meio (SILVA, 1996, p. 148).

A realidade das universidades do início dos anos 2000 era de instituições que cresciam em termos de cursos de graduação e pós-graduação e, em consequência, aumentava o número de brasileiros com acesso ao ensino superior. No entanto, os investimentos financeiros para que as universidades públicas pudessem manter-se e dar condições adequadas a cada um dos cursos em andamento diminuíram nos últimos anos da década de 1990, conforme afirmam Lucas e Leher (2001) com dados de estudo do IPEA sobre redução das verbas de manutenção das instituições Federais de Ensino Superior (IES).

Estudo do IPEA (Carbucci, 2000) atesta a violenta redução das verbas de manutenção e desenvolvimento das IES. O gasto total com as 39 universidades federais aparentemente se manteve inalterado após 1995. Contudo, se os valores forem desagregados, o quadro é outro: os gastos com “despesas de capital” (recurso destinado às bibliotecas, insumos, melhoria de instalações etc.) despencaram 80%: de já irrisórios R\$ 173 milhões em 1995 para R\$ 31 milhões em 1998. Os recursos das IES, excluindo aposentados, pensionistas e precatórios, despencaram de já modestíssimos R\$ 4,7 bilhões (1995) para R\$ 3,6 bilhões (1999). Ademais, a despeito do protocolo proposto pela Associação Nacional dos Dirigentes das IES (Andifes) em 1998, comprometendo as universidades com o crescimento de 10% ao ano das vagas discentes de graduação e pós-graduação, o MEC não cumpriu a sua parte – ampliar os recursos de manutenção na mesma taxa, além de efetivar no quadro oito mil docentes. Em síntese, paga-se mal, não se recompõe a força de trabalho, não se investe nem se garante o mínimo necessário para custeio, induz-se à expansão do sistema e depois – heureka – constata-se que estamos em situação pré-falimentar (LUCAS e LEHER, 2001, p. 257).

Houve um período de decréscimo de investimento no ensino superior público e em consequência um sucateamento das universidades federais. Aliado a isso outro processo se iniciava: a estagnação das universidades em termos de abrangência nas diferentes áreas do território nacional, em especial as regiões de interior. Os debates no meio acadêmico tornaram-se acalorados e as críticas à falta de percepção do governo de que educação superior requer investimento e não uma “despesa a ser cortada”, fizeram com que o discurso sobre a autonomia das universidades e maior necessidade de reforma tomasse mais força, indicando que educação faz parte da formação das pessoas para o trabalho e para a vida e que deve ser permanente e de acesso igualitário (LUCAS e LEHER, 2001; CHAUI, 2003). Nessa linha Chauí (2003, p. 11) afirma que os envolvidos com as universidades públicas deveriam cobrar do Estado o investimento social e político necessário pela visão da educação como um direito e não um privilégio.

Por mais que houvesse debate, o que se viu até os primeiros anos da década de 2000 foi uma situação idêntica à da década passada. A partir de 2005 a situação

começou a mudar com a elaboração de projetos educacionais que visavam aumentar o acesso da população ao ensino público e junto a isso investimento nas universidades para que as mesmas pudessem ampliar seus cursos e número de vagas. Os concursos públicos para docente voltaram a acontecer e os debates sobre o papel da universidade e a necessidade de reformas na estrutura atualmente utilizada voltaram ao cenário acadêmico-científico.

Além da ampliação do acesso ao ensino público, foram estruturadas políticas para o desenvolvimento de regiões de economia deprimida, onde o Governo Federal estabeleceu um programa de Desenvolvimento Regional que prevê, entre outras medidas, a instalação de Universidades Federais como elemento dinamizador. Foram criadas 14 novas universidades federais e mais de 100 novos *campi* no interior do Brasil, como a Universidade Federal do Pampa no Rio Grande do Sul e a Universidade Federal da Fronteira Sul entre o Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Atualmente todos os Estados do Brasil contam com pelo menos uma Universidade Federal em seu território (MEC, 2012).

De acordo com os dados apresentados pelo MEC (2012) e as políticas apresentadas para as novas universidades, estas instituições foram criadas para proporcionar melhor acesso ao ensino superior às pessoas destas regiões e ampliar o escopo de conhecimento da região visando o desenvolvimento. No entanto, é importante destacar que em sendo elemento dinamizador não pode ser fonte de todo desenvolvimento e será necessário para cada uma destas instituições um tempo de reconhecimento do seu papel como elo de transformação para o desenvolvimento das competências territoriais. Estas informações não indicam que a solução para os problemas das universidades brasileiras foi encontrada e está em efetivação, mas corroboram a proposta deste trabalho de ampliar o debate sobre o seu papel no contexto atual; neste caso em especial à dinamização do mercado de trabalho das regiões onde estão inseridas. Os dados apresentados nos capítulos seguintes demonstram o papel da universidade no processo de desenvolvimento, mais especificamente no que diz respeito ao mercado de trabalho com a análise do caso.

### 6.3 As universidades nas regiões: possibilidade de desenvolvimento

As instituições educacionais, especialmente as de ensino superior, foram criadas e se mantêm objetivando levar o saber e o progresso nas diferentes áreas de conhecimento como o ensino, a pesquisa e a extensão. São as universidades, responsáveis por preparar indivíduos aptos a utilizarem os conhecimentos adquiridos em prol de um desenvolvimento que vai muito além do individual, considerando aqui seu objetivo de criação que aparece na Lei de Diretrizes e Bases. “É a instituição que melhor pode, democraticamente, promover a produção e disseminação do conhecimento e assumir, no mais alto nível, um papel crítico na sociedade” (SCHUCH Jr., 1995, pg. 151).

De acordo com pesquisas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE considera-se que se as Instituições de Ensino Superior - IES pretendem fazer mais pelo desenvolvimento regional, devendo engajar-se na busca pelo desenvolvimento; fortalecendo os três pilares que a identificam como fonte geradora de desenvolvimento: ensino – pesquisa - extensão (OCDE, 2007).

A moderna concepção considera que as regiões com maior possibilidade de desenvolvimento são aquelas que conseguem estabelecer um projeto político de desenvolvimento congregando os seus diferentes atores, fazendo parte deste projeto, na sua vertente econômica, a utilização intensiva e coordenada do conjunto de conhecimentos existentes na região para aumentar sua competitividade (ROLIM e SERRA, 2009, p. 89).

Pensando nas pesquisas realizadas pela OCDE e nos itens apontados por Rolim e Serra sobre a necessidade de inserção dos atores que podem gerar o desenvolvimento e considerando que as universidades podem ser agentes do desenvolvimento, os argumentos a seguir são indicativos de como esse papel pode ser desempenhado em ações relevantes no desenvolvimento regional.

Para que a universidade cumpra com seu papel de agente do desenvolvimento, faz-se necessária a busca pelo fazer institucional através das pessoas atuantes dentro destas instituições, como o seu corpo docente, técnico-administrativo e acadêmico; juntamente com empresas locais, órgãos de fomento, governo e fundações, dentre outros. Neste sentido considera-se que as universidades são organizações, e como tal “são as unidades sociais dominantes na contemporaneidade”. [...] “É imprescindível entendê-las como eixos de articulação

entre diferentes instâncias e capazes de realizarem transformações sociais, ao tempo em que também se transformam”. Assim, as Instituições de Ensino Superior - IES constituem-se como organizações capazes de articular mudanças importantes na sociedade (GOULART, VIEIRA e CARVALHO, 2005, p. 11) pela capacidade de estimular projetos de desenvolvimento em prol da estruturação das regiões.

Sendo a IES direcionada para apoiar os esforços das regiões, no sentido de ampliar a base que sustenta o processo de desenvolvimento territorial, estas devem buscar além de educar, engajar-se na geração e no acúmulo de conhecimento para fortalecer os setores produtivos, para que estes garantam a absorção de mão de obra e a consolidação de uma matriz produtiva regional associada aos setores com maior potencial de desenvolvimento. Reconhecer que o ensino superior pode desempenhar um papel-chave no desenvolvimento é um dos mais fundamentais e subjacentes fatores de estratégias de desenvolvimento (OCDE, 2007).

As discussões acerca de como os países/regiões vêm buscando seu desenvolvimento vão além do desenvolvimento econômico. Pesquisas que vislumbram o potencial das universidades no seu contexto local fizeram com que organizações como a OCDE iniciassem um debate sobre a reavaliação do papel das IES. Afinal, das universidades, parte a construção do conhecimento e muitas das propostas de melhoria para as regiões. O conhecimento de base é fator imprescindível ao desenvolvimento e acaba por exigir um número maior de pessoas graduadas e uma orientação para a educação de base que somente se consolidará se houver o fortalecimento das Instituições de Ensino Superior e a melhor compreensão destas sobre as funções que podem desempenhar (OCDE, 2007).

As organizações educacionais acabam por refletir internamente as “regras” que o ambiente confirma sobre educação, assim passam ao longo dos anos por mudanças – para melhor e para pior – que reorientam seu rumo até que se façam mudanças. São organizações que se consolidam pela sociedade e grupo de indivíduos que as constitui, como servidores e acadêmicos; os quais atribuem para as universidades significados de sua importância como uma função-fim, que seria a construção de uma sociedade com indivíduos mais capazes e preparados. Fica como dado para a ação coletiva o papel das instituições educacionais em desenvolver estratégias voltadas a construir internamente propósitos que contribuam

para o seu desenvolvimento e do meio que a cerca (MEYER, SCOTT e DEAL, 1992).

Como afirma Etzkowitz (2009), as universidades são um dos eixos que podem gerar desenvolvimento se vinculadas a outros atores como governo e as diversas organizações buscando alternativas para a sua região de abrangência. A melhor forma das universidades contribuírem para o desenvolvimento é através de atividades vinculadas ao ensino – pesquisa – extensão. No tópico a seguir essa questão é mais discutida.

### 6.3.1 O papel do ensino – pesquisa - extensão no Desenvolvimento Territorial

Algumas ações necessárias para o Desenvolvimento Territorial estão atreladas às Instituições de Ensino Superior. Os cursos devem ser pensados como forma de gerar qualificação para a região, os projetos de pesquisa que tomarem a região como objeto de estudo poderão auxiliar no desenvolvimento das competências territoriais e a partir do conhecimento de competências é possível pensar em projetos de extensão que gerem oportunidades de maior conhecimento para a comunidade da região. As demandas econômico-sociais de um determinado território podem ser diagnosticadas pela universidade, de modo que, com base nesse diagnóstico, podem emergir propostas. A partir das IES e da sociedade em geral definem-se ações que podem orientar os propósitos a serem relacionados com a tríade, e as prioridades para atingir o desenvolvimento territorial.

Os resultados obtidos com essas ações poderão se refletir num novo cenário para os territórios, emergirão novas demandas por diferentes ações, formando um fluxo contínuo ações para o desenvolvimento. Neste contexto, os habitantes dos territórios tornam-se agentes ativo-transformadores, que poderão se articular com as universidades no processo de desenvolvimento.

Uma importante contribuição das IES para o Desenvolvimento Territorial se dá pela qualificação dos atores envolvidos. A qualificação está diretamente relacionada ao desenvolvimento das competências dos indivíduos de forma a desenvolver expertises para determinados setores. Além disso, pesquisas como as de Dubar (1998) e Manfredi (1999) indicaram que há uma tendência ao desenvolvimento que sugere a existência de uma relação proporcional entre qualificação e mercado de trabalho, indicando que quanto maior for o número de

peças qualificadas; mais profícuo o mercado de trabalho. Essa afirmação não indica que todos poderão inserir-se exatamente na sua área de formação, mas que o mercado vem solicitando pessoas mais preparadas/ qualificadas na formação de nível superior e considerada um quesito importante nessa qualificação.

Considera-se então, primordial um mercado de trabalho formado por pessoas competentes e habilitadas para as funções que desempenham, especialmente havendo relação entre a formação e a área de atuação, índice que pode ser melhorado considerando o pressuposto teórico desta tese, a ser verificado através do estudo de caso, de que as universidades podem contribuir com a identificação das competências territoriais e ajudar no seu desenvolvimento com a formação de pessoas qualificadas.

Não há um consenso sobre como tratar a questão da qualificação. Existe uma importante discussão sobre a substituição do termo – com essa conceituação – pelo termo competência, pela questão de tratar qualificação como as qualidades/habilidades do trabalhador, porém qualificação parece um termo mais adequado ao contexto aqui apresentado visto que se considera qualificar o indivíduo para o trabalho de uma determinada competência territorial. Diversos autores (DUBAR, 1998; MANFREDI, 1999; GUIMARÃES, 2006) argumentam que deve ser considerado importante o progresso do conhecimento e a instrução das pessoas como fator fundamental para a formação dos recursos humanos<sup>31</sup>. A concepção de qualificação como necessária ao desenvolvimento fundamentado em uma forte formação de recursos humanos impulsionou o surgimento de políticas educacionais incentivando sistemas de educação profissional, vinculados às demandas e necessidades dos setores. A história da formação dos sistemas de educação profissional no Brasil enquadra-se dentro da lógica da qualificação, entendida como formação de recursos humanos para sustentar as necessidades do mercado de trabalho (MANFREDI, 1999).

A universidade, neste contexto, pode ser vista como fonte geradora de qualificação para o desenvolvimento do mercado de trabalho, que se dará a partir da

---

<sup>31</sup> Ressalta-se que nesta tese considera-se Competência como “um saber agir responsável e reconhecido que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo” (FLEURY e FLEURY, 2000, p. 21) e Qualificação é “definida pelos requisitos associados à posição, ou ao cargo, ou pelos saberes, ou pelo estoque de conhecimento da pessoa, os quais podem ser classificados e certificados pelo sistema educacional” (FLEURY e FLEURY, 2001, P. 185).

possibilidade de explorar as competências territoriais existentes. A necessidade de indivíduos qualificados volta-se para um objetivo mais amplo, que se dá na forma como um maior número de pessoas nestas condições é capaz de refletir em competência territorial e, conseqüentemente, em êxito territorial, então, quanto melhor for o ensino nas instituições de ensino superior e quanto mais estas puderem oferecer cursos que contribuam para o desenvolvimento das competências territoriais, maior será a qualificação das pessoas para o mercado de trabalho.

Outro ponto destacado - que envolve regiões em busca de desenvolvimento - é a necessidade de progresso. No contexto das universidades, pode-se dizer que o progresso vem do desenvolvimento da pesquisa dentro destas IES. Atualmente, as universidades são constantemente exigidas para o incremento da pesquisa e os órgãos de fomento apenas reconhecem aquelas que conseguem habilitar-se com grupos e projetos bem fundamentados, estabelecidos e também integrados regionalmente. Assim, nas universidades há o empenho em incentivar docentes, técnicos e acadêmicos a realizarem pesquisas de qualidade e aumentar o número de publicações. Essas se concretizam com a busca de questões-problema oriundas da realidade que cerca os pesquisadores, sendo assim, deve dar respostas a essas questões, como a de melhorias tecnológicas que permitiriam aumento de produção em um determinado setor, ou, até mesmo, de novas alternativas de produção com a identificação de nichos não explorados.

Cabe aos pesquisadores voltarem seu olhar para o seu entorno. A partir desta visão ampliada para as necessidades locais, as IES poderão auxiliar na construção de um ambiente de progresso através dos resultados e da proposição de novos focos de investigação científica, mas também encontrar respostas a problemas e ser capaz de sugerir medidas que permitam estimular as regiões deprimidas a se tornarem regiões em desenvolvimento.

O progresso se vincula às necessidades de mudança em uma região. Os resultados de uma pesquisa podem, em uma situação de completa integração da tríade, gerar um projeto de extensão e deste surgirem novas ações, seja de pesquisa ou de extensão. Ao associar o progresso de uma região com uma perspectiva de mudança desta pode-se considerar que com a inserção das IES e suas práticas de extensão é possível obter mudança direcionada para o progresso com o apoio das universidades.

Considerando que nos projetos de pesquisa costuma-se apresentar, nas conclusões, possíveis sugestões para resolver problemas identificados, os programas daí decorrentes podem ser a forma de integrar melhor a instituição na sociedade. Pode-se considerar que na maior parte do tempo não existe um modelo a ser seguido; as pesquisas realizadas dão base aos projetos de extensão com intervenção no ambiente. Então a expectativa de mudanças pelas ações dos projetos de extensão pode se dar mesmo que nem todos sejam decorrentes de projetos de pesquisa. Apenas o fato de haver inserção da universidade na região com os projetos de extensão já é uma possibilidade de mudança para o ambiente no contexto de atuação do projeto.

O papel extensionista das Universidades e a importância deste ainda é pouco debatido no que diz respeito às formas como se deve trabalhar em tais instituições. No entanto, ocorreram modificações que encaminham esta realidade para outra perspectiva, como nas propostas pedagógicas dos cursos das IES, avaliadas atualmente, em que são considerados os projetos de extensão já existentes; projetos que estão iniciando; ações já efetivadas; tudo o que puder contar como forma de inserção/ aproximação da universidade na comunidade (MEC, 2012).

Apesar de apontar neste trabalho a importância da extensão como meio de gerar mudança, acredita-se que ainda seja preciso uma melhor compreensão a respeito do que venha a ser fazer extensão na universidade, de como os servidores e acadêmicos, parte das IES, podem atuar com projetos que estimulem o desenvolvimento regional. É necessário que se compreenda melhor dentro das IES que extensão é um fazer universidade inserindo-a na comunidade e fazendo com que as ações estejam além de transmissão de conhecimento e que contribuam para o ambiente onde são realizadas. Sustenta-se nesse caso, como objetivo, entender as competências daqueles envolvidos com a universidade, como um benefício se utilizadas em projetos de extensão bem elaborados dando apoio para aqueles que já se vinculam a um papel extensionista e incentivando os que tenham interesse em iniciar (SERRANO, 2011).

Cabe aqui, dar mais uma vez destaque ao fato de que a força estruturante das competências para o êxito territorial se dá a partir das pessoas, sejam elas das universidades ou não. As universidades serão o eixo que deverá integrar todas as

peças que fizeram parte das ações de ensino, pesquisa e extensão voltadas para o desenvolvimento.

Com os argumentos aqui apresentados somados aos anteriores fecha-se a discussão teórica em que dois tópicos indicam como a universidade pode contribuir para atender o mercado de trabalho e que servem de base para a análise do estudo de caso e considerações finais desta pesquisa. No capítulo a seguir apresenta-se o mapa conceitual da tese de forma a melhor indicar como cada parte da revisão teórica contribuiu para a consolidação deste.

## 7. Mapa Conceitual Para o Estudo

Neste capítulo apresenta-se o mapa conceitual resgatando os principais conceitos abordados neste trabalho e as considerações sobre a base destes argumentos para a tese.

Ao reavaliar o que vinha sendo discutido sobre as universidades como agentes articuladores do desenvolvimento, surgiu por diversas vezes o argumento das inovações e parques tecnológicos, onde através de pesquisas de “ponta” seriam gerados os projetos de desenvolvimento das regiões, com apoio do governo e das empresas locais. No entanto, o fato de concentrar a contribuição das universidades na inovação tecnológica e apenas nas chamadas pesquisas de ponta, oriundas de áreas mais exatas, parecia-nos um pouco limitante, pois a ideia se estruturou em torno do desenvolvimento como um processo que pode ser originado em aspectos mais amplos que a necessidade de crescimento econômico através da inovação, como por exemplo, o contexto histórico local. Optou-se então por um resgate de teorias que reforçasse esse pensamento. Primeiramente das teorias de desenvolvimento regional e mercado de trabalho, buscando identificar elementos já estudados e que possibilitassem o fechamento dos argumentos teóricos. Identificou-se nas teorias de desenvolvimento territorial sustentado e mercado de trabalho segmentado, que ainda não haviam sido associadas em outras pesquisas, os elementos necessários para explicar para explicar de que forma uma instituição de ensino superior pode contribuir com o desenvolvimento.

A construção dessa associação se deu primeiramente a partir de uma revisão dos conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento regional/territorial (Capítulo II), onde se considerou mais adequado adotar o conceito de desenvolvimento territorial sustentado, pois esta teoria apresenta o aporte para análise de uma região a partir de suas características culturais, econômicas, políticas e naturais. Pensa-se no todo e na história da região para identificar o que a mesma apresenta como diferencial e o que se pode chamar de competências territoriais e que pode contribuir com o desenvolvimento.

Com a definição do conceito de desenvolvimento territorial sustentado como o mais adequado em termos de concepção teórica para a pesquisa, identificou-se que não seria possível pensar mercado de trabalho a partir de um conceito de simples

troca (oferta e demanda). Em uma revisão de conceitos sobre o que vem a ser e como se estrutura o mercado de trabalho ficou evidente que a teoria da segmentação poderia ser complementar à ideia de desenvolvimento territorial sustentado. A justificativa se deu no fato de que diferentes segmentos<sup>32</sup> seriam necessários para que ocorresse o desenvolvimento a partir das competências territoriais, de forma sustentada.

A possibilidade de identificar a segmentação do mercado de trabalho associada à ideia das competências territoriais que acabam por gerar desenvolvimento territorial sustentado permitem indicar que os argumentos em torno do desenvolvimento do mercado de trabalho e das universidades estaria adequado ao delimitar a ideia de que é necessário mais que inovações tecnológicas.

Colocando a Universidade neste contexto, e lembrando que já se argumentou a importância da universidade no desenvolvimento regional<sup>33</sup> a partir do ensino, da pesquisa e da extensão, e que a mesma deveria ser vista como um agente de desenvolvimento para as regiões; faltava unir estes conceitos em um argumento que pudesse ser estabelecido na tese como base teórica para análise do estudo de caso.

Pensando na universidade como agente de desenvolvimento, isto é de que uma região pode se desenvolver de forma sustentada e levando em consideração os aspectos econômicos, político, cultural e natural e de que o mercado de trabalho neste caso existe como segmentado/diversificado, considera-se que a contribuição da universidade para a movimentação do mercado de trabalho de uma determinada região, se dá possibilitando o desenvolvimento da mesma. Destaca-se então que as universidades, como agentes de desenvolvimento que são, podem contribuir a partir das seguintes premissas teóricas (levando-se em consideração o contexto de desenvolvimento territorial sustentado e vislumbrando o mercado de trabalho de forma segmentada):

---

<sup>32</sup> A visão do mercado de trabalho segmentado, neste caso, corresponde ao argumento da autora de que podem existir múltiplos segmentos, onde, dependendo da região a relevância e predominância destes pode ser diferente pela diversificação dos ambientes: como a indústria, que pode ser relevante para uma região e não necessariamente o segmento mais relevante para outra, ou o setor agropecuário, como é o caso da região do pampa, por exemplo.

<sup>33</sup> FLECK, 2011

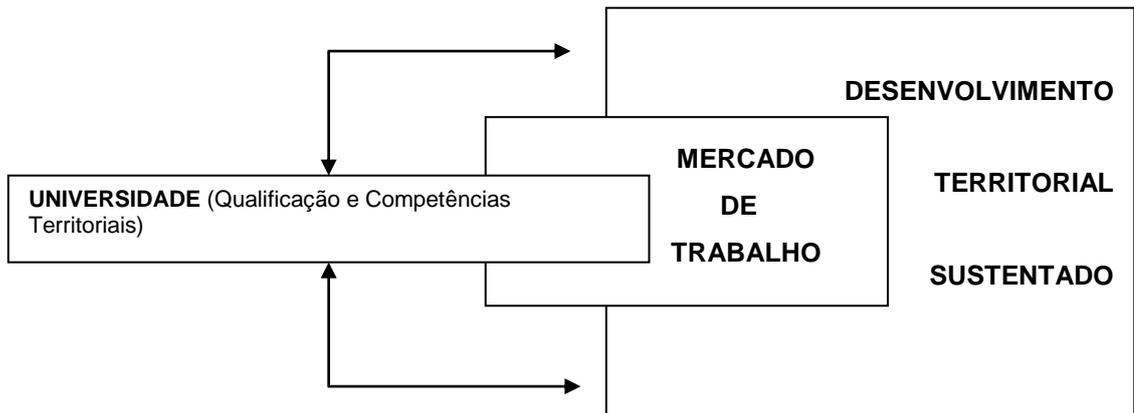
- ✓ Possibilitando um aumento do número de pessoas qualificadas a trabalharem nesta região que tenham relação com as competências territoriais;

- ✓ Desenvolvendo as competências territoriais (primeiramente participando como agente ativo de identificação destas) que podem como consequência, melhor dimensionar os segmentos do mercado de trabalho da região;

Na primeira premissa, subentende-se o senso comum de que uma universidade prepara pessoas qualificadas para o mercado de trabalho. No entanto, o argumento vai além, pois essa qualificação somente vai ocorrer criando oportunidades no mercado de trabalho, quando o ensino da instituição for voltado para as competências da região.

A segunda premissa indica que além de pessoas qualificadas, a universidade, com a pesquisa e a extensão pode contribuir para que as regiões tenham formas de identificação de competências daquele território e gerar desenvolvimento. A partir destas competências, podem se consolidar investimentos que gerem movimentação nos diferentes segmentos do mercado de trabalho.

Cabe destacar que a principal contribuição consiste em apresentar um argumento novo, a partir da revisão teórica, para que os debates sobre o tema se ampliem e sejam consideradas outras visões relevantes na representação da universidade sobre o ambiente que a cerca que vá ao encontro das possibilidades de pensar o desenvolvimento territorial de forma sustentada. Pensar o mercado de trabalho pela perspectiva das competências que a região pode desenvolver e de empresas que podem surgir em função destas competências. A universidade além de ser um ambiente de apoio à descoberta destas competências pode ser o ambiente capacitador para a qualificação dos indivíduos em cada uma das competências “descobertas”.



**Figura 2: Mapa Conceitual da Tese**

A figura 1 representa o ciclo do argumento teórico apresentado neste capítulo. A principal ideia é tornar visível a integração de conceitos e a forma como a universidade se insere na região, para atender o mercado de trabalho e de gerar alguma forma de desenvolvimento. O quadro 4 complementa a ideia do mapa apresentando os principais conceitos e autores que contribuíram para a construção do argumento teórico.

O modelo mostra que o mercado de trabalho é constituinte do desenvolvimento e que existe uma relação direta entre a forma como este mercado, em seus diferentes segmentos, se modifica e o como o desenvolvimento regional é influenciado no que diz respeito a este aspecto e outros que possam estar atrelados. No momento em que existe contribuição da universidade, com maior qualificação das pessoas atuantes neste mercado, pelo ensino ofertado e melhor conhecimento das competências territoriais, através da pesquisa e da extensão, podem gerar desenvolvimento para o território de forma sustentada.

**Quadro 4: Síntese dos argumentos teóricos da tese**

<p><b>Conceito estabelecido na qualificação e que deu base para a construção teórica da tese:</b></p> <p>“a partir da tríade, três vetores aparecem como as competências territoriais fundamentais do modelo: qualificação, progresso e mudança. Esses vetores sustentam-se no papel que as pessoas têm de torná-los competências formais para o êxito, garantindo o papel das IES de contribuir para o desenvolvimento regional” (FLECK, 2011, p. 293).</p>			
<p><b>Conceito questionado e que serviu de base para pensar um novo argumento:</b></p> <p>Na literatura (ETZKOWITZ, 2005 e 2009; BRANDÃO, 2007) há uma tendência a relacionar as universidades no contexto da teoria da hélice tríplice, de Etzkowitz, a qual propõe que onde instituições de ensino superior são associadas ao governo e às empresas locais é possível que participem do processo que vai levar ao desenvolvimento. Parte-se do pressuposto que as universidades contribuem a partir de suas pesquisas de inovação tecnológica, inclusive no que diz respeito à criação e registro de patentes.</p>			
Conceitos originais utilizados	Autores principais	Contribuição para o argumento teórico	Conceito final
Desenvolvimento	Perroux (1967)	Processo de mudanças contínuas, intensamente complexo, que envolve transformações não somente de ordem econômica como de ordem política e, fundamentalmente, de ordem humana e social. Os processos de desenvolvimento são transformações institucionais que traduzem avanços particulares em progresso da totalidade do social.	<p>As universidades; como agentes de desenvolvimento; podem contribuir por duas premissas teóricas: Possibilitando um aumento do número de pessoas qualificadas a trabalharem nesta região que tenham relação com as competências territoriais; Desenvolvendo as competências territoriais (primeiramente participando como agente ativo de identificação destas) que podem como consequência, melhor dimensionar os segmentos do mercado de trabalho da região.</p>
Desenvolvimento Territorial Sustentado	Saquet (2009); Pecqueur (2005, 2009); Barquero (2001)	Explica o desenvolvimento com o foco no território, a partir dos elementos econômico, político, cultural e natural. Dá destaque a necessidade de pensar o desenvolvimento para as gerações futuras	
Mercado de Trabalho Segmentado	Kalleberg & Sorensen (1979); Doeringer e Piore (1975); Lima (1980); Dubar (1998) e Guimarães (2009)	O mercado de trabalho segmentado é visto de forma dual. Divide-se pela perspectiva da formalidade/informalidade ou pelo mercado interno/externo nas organizações. O conceito contribui para a identificação das diferentes características de composição dos mercados de trabalho e para a compreensão dos diferentes fatores que influenciam tais mercados, como características dos trabalhadores.	
Universidade	MEC (2012); Chauí (2003); OCDE (2007)	Instituições de ensino que pela perspectiva atual podem e devem ir além de desenvolver o ensino superior nas tradicionais áreas do conhecimento	

## PARTE II

Em um relato de pesquisa é fundamental que sejam apresentados todos os procedimentos que serviram de base para alcançar os objetivos propostos permitindo ao leitor compreender o trajeto percorrido até a conclusão da pesquisa. Para este trabalho definiu-se uma parte específica para apresentar os procedimentos metodológicos, a parte dois. Nos capítulos que seguem, procurou-se dar ênfase para os passos seguidos na pesquisa e explicitar como cada um deles foi estruturado. Apresenta-se como ela começou a tomar forma e em seguida são apresentados o método, os instrumentos de coleta de dados e as formas de análise. A parte dois é fechada com um quadro síntese dos procedimentos metodológicos.

Um pesquisador sempre tem uma pergunta a mais ou uma motivação diferente que pode levar a novas perguntas. Neste trabalho a principal motivação estava em compreender o papel da universidade para o desenvolvimento regional. Considerando que a área de concentração escolhida foi Recursos Humanos a proposta passou a ser de investigar de que forma a universidade poderia contribuir para o desenvolvimento do mercado de trabalho na região em que está inserida. Agregar a possibilidade de compreender especificamente como a universidade contribui para o mercado de trabalho, mesmo que as considerações iniciais partissem do óbvio, ou seja: a universidade forma pessoas, as pessoas formadas conseguem/ ou tendem a conseguir ocupações melhores no mercado de trabalho.

Segundo Hair et al. (2005) quando uma pergunta de pesquisa passa a fazer parte do universo do pesquisador, normalmente ela tomou forma a partir de um tema que o interessa, sobre o qual tem algum conhecimento que leva a crer que a pergunta em questão será relevante. Em se tratando de uma tese ainda é preciso pensar em algo que contribua com elementos que ainda não foram explorados.

Para a tese aqui apresentada, o argumento não segue o que se tem como “conceito” mais conhecido na relação entre universidade e mercado de trabalho, não com o propósito de desdizer a lógica já existente, como a de que as pessoas com graduação conseguem inserção no mercado de trabalho mais facilmente que pessoas sem graduação; mas apresentando elementos mais específicos que demonstram como a universidade pode auxiliar no desenvolvimento do mercado de trabalho e utilizando um estudo de caso como forma de avaliar se os argumentos teóricos apresentam elementos que podem ser verificados empiricamente.

Optou-se então por apresentar contribuições teóricas aliadas a análise empírica para que gerasse conclusões com indicativo de questionamentos para ampliar o debate da temática em questão em pesquisas futuras.

A pesquisa iniciou com a estruturação da parte teórica e a construção de um modelo conceitual para associação das universidades com o mercado de trabalho a partir dos conceitos de desenvolvimento regional sustentado e de mercado de trabalho segmentado apontando o papel da universidade nesse ambiente. Os conceitos foram apresentados na parte um deste trabalho e serviram de base para as análises realizadas na parte três.

Pela característica da pesquisa e pela necessidade de compreender juntamente com a análise da relação entre universidade e mercado de trabalho, todo o contexto de criação da universidade pesquisada e a construção da mesma em torno do objetivo de auxiliar o desenvolvimento da região onde foi inserida, considerou-se mais adequado dar ênfase para uma abordagem qualitativa. Neste caso não há intenção de generalização dos resultados para toda e qualquer população, mas uma perspectiva de explorar e descrever o fenômeno associando-o ao que foi estruturado com a literatura (SAMPLERI, COLLADO e LUCIO, 2006). Em uma pesquisa de abordagem qualitativa é possível alcançar uma riqueza de dados e também compreender com maior profundidade o fenômeno estudado. Além disso, é possível estruturar processos de análise que poderão servir para outros ambientes de pesquisa na mesma temática.

No entanto, apesar de predominar a abordagem qualitativa, após a coleta de dados optou-se também por realizar algumas análises estatísticas com dados secundários sobre mercado de trabalho, necessárias para corroborar os elementos coletados através de documentos e entrevistas e possibilitam inferir que houve influência da universidade no processo de mudança estrutural do mercado de trabalho do ambiente analisado.

Levando em consideração que se esperou trabalhar com a análise de um ambiente relacionado ao objetivo da pesquisa foi necessário delimitar uma área de abrangência tendo por base o maior acesso às informações sobre a instituição de ensino superior a ser pesquisada e que houvesse uma proximidade desta instituição com a região.

Como a autora trabalha em uma instituição de ensino superior que foi criada dentro do projeto de ampliação do ensino superior do governo federal e que esta tem como objetivo em sua lei de criação auxiliar o desenvolvimento de uma região de economia deprimida acredita-se na pertinência da escolha desta instituição – a Universidade Federal do Pampa. A pesquisa foi delimitada a um campus da UNIPAMPA para que fosse possível uma análise mais detalhada do mercado de trabalho na cidade e associação da teoria com o ambiente pesquisado. Além disso, como foi destacado no final do capítulo cinco, os segmentos que mais empregam na região são similares nas dez cidades, assim, é possível analisar um dos *campi* e inferir algumas das conclusões para os demais que apresentam situação de mercado de trabalho e desenvolvimento semelhantes. No capítulo seguinte são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados.

## 8. O ESTUDO DE CASO

Um Estudo de Caso busca apresentar uma interpretação completa do ambiente pesquisado, que nesta pesquisa, compreende uma das cidades que compõem os *campi* da Universidade Federal do Pampa. A região do Pampa, onde a universidade foi instalada, conforme já apresentado no terceiro capítulo, é uma região que nos primeiros anos de estruturação deste Estado parecia ser o local mais produtivo e com maior perspectiva de desenvolvimento. No entanto, ao longo do tempo esse processo se inverteu e a metade sul do RS, onde está localizada a região do Pampa, ficou estagnada economicamente. Em 2006, com o início das atividades de uma Universidade Federal surgiu a expectativa de que esta poderia auxiliar no desenvolvimento da região.

Tendo conhecimento sobre a estagnação econômica que ocorreu na região e a perspectiva de desenvolvimento que se estabeleceu com a criação da universidade federal na região, o objeto de estudo tornou-se adequado ao propósito do trabalho e considerando que as dez cidades possuem semelhança em sua estrutura de mercado de trabalho, para uma coleta de dados mais completa optou-se por analisar a relação entre a universidade e o mercado de trabalho em Santana do Livramento. Destaca-se que para fins de comparação optou-se também por coletar dados sobre o mercado de trabalho de anos anteriores à criação da UNIPAMPA, que serviram para corroborar as informações referentes à influência da universidade para o desenvolvimento da região e do mercado de trabalho.

### 8.1 Delimitação do estudo

Trabalhou-se com a ideia de conhecer a proposta da UNIPAMPA no que diz respeito ao seu objetivo de criação que é atuar em prol do desenvolvimento da região do Pampa Gaúcho e comparar os resultados obtidos até 2011 com os elementos encontrados na teoria como forma de explicar a influência da universidade no mercado de trabalho e no desenvolvimento da região. Para que todas as informações pudessem ser associadas às argumentações teóricas como forma de comprovação empírica e compreensão adequada do estudo de caso, foi necessário estruturar a coleta de dados focando em diferentes técnicas, como: documentos (da universidade, reportagens oriundas da divulgação da própria

universidade e material de veículos da imprensa estadual); dados secundários oriundos do IBGE/ Ministério do Trabalho; dados primários oriundos de entrevistas e depoimentos pessoais. Toda a coleta foi realizada com foco no mercado de trabalho de Santana do Livramento e ações realizadas neste campus da UNIPAMPA.

A Universidade Federal do Pampa é dividida em dez *campi* constituídos na Região do Pampa Gaúcho: Alegrete; Bagé; Caçapava do Sul; Dom Pedrito; Itaqui; Jaguarão; Santana do Livramento; São Gabriel; São Borja e Uruguaiana.



**Figura 3: Distribuição das unidades da UNIPAMPA no Rio Grande do Sul**

Cada uma das cidades possui cursos destinados a áreas específicas do conhecimento. A escolha por realizar uma análise aprofundada em uma das cidades da região do Pampa, usando como elemento da UNIPAMPA apenas um dos *campi* se deu primeiramente, porque pelas informações sobre o desenvolvimento de toda a região, os dados demonstram que independente da cidade os principais setores de atividade e os que mais empregam são semelhantes e os índices de desenvolvimento são na maior parte semelhantes. Assim, considerou-se pertinente uma análise mais profunda em uma das cidades, contemplando todos os aspectos do mercado de trabalho e das relações a serem estruturadas com a teoria, além de ser possível, ao final das análises fazer algumas deduções dos resultados para as demais cidades, considerando as semelhanças que existem entre elas.

## 8.2 Informações e informantes

A definição dos instrumentos de coleta e origem dos dados a serem coletados é fundamental para que se estabeleça uma pesquisa. No caso de uma pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa, essa importância é maior em função de que as análises serão comparadas, bem como uma análise qualitativa depende de que o material coletado seja relevante.

Sabendo-se que seria necessário compreender como a UNIPAMPA foi estruturada; como estava e está o mercado de trabalho de Santana do Livramento e identificar as relações da universidade com o mercado de trabalho e desenvolvimento da cidade, pode-se delimitar o que deveria ser coletado e quem deveria ser contatado para cada fase. A primeira determinação foi a opção por trabalhar basicamente com diferentes técnicas de entrevista e com documentos e dados secundários. O que se atribui por diferentes técnicas de entrevista são na verdade duas diferentes técnicas de coleta de dados, com formato similar ao de uma entrevista, que foram utilizados devido aos diferentes informantes e a possibilidade e necessidade de participação dos mesmos durante a coleta de dados. Considerando isso, foram utilizadas as técnicas Delphi (que consiste em rodadas de entrevista) e os Depoimentos Pessoais.

Primeiramente foram feitas duas entrevistas com informantes considerados conhecedores da realidade local e importantes para a compreensão do processo de estagnação econômica da região, bem como da criação da UNIPAMPA. As entrevistas foram realizadas, na residência dos entrevistados. A primeira com uma professora historiadora e a segunda com um professor economista, que sempre residiram em Santana do Livramento e são professores da Universidade da Região da Campanha, por consequência conhecem bem todo processo de mobilização pela federalização desta universidade e posterior criação da UNIPAMPA. Teve-se como objetivo identificar elementos que corroborassem a argumentação teórica do estudo dando embasamento para o estudo de caso. As duas entrevistas confirmaram alguns argumentos esperados (como a falta de iniciativas em prol do desenvolvimento) para que fosse dado seguimento a coleta de outros dados.

Após as primeiras entrevistas, foi utilizada a técnica Delphi para a coleta de informações junto aos dirigentes da UNIPAMPA. Este grupo poderia esclarecer questões específicas sobre o objetivo de criação da instituição e sobre o papel da

universidade para o desenvolvimento da região. Nesta etapa considerou-se pertinente uma avaliação ampla da universidade e da região não focando unicamente em Santana do Livramento.

A técnica Delphi consiste em processo de rodadas de entrevista onde os participantes não têm contato uns com os outros, apenas com o pesquisador que repassa os roteiros de perguntas a serem respondidos. Os roteiros são enviados para os participantes (um a um) via correio ou e-mail e retornam da mesma forma para o pesquisador. Esta técnica tem como objetivo encontrar consenso sobre determinado assunto, entre pessoas consideradas “experts” sobre o mesmo. O propósito do consenso não é que todos concordem com as mesmas ideias, mas que todos os pontos abordados por cada um dos entrevistados também sejam abordados pelos demais (HAIR et al., 2005). Assim, as rodadas de entrevistas – são assim chamadas porque são enviados diferentes roteiros de perguntas para todos os entrevistados seguindo a ordem cronológica de envio, devolução e análise de cada um dos roteiros com criação de novas perguntas desde o início da pesquisa – são realizadas com o propósito de repassar entre todos os participantes argumentos diferentes e coletar a opinião destes sobre os tópicos abordados. No presente estudo, os dirigentes da UNIPAMPA foram questionados sobre o objetivo de criação da Universidade Federal do Pampa e como as pessoas atuantes nesta instituição vinham contribuindo ou não para este objetivo (ver roteiro no apêndice B).

Foram contatados os diretores dos dez *campi* da UNIPAMPA (São Borja; Itaqui, Alegrete, Uruguaiana, São Gabriel, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Caçapava do Sul e Jaguarão); os sete pró-reitores e a reitora e o vice-reitor, totalizando 19 potenciais entrevistados. As rodadas de entrevista aconteceram no primeiro semestre de 2011. Dentre os 19 listados, nove deram um retorno positivo, todos escolhendo responder via e-mail. Destes nove, somente quatro realmente responderam todo processo<sup>34</sup>. Não houve a participação de todos os dirigentes e alguns não deram retorno nem mesmo sobre a possibilidade de participação na pesquisa.

---

<sup>34</sup> Os contatos com os dirigentes foram realizados via telefone, e-mail e até pessoalmente em reuniões que aconteceram no campus Santana do Livramento. Os principais registros, como a aceitação de participar da pesquisa foram vinculados aos e-mails institucionais. Alguns contatos pessoais que deram indicativo para a pesquisadora de participação posteriormente vieram a não responder as questões enviadas nos roteiros.

Foram necessárias três rodadas de entrevista entre os participantes para que houvesse a articulação entre todas as respostas e o fechamento das análises de acordo com os procedimentos da técnica. Concomitantemente foi preparado o roteiro para os depoimentos pessoais e a análise dos documentos e dados secundários. Esta etapa foi realizada basicamente através do *site* da UNIPAMPA, sites de notícias do Rio Grande do Sul, IBGE, MEC, MTE e de contato via telefone e e-mail com as Pró-Reitorias de Pesquisa e Extensão. Com relação aos documentos, cinco apresentaram as informações relevantes:

- Reportagens de jornais (principais veículos do Estado com acesso virtual – esse meio foi utilizado, pois o acesso ao acervo físico teria alto custo para a pesquisa) que permitissem conhecer como se deu o processo de criação da Universidade Federal do Pampa; o envolvimento da comunidade da região com o projeto; as determinações do governo federal e a instituição desta universidade em setembro de 2006;
- Site do Ministério da Educação onde foram obtidas informações sobre as propostas de expansão das universidades federais e dados da UNIPAMPA;
- Lei de criação da UNIPAMPA, de fevereiro de 2008 onde a mesma passa a ser uma instituição federal de ensino superior e deixa de ser tutelada pelas instituições que sustentaram seu surgimento – Universidade Federal de Santa Maria e Universidade Federal de Pelotas.
- Documentos oficiais da Universidade, como plano institucional e regimento geral, bem como documentos específicos dos *campi* e registros de projetos de pesquisa, ensino e extensão. Estes documentos apresentam os critérios para a UNIPAMPA trabalhar em prol do desenvolvimento da região e identificação de ações que sirvam de apoio ao desenvolvimento do seu mercado de trabalho.

Os dados secundários possibilitaram obter informações sobre o mercado de trabalho da região e outros mais específicos, de Santana do Livramento. Os dados oficiais do IBGE e MTE foram os seguintes:

- Total de empresas criadas entre os anos de 2005 a 2009 nas cidades da região, bem como os segmentos que mais cresceram, e por consequência mais empregaram na região entre 2006 e 2009;
- Informações socioeconômicas da região;
- Dados sobre a população ocupada de Santana do Livramento, entre 2003 e 2010.

Para os depoimentos pessoais – entrevistas estruturadas utilizando roteiro entregue pessoalmente ou por e-mail e respondido da mesma forma, a seleção dos participantes foi por conveniência/acessibilidade desde que fossem pessoas com tempos de atuação na instituição diferentes para verificar se a percepção dos mesmos poderia ser modificada devido a diferença de tempo de trabalho na UNIPAMPA. Os dois alunos participantes estavam em fase de conclusão do curso, sendo acadêmicos desde o primeiro semestre e segundo semestre de atividade da universidade e tendo conhecido toda a história de estruturação da mesma. O total foi de 16 participações. Destaca-se que em uma primeira análise das respostas pode-se perceber que havia indicativos de muitas semelhanças nos depoimentos permitindo o fechamento por saturação. De acordo com Fontanela, Ricas e Turato (2008, p. 17)

O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados. Noutras palavras, as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados que estão sendo coletados.

Foram realizadas também duas outras entrevistas: com o Secretario de Desenvolvimento da Prefeitura Municipal e com o presidente da Associação do Comércio e Indústria de Santana do Livramento, a fim de verificar a dinâmica do mercado de trabalho da cidade e a percepção dos mesmos sobre a inserção da UNIPAMPA na cidade e no seu desenvolvimento.

Foram entrevistados apenas dois discentes, pois ficou evidente durante o processo de coleta de dados o distanciamento dos mesmos no que diz respeito ao conhecimento da instituição em que estudam e seus objetivos de criação. É importante evidenciar que entre o grupo de entrevistados não houve interesse por parte da primeira reitoria (houve troca no final de 2011) nem do prefeito de Santana

do Livramento em participar da pesquisa dando indícios da indisponibilidade de comprometimento com o debate sobre a inserção da universidade na região e o desenvolvimento da mesma. Além disso, a maior parte dos entrevistados foram servidores da UNIPAMPA não apenas pela facilidade de acesso aos mesmos, como pelo conhecimento destes a respeito do processo de criação da universidade e objetivo de atuação pelo desenvolvimento regional.

Nos quadros 5 e 6 apresenta-se uma síntese das técnicas de coleta de dados e informações obtidas em cada uma e o perfil dos participantes da pesquisa:

**Quadro 5: Fontes de obtenção de informações e técnicas utilizadas**

Técnica de coleta de dados	Informante ou tipo de informação	Forma de coleta (roteiros nos apêndices)	Período da coleta	Principais informações obtidas
<b>Entrevista</b>	Historiadora/ Economista/ Secretário do Desenvolvimento de Santana do Livramento/ Economista da FEE/RS	Roteiro de entrevista semiestruturado	Entre 2010/2 e 2011/2	Informações sobre a história do desenvolvimento da região; análise sobre o desenvolvimento e mercado de trabalho atual
<b>Delphi</b>	Dirigentes da UNIPAMPA (4)	Rodadas de entrevista com roteiros estruturados entregues por e-mail	2011/1	Análise sobre a influência da UNIPAMPA no desenvolvimento da região e no mercado de trabalho
<b>Depoimentos Pessoais</b>	Docentes/ Técnicos e Discentes da UNIPAMPA – principalmente do campus Santana do Livramento (15)	Roteiro de entrevista estruturado aplicado e respondido pessoalmente ou via e-mail	2011/1	Análise sobre a influência da UNIPAMPA no desenvolvimento da região e no mercado de trabalho
<b>Documentos</b>	Documentos da UNIPAMPA, reportagens do <i>site</i> da universidade e de veículos de comunicação regional.	Material divulgado no site da instituição e dos veículos de comunicação	2011	Dados sobre o processo de criação e estruturação da UNIPAMPA
<b>Dados secundários</b>	Índices do IBGE e MTE sobre empresas criadas; população ocupada; dados socioeconômicos.	Sites do IBGE e TEM	2011/2 e 2012/1	Dados sobre a situação do mercado de trabalho em Santana do Livramento e socioeconômicos da região

**Quadro 6: Participantes da coleta de dados da pesquisa de campo**

<b>Participante</b>	<b>Fase de participação</b>	<b>Atuação fora da UNIPAMPA</b>	<b>Atuação na UNIPAMPA</b>	<b>Tempo trabalhando na UNIPAMPA</b>
Entrevistado 1	Depoimento pessoal		Docente	3 anos
Entrevistado 2	Depoimento pessoal		Técnico	5 anos
Entrevistado 3	Depoimento pessoal		Discente	4 anos
Entrevistado 4	Depoimento pessoal		Docente	3 anos
Entrevistado 5	Depoimento pessoal		Discente	5 anos
Entrevistado 6*	Delphi		Docente	2 anos
Entrevistado 7	Depoimento pessoal		Docente	1,5 anos
Entrevistado 8	Depoimento pessoal		Técnico	1,5 anos
Entrevistado 9	Depoimento pessoal		Docente	5 anos
Entrevistado 10	Depoimento pessoal		Técnico	5 anos
Entrevistado 11	Depoimento pessoal		Discente	4 anos
Entrevistado 12	Depoimento pessoal		Docente	5 anos
Entrevistado 13	Depoimento pessoal		Docente	4 anos
Entrevistado 14	Depoimento pessoal		Docente	1 ano
Entrevistado 15*	Depoimento pessoal		Docente	1,5 anos
Entrevistado 16	Depoimento Pessoal		Docente	2 anos
Entrevistado 17	Delphi		Pró-Reitoria Pós-Graduação	4 anos
Entrevistado 18	Delphi		Pró-Reitoria Graduação	4 anos
Entrevistado 19	Delphi		Reitoria	4 anos
Entrevistado 20	Entrevista	Historiadora	-	-
Entrevistado 21	Entrevista	Economista	-	-
Entrevistado 22	Entrevista	Secretario de Desenvolvimento de SL (desde 2009)	-	-
Entrevistado 23	Entrevista	Presidente da Associação de Comércio e Indústria de SL	-	-

\*já não atuam na instituição

### 8.3 Procedimentos de análise

Buscou-se fazer a triangulação dos dados, que “consiste na combinação de metodologias diversas no estudo de um fenômeno. Tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do fato estudado” (MARCONI e LAKATOS, 2009a, p. 283). A combinação neste caso acontece nas técnicas de coleta de dados, ou seja, diferentes fontes de informação. As diferentes técnicas de coleta de dados complementam-se formando uma análise mais abrangente do estudo de caso.

Utilizou-se, a análise de documentos e análise de conteúdo, pois os dois tipos de análise se prestam à compreensão de diferentes elementos na pesquisa qualitativa, especialmente a análise de conteúdo é útil desde a análise de entrevistas até a análise de documentos. É o tipo de análise que permite ao pesquisador identificar similaridades entre as respostas dos participantes e o material indicado nos documentos que possam ser atribuídos como resposta aos objetivos da pesquisa.

A análise estatística de dados secundários visou complementar as reflexões qualitativas realizadas e construídas, dando respaldo aos argumentos do papel da universidade no desenvolvimento do mercado de trabalho do município de Santana do Livramento. Para tal, utilizou-se análise descritiva e técnicas de análise de séries temporais de dados, a partir de uma análise de tendência e mudança estrutural da variável de número de empregos formais<sup>35</sup> de Santana do Livramento, obtidos junto ao MTE (2012) e distribuídos mensalmente no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2011, totalizando 108 observações.

Em análise de séries temporais, o termo tendência descreve um movimento suave, em longo prazo, dos dados, para cima ou para baixo, a partir da estimativa de intercepto e coeficiente angular de uma equação de regressão (STEVENSON, 1981). Adicionalmente, pode-se incluir nestas equações, como relatam Missio & Jacob (2007), variáveis *dummy* independentes para verificar mudanças no intercepto

---

<sup>35</sup> A variável número de empregos formais foi construída a partir de dados secundários brutos do MTE (2012). A obtenção dessa variável para cada mês do período analisado partiu da identificação do estoque inicial de empregos formais em Santana do Livramento em janeiro de 2003, realizando-se, a partir deste ponto do tempo, a soma das admissões e a subtração dos desligamentos deste estoque, de forma cumulativa, mensalmente.

e/ou na inclinação de uma função, possibilitando a identificação de mudanças a partir de um ponto específico no tempo.

Assim, buscou-se relacionar a evolução do número de empregos formais com o estabelecimento da UNIPAMPA em Santana do Livramento. A relação foi verificada por meio da estimação de uma regressão linear múltipla (equação 1), utilizando do método de mínimos quadrados, como descrito por Hair et al. (2005).

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Tempo} + \beta_2 \text{Unipampa} + \beta_3 \text{Tempo.Unipampa} + \varepsilon_i \quad (1)$$

**Onde:**  $Y_i$  = número de empregos formais de Santana do Livramento;  $\beta_0$  = intercepto;  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$  = coeficientes angulares;  $\text{Tempo}$  = tempo da série histórica representado pelo número meses;  $\text{Unipampa}$  = variável *dummy* de diferença de intercepto referente a mudança na geração de empregos com o estabelecimento da Unipampa no município (0 = janeiro/2003 a setembro/2006; 1 = outubro/2006 a dezembro/2011);  $\text{Tempo.Unipampa}$  = variável de interação (*dummy* e tempo para diferença de inclinação da tendência de empregos com o estabelecimento da Unipampa);  $\varepsilon_i$  = resíduo.

A estimação dos coeficientes denominados no modelo de regressão acima serviu para identificar a tendência do número de empregos formais em Santana do Livramento no período e para avaliar a mudança de comportamento na geração de empregos com o estabelecimento da UNIPAMPA. Deste modo, pode-se verificar a tendência do número de empregos formais no município em dois períodos: antes do estabelecimento da Unipampa e após o estabelecimento da Unipampa (equações 2 e 3). Os resultados encontrados geram informações importantes sobre a relação da implantação da Universidade com o mercado de trabalho formal da região, em uma perspectiva temporal.

$$Y_{\text{Antes}} = \beta_0 + \beta_1 \text{Tempo} \quad (2)$$

$$Y_{\text{Após}} = (\beta_0 + \beta_2) + (\beta_1 + \beta_3) \text{Tempo} \quad (3)$$

Ainda, estimou-se a taxa de variação mensal do número de empregos formais do período anterior e posterior ao estabelecimento da Unipampa em Santana do Livramento, através de uma regressão semilogarítmica (*semilog*) composta pelas

mesmas variáveis independentes da equação 1, com variável dependente transformada em logaritmo natural.

A existência ou não de tendência de elevação ou queda no número de empregos formais nos períodos analisados e a verificação de mudança com o estabelecimento da UNIPAMPA foi testada por meio do teste *t-student*, a um nível de 5% de significância.

As hipóteses analisadas com o uso de métodos quantitativos foram:

a) Hipótese Nula ( $H_0$ ): Não há tendência de elevação ou de queda no número de empregos formais em Santana do Livramento no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2011; não houve mudança na geração de empregos formais no município com a implantação da Unipampa em setembro de 2006.

b) Hipótese Alternativa ( $H_1$ ): Há tendência de elevação ou de queda no número de empregos formais em Santana do Livramento no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2011; houve mudança na geração de empregos formais no município com a implantação da Unipampa, inferindo-se, assim, uma relação da Universidade com o crescimento do mercado de trabalho.

Estimou-se ainda a mesma regressão múltipla linear e semilogarítmica para os dados de número de empregos formais do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de realizar uma comparação das tendências e mudanças identificadas, posicionando comparativamente o comportamento do mercado de trabalho formal de Santana do Livramento com o movimento histórico do mercado gaúcho. Nesta perspectiva, pode-se inferir se os resultados do município do Pampa Gaúcho estão vinculados a um comportamento econômico externo, relacionando com as mudanças e políticas macroeconômicas gerais, aproximado, assim, pela trajetória da variável do Estado, ou vinculados a mudanças de cunho regional e local, como a implantação de uma IES na região do Pampa.

Para a análise final dos dados foi utilizada a triangulação das informações. Este processo foi realizado inicialmente pela análise individual de cada tipo de dado coletado. Após a verificação inicial o processo de triangulação foi iniciado pela aproximação de resultados dos diferentes dados (entrevistas; dados do IBGE; documentos), de acordo com a forma estabelecida para apresentação dos resultados e resposta aos objetivos da pesquisa. Cabe ressaltar que se consideraram fundamentalmente as aproximações das informações e eventuais

discrepâncias não foram enfatizadas por não apresentarem significância diante das informações completas. Um fator influenciador dessa conclusão pode ser o fato de que em algumas entrevistas percebeu-se uma tendência a procurar respostas que “poderiam ser as que o entrevistado esperava” evitando-se dar destaque a pontos conflitantes.

#### **8.4 Apresentação dos resultados**

Como o estudo de caso envolveu diferentes dados organizados através de análises conjuntas de acordo com os objetivos a serem respondidos, optou-se por apresentar os resultados em diferentes capítulos. Cada um deles, na parte três, segue uma sequência que corresponde à estrutura considerada mais adequada para apresentação do estudo. Dentro dos capítulos são indicados os elementos que respondem a cada um dos objetivos da pesquisa.

##### **I – A Criação da UNIPAMPA**

Este capítulo descreve a criação da Universidade Federal do Pampa, por meio de análise de reportagens do período de 2005 a 2009; depoimentos pessoais sobre a inserção da primeira universidade federal da região; a lei de criação da UNIPAMPA; o contexto em que surgiu a universidade e as ações que foram estruturadas em torno do objetivo de auxiliar o desenvolvimento da região do Pampa Gaúcho e depoimentos sobre como a instituição, através das atividades de ensino, pesquisa e extensão de seus servidores e acadêmicos, tem contribuído ou pode contribuir para o desenvolvimento do mercado de trabalho e região.

##### **II – A UNIPAMPA e a Região**

Considerando o objetivo de compreender o processo de estagnação no desenvolvimento de Santana do Livramento e como iniciou a inserção da Universidade na cidade, foram analisados os ambientes apontados no conceito de desenvolvimento regional sustentado: econômico, político, cultural e natural. A partir destes aspectos tomaram-se como elementos de coleta de informações entrevistas e depoimentos pessoais; informações de publicações recentes sobre o

desenvolvimento de Santana do Livramento; dados secundários e históricos dos fatos que influenciaram a situação de desenvolvimento atual da cidade.

### III – O Mercado de Trabalho em Santana do Livramento

Este capítulo apresenta detalhadamente a situação do mercado de trabalho em Santana do Livramento e a relação da UNIPAMPA com o desenvolvimento do mercado de trabalho, com a discussão sobre o propósito da análise do estudo de caso de verificar os argumentos teóricos estruturados na parte I deste trabalho a partir das ações já realizadas, em termos de ensino, pesquisa e extensão, que tenham contribuído ou que venham a contribuir nos próximos anos com o desenvolvimento do mercado de trabalho da cidade e dados encontrados demonstram modificações atuais.

#### Considerações finais

Neste capítulo são apresentados os resultados buscando atender os objetivos da pesquisa apresentados na introdução deste trabalho. Assim, os primeiros argumentos apresentados foram vinculados ao objetivo de verificar a contribuição da Universidade Federal do Pampa no processo de desenvolvimento do mercado de trabalho da cidade e ao final discute-se com mais detalhe em que nível a argumentação apresentada na tese corresponde a novos elementos teóricos para a consolidação das análises sobre a relação entre universidade e mercado de trabalho. Os dados coletados serviram tanto para a identificação de elementos não conhecidos sobre a participação da universidade no desenvolvimento de Santana do Livramento, como para corroborar alguns elementos já observados pela pesquisadora desde o início de sua atuação na instituição. Estes dados dão claramente os indícios de que o processo de desenvolvimento deverá ocorrer completamente em um período de tempo maior que o necessário para a conclusão deste estudo e demonstra que, inicialmente, o desenvolvimento ocorreu em algumas áreas em que poderia se esperar mudança levando-se em consideração a origem da instituição e o fato de que muitos servidores e acadêmicos vieram de outras cidades por ocasião da instalação da UNIPAMPA podendo-se considerar já uma influência da universidade no mercado de trabalho e desenvolvimento da cidade.

## 8.5 Síntese dos procedimentos de pesquisa

Neste tópico apresentam-se as etapas realizadas na pesquisa e como cada uma delas foi estruturada e executada, em um quadro síntese de todos os procedimentos da pesquisa.

**Quadro 7: Síntese dos procedimentos adotados para o Estudo de Caso**

	<b>I – A Criação da UNIPAMPA</b>	<b>II – A UNIPAMPA e a Região</b>	<b>III – O Mercado de Trabalho em Santana do Livramento e a UNIPAMPA neste ambiente</b>
<b>Objetivo</b>	Resgatar a história de criação da Universidade e verificar como os objetivos em torno do desenvolvimento foram delineados.	Identificar ações que demonstram a relação da UNIPAMPA com a região e a inserção da universidade para o desenvolvimento regional e do mercado de trabalho.	Apresentar um panorama do mercado de trabalho em Santana do Livramento e como se dá o papel da UNIPAMPA para o desenvolvimento do mercado de trabalho na cidade.
<b>Coleta de dados</b>	Reportagens sobre o período de criação; entrevistas; depoimentos pessoais.	Documentos oficiais da universidade; entrevista através de técnica Delphi com dirigentes da universidade; depoimentos.	Análises realizadas nas etapas anteriores combinadas com análise de dados secundários (estatística descritiva e análise de regressão).
<b>Análise dos dados</b>	Triangulação de informações.	Triangulação de informações.	Triangulação de informações.
<b>Apresentação dos Resultados</b>	Os resultados do estudo de caso são apresentados na terceira parte deste trabalho, divididos em três capítulos conforme as três partes indicadas neste quadro.		

### **PARTE III**

A terceira parte deste trabalho está estruturada para apresentar a discussão dos dados levantados para que fosse possível a análise do Caso, respondendo aos objetivos da pesquisa e comparar os argumentos estruturados na parte teórica com as informações encontradas na pesquisa empírica. Esta parte foi organizada em quatro capítulos, sendo o último destes a parte das conclusões, no qual os objetivos serão retomados considerando o conjunto da pesquisa. As informações foram obtidas por meio das técnicas de coleta de dados mencionadas na parte II entre o segundo semestre de 2010 e o primeiro semestre de 2012. Foi utilizada a análise de conteúdo, análise estatística descritiva e análise de regressão e triangulação para atender aos objetivos da pesquisa. Os capítulos desta parte iniciam com um resgate da história de como foi criada a UNIPAMPA e das principais ações apresentadas em seus documentos oficiais. Segue pela análise da relação da UNIPAMPA com a região, através dos ambientes indicados por Saquet (2009) no modelo de desenvolvimento territorial sustentado e do mercado de trabalho em Santana do Livramento, indicando a influência da universidade nas mudanças ocorridas no mercado de trabalho da cidade e fecha com as conclusões da tese.

## 9. A CRIAÇÃO DA UNIPAMPA

Na estruturação do Estudo de Caso o primeiro momento de análise é relacionado ao objeto de estudo, com uma descrição detalhada que possa contribuir com os elementos a serem destacados posteriormente. No caso da UNIPAMPA, este percurso é relevante para a compreensão de como surgiu e está se mantendo a universidade que foi colocada em uma região considerada de estagnada economicamente com o propósito de contribuir para o seu desenvolvimento.

A Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA foi criada em 2006. Surgiu de um movimento de reivindicações da comunidade pela perspectiva de que o ensino superior público na região poderia ser uma forma de reverter o processo de estagnação do seu desenvolvimento. Já existiam na região instituições de ensino superior privada, especialmente a Universidade da Região da Campanha – URCAMP, mas esta universidade conseguia atender em parte as demandas da região, pois as opções de cursos eram limitadas e já enfrentavam dificuldades para manterem-se ou ampliarem as opções de ensino superior. Não havia alternativa local de ensino superior gratuito, daí as manifestações em prol de uma universidade pública para a região do pampa e como consequência foi criada a UNIPAMPA distribuída em dez diferentes cidades e, inicialmente, sob a tutela de duas Instituições Federais de Ensino Superior (a Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade Federal de Pelotas) como forma de garantir seu funcionamento durante a tramitação do projeto de lei que instituiria a UNIPAMPA no qual poderia ser designada uma reitoria pró-tempore e iniciadas as atividades desta como universidade constituída.

O Governo Federal, por meio do programa de expansão das universidades federais do Brasil, promoveu um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) prevendo a ampliação de ações no âmbito da Educação Superior Pública na região sul do Estado do Rio Grande do Sul. A Lei 11.640, de 11 de janeiro de 2008, em seu artigo primeiro institui a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, de natureza pública, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul. Fica definido no texto da Lei que a UNIPAMPA terá por objetivos ministrar ensino superior,

desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação multicampi na mesorregião Sul do Rio Grande do Sul. De acordo com o Ministério da Integração, “a denominada Mesorregião da Metade sul do Rio Grande do Sul é um território de aproximadamente 150.000 km<sup>2</sup>, com 104 municípios fazendo fronteira com o Uruguai e a Argentina” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008).

Para atender a criação da UNIPAMPA o capítulo está subdividido em três tópicos, o primeiro apresenta o movimento pró-criação de uma universidade federal na região; o segundo apresenta as ações realizadas nos primeiros anos de atuação da universidade e um terceiro apresenta os dez *campi* e sua estrutura atual fechando com informações sobre o campus de Santana do Livramento.

### **9.1 O movimento pela criação de uma universidade federal no pampa gaúcho**

A literatura sobre a história das instituições de ensino superior do Brasil (capítulo 6) destaca a necessidade das universidades passarem por um processo de revisão de suas funções e formas de atuação. Medeiros<sup>36</sup> (2010, p. 1) apresenta uma visão crítica das universidades atuais e que vai ao encontro do que se coloca nesta tese como qual o papel da universidade no processo de desenvolvimento do mercado de trabalho.

A universidade para alcançar seus objetivos tem que se envolver com a sociedade como um todo. Empresários urbanos e rurais; trabalhadores urbanos e rurais, todos devem ser envolvidos. Assim, as pesquisas serão práticas, buscando soluções para problemas das regiões, de toda ordem, incluindo os econômico-sociais, políticos, etc. A universidade não pode ser uma comunidade de “Phdeus” isolada do mundo real, pesquisando e discutindo o sexo dos anjos (grifo do autor).

Como destacado pelo entrevistado 20, a região carece de uma cultura do desenvolvimento e tem excesso de “cultura do individualismo”. A população de maior faixa etária e com maior vínculo com a história de criação das cidades tem dificuldade em buscar possibilidades de desenvolvimento para o crescimento econômico e espera que estas possibilidades “apareçam”. Já a população mais

---

<sup>36</sup> Prof. Corcino Medeiros – estudioso da história do Rio Grande do Sul e conhecedor das universidades públicas do Brasil – em entrevista concedida (06/11/2010) para a autora no período de coleta de informações para o fechamento da ideia central da tese.

jovem, mais imediatista não se satisfaz com o que é ofertado, por isso tende a procurar novas possibilidades em outras regiões.

A Universidade Federal do Pampa foi criada graças a um movimento iniciado pelos acadêmicos da Universidade da Região da Campanha – URCAMP em 2004 que tinham dificuldade para arcar com os preços das mensalidades e pela indignação com a situação de endividamento da URCAMP e na consequente dificuldade para manter o funcionamento dos *campi*. A Universidade já não contava com corpo docente adequado pelas suas dificuldades econômicas e tampouco para oferecer novos cursos. Mesmo com algumas opções em diferentes áreas do conhecimento – Administração; Ciências Biológicas; Ciências Contábeis; Direito; Engenharia Civil; Informática; Letras e Pedagogia – os cursos ofertados não eram atraentes aos jovens da cidade, principalmente pela questão financeira (a maioria buscava cursos fora em universidades federais), mas também pelas dificuldades apresentadas pelo campus e que pareciam refletir na qualidade dos cursos, na visão da população.

O movimento dos estudantes ganhou apoio dos docentes da instituição e de políticos da região e do Estado. Além disso, parte da comunidade, como indicou o entrevistado 20, principalmente as famílias dos alunos, professores e funcionários da URCAMP juntaram-se ao grupo no movimento de reivindicação junto ao governo federal para trazer à Campanha Gaúcha o ensino superior público e gratuito. Houve manifestos públicos e em maio de 2005 foi organizada uma grande caravana, que percorreu todas as cidades que abrigavam campus da URCAMP, com apoio de CTGs, Partidos Políticos e desfiles cavalarianos.

A primeira resposta do governo federal foi no sentido de federalizar a URCAMP como consta em reportagem de 26 de Julho de 2005, publicada tanto nos sites dos partidos envolvidos quanto nos meios de maior circulação de notícias do Rio Grande do Sul, como Zero Hora e ClicRBS, conforme trecho reproduzido abaixo.

*... Estilac, Pimenta e o prefeito de Bagé, Luiz Fernando Mainardi, apoiam o processo progressivo de transformação da Urcamp em uma universidade pública federal e gratuita que garantirá acesso a todos. “A participação das comunidades da Campanha e da Fronteira Oeste nas mobilizações em prol do ensino superior público e gratuito demonstra a afinidade com um projeto que vem para se inserir na luta pela*

*reconversão econômica e social da Metade sul. A vinda do presidente Lula e do ministro Tarso Genro ao Estado demonstram a parceria do Governo Federal com a Educação e por consequência com a Urcamp”, declarou o deputado estadual.*

Como o movimento pró-federalização da URCAMP crescia, os alunos esperavam estudar em uma universidade federal, mas com o processo seletivo da URCAMP e os docentes e técnicos de que passariam a ser servidores públicos federais pela mesma lógica, sem concurso público ou qualquer outro processo seletivo, o que se revelava impraticável.

A sequência de movimentações e debates levou à criação de uma nova universidade, a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e não à federalização da URCAMP. O presidente Lula apresentou a proposta da nova instituição de ensino superior no projeto de expansão do acesso ao ensino superior do governo federal e justificando que a mesma deveria atender a demanda do movimento pelo ensino superior público na região, com novos cursos e maior número de vagas, que seria suprida pela criação de uma nova universidade. Foi lembrada a inconstitucionalidade de federalização de uma universidade privada, afinal professores, técnicos e alunos não poderiam simplesmente ser absorvidos. Seria necessário realizar concursos para o quadro de servidores e concurso vestibular para o ingresso dos alunos na mesma.

O entrevistado 21, afirmou que a população, em um primeiro momento após o anúncio da não federalização, contestou os planos de uma nova universidade, pois a reivindicação era de que a universidade privada existente fosse federalizada. – *Houve revolta e as pessoas achavam que estavam sendo enganadas, pois acreditaram na ideia e na promessa de que passariam direto para uma universidade federal* – indicou; o que foi reforçado pelo entrevistado 20, que afirmou que boa parte da população não conseguiu entender, quando foram dadas as explicações sobre a inconstitucionalidade de federalizar uma universidade privada.

Como uma extensão dos problemas que acontecem na própria região do Pampa, onde há rivalidade entre cidades, a região Norte, reivindicou também uma nova universidade federal, alegando também necessidade de desenvolvimento. A região Norte do Rio Grande do Sul que conta com maior diversificação de indústrias

– tanto em termos de foco de produção como em de tamanho – ainda assim reivindicava do governo estadual e federal alternativas ao ensino superior público com a justificativa da necessidade de desenvolvimento. Reforça-se aqui também o argumento da importância dada às instituições de ensino superior para o desenvolvimento regional, em especial as públicas. Mesmo que as universidades privadas possam representar o acesso ao ensino superior e à qualificação, está implícito que é atribuído às universidades públicas um ensino superior público de qualidade. Como forma de contornar as manifestações da metade norte do RS, posteriormente, foram estabelecidos campus avançados da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM nas cidades de Palmeira das Missões e Frederico Westphalen e a cidade de Cerro Largo recebeu um dos *campi* da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Na região do Pampa, como houve resistência da população à ideia da nova universidade e da não federalização da URCAMP o governo federal deixou claro que a UNIPAMPA não iria excluir a existência da URCAMP e as duas deveriam coexistir. Para tal, foram anunciadas as principais estratégias para o início das atividades da UNIPAMPA e de que estas não deveriam prejudicar as da já existente Universidade da Região da Campanha – URCAMP. Essas estratégias seriam de não ofertar cursos iguais na mesma cidade para desenvolver uma parceria e da realização de concursos públicos. Pouco tempo depois houve a substituição do campus de Quaraí por Itaqui e as instalações utilizadas para as atividades da UNIPAMPA não foram as mesmas da URCAMP como inicialmente fora previsto. A UNIPAMPA instalou-se sob a tutela da UFSM e da UFPEL (cinco *campi* para cada uma das instituições) e de certa forma os cursos colocados na UNIPAMPA seguiram a “regra” de não serem ofertados duplamente. No entanto, em Santana do Livramento, este acordo não foi seguido, pois, apesar de existir o curso de Administração na URCAMP, este foi oferecido já no primeiro processo seletivo da UNIPAMPA.

De acordo com o entrevistado 21, a UNIPAMPA abriu o curso de Administração na cidade justamente aquele em que a URCAMP Livramento era o mais bem qualificado há vários anos (Administração) e o fato gerou certa indisposição entre as duas universidades. A justificativa na UNIPAMPA é de que este curso estava em todos os *campi* da URCAMP e que em algum lugar haveria essa duplicidade por ser um curso oferecido em todas elas.

A UNIPAMPA teve seus primeiros cursos oferecidos de forma improvisada – como os locais de aula - os primeiros concursos docentes e técnicos que foram cedidos das universidades tutoras, os primeiros cursos iniciados com quadro docente reduzido e a ausência de uma estrutura administrativa que coordenasse toda a universidade. Apenas em 2008 passou a ser universidade instituída por lei e unificados os *campi* com uma única estrutura administrativa a ser seguida tomou forma.

## **9.2 A UNIPAMPA em seus primeiros anos**

A nova universidade deveria ser implantada imediatamente sem esperar os trâmites normalmente seguidos e que poderiam se tornar muito longos e gerar descontentamento por parte da população.

Como logo foi dado o aval de funcionamento da UNIPAMPA, primeiramente tutelada pelas Universidades Federais de Santa Maria e Pelotas, foram delimitadas as primeiras ações e atividades de ensino no segundo semestre de 2006. As atividades da nova universidade deveriam ocorrer em espaços cedidos pela Universidade da Região da Campanha. Não sendo possível, a UNIPAMPA passou a funcionar em prédios alugados até o repasse de orçamento para a construção ou compra dos edifícios próprios. A ideia era de que em dois anos fosse possível ter os prédios próprios e a lei que a instituíria como Universidade Federal e criava uma administração própria para a mesma. Foi uma estruturação “atropelada” pela decisão de imediatamente colocar em prática a proposta da nova IES e a lógica que orientou todo o período de implantação acabou sendo a de que se resolvem os problemas quando surgem e não se antecipa para evitar transtornos.

Os primeiros servidores da UNIPAMPA foram oriundos da UFSM ou UFPEL e muitos deles foram docentes e técnicos vindos destas duas universidades por meio de transferência. Somente em 2008 foi realizado o primeiro concurso para docentes pela própria UNIPAMPA e em 2009 para técnicos, principalmente da área administrativa. Foi também em 2009 que a UNIPAMPA aderiu ao ingresso dos acadêmicos via prova do ENEM, sendo que desde 2010 não é possível o primeiro ingresso na instituição sem passar pela seleção do Sistema de Seleção Unificada - SISU. Já no ingresso extravestibular existem algumas alternativas, como troca de

universidade, alunos que já possuem uma graduação completa e troca de curso dentro da mesma instituição.

O primeiro vestibular da UNIPAMPA aconteceu em junho de 2006 e selecionou turmas para os cursos de: Administração; Agronomia; Biologia – Bacharelado e Licenciatura; Ciência da Computação; Comunicação Social – Habilitações em Jornalismo e Publicidade e Propaganda; Enfermagem; Engenharia Civil; Engenharia Elétrica; Engenharia Florestal; Engenharia da Produção; Farmácia; Fisioterapia; Gestão Ambiental; Letras – Português Inglês; Geofísica; Matemática; Pedagogia; Química; Serviço Social, Zootecnia; totalizando 1,5 mil vagas. Com esses números esperava-se chegar a 2010 com mais de 12 mil alunos. Dado que não foi atingido uma vez que em 2011 o somatório não chegou a oito mil alunos entre os dez *campi*.

Entre os anos de 2006 e 2008, os vestibulares da UNIPAMPA ainda eram elaborados pela instituição e realizados de forma diferenciada para cada *campi*. O primeiro, em 2006, ainda ocorreu em datas diferentes em função das duas universidades (UFSM e UFPEL) terem cronogramas diferentes. As aulas da UNIPAMPA iniciaram em setembro de 2006, mas devido à falta de docentes para todos os cursos oferecidos no primeiro vestibular da instituição e das diferentes datas em que os vestibulares ocorreram, muitos cursos tiveram datas de início diferentes.

No período entre 2006, ano de início das atividades da UNIPAMPA e 2008, quando a lei de criação da universidade foi aprovada o projeto de lei tramitou a passos lentos. Apenas em fevereiro de 2008 foi publicada no Diário Oficial da União a lei assinada pelo presidente Lula que criava a mais nova universidade federal do país ampliando o quadro de IES no Estado do Rio Grande do Sul.

Os anos de 2006 e 2007 foram muito mais um processo experimental de criação de uma nova IES a partir da tutela da UFPEL e UFSM e uma forma de ampliar o acesso ao ensino superior. O crescimento da UNIPAMPA veio mesmo com sua lei de criação e com o aumento do quadro de servidores e novas possibilidades de cursos surgindo entre o final de 2008 e o início de 2009.

*A chegada de uma universidade pública na região do pampa foi relacionada com o desenvolvimento regional de duas formas: a) atração de investimentos e renda para os municípios – através da instalação da universidade, da demanda por serviços, da aplicação da renda de docentes, técnicos e discentes no mercado local e estímulo a setores da*

*economia, como exemplo, construção civil, alimentação, transporte, etc.;*  
*b) criação de competências e conhecimentos – através do ensino (qualificação de indivíduos), pesquisa (geração de conhecimento/ inovação) e extensão (interação universidade-comunidade) (Entrevistado 7 – docente).*

Pela lei 11.640 de 11 de Janeiro de 2008 foi criada a Fundação Universidade Federal do Pampa, conhecida como UNIPAMPA, que de acordo com o Art. 2 tem como objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação *multicampi* na mesorregião Metade sul do Rio Grande do Sul. Um objetivo muito pertinente para uma instituição de ensino superior e do qual se compreende que a universidade tem o papel de atuar ativamente na metade sul do Rio Grande do Sul.

As atividades na Universidade Federal do Pampa, neste momento, já estavam em pleno andamento sem, no entanto, apresentar regras básicas para todos os processos. Os *campi* não trabalhavam com uma visão unificada de estrutura universitária. Uma universidade dividida em dez *campi* com uma distância média em 200 km entre um e outro, com estrutura diversa da atualmente conhecida (por ser *multicampi*), mas seguindo as mesmas regras que o Ministério da Educação estabelece para todas as universidades do país e ainda tutelada parte por uma universidade da região central do Estado e parte por uma universidade da região sul do RS.

A partir de 2008, com o processo necessário para a união dos dez *campi* em torno de uma só estrutura administrativa iniciaram-se os trabalhos de criação e consolidação dos documentos da Universidade Federal do Pampa. Documentos estes que passariam a indicar as normas da instituição. Mesmo com a organização iniciada em 2008, somente em 2010 a universidade aprovou o seu Regimento Geral, documento base para todos os demais. Antes deste, não existiam outros documentos balizadores do trabalho. Em alguns *campi* foram criadas regras internas; em outros os procedimentos foram estabelecidos com as demandas que apareciam.

O Estatuto da Universidade e um Plano Institucional foram aprovados na mesma época e seguiram a mesma lógica de construção, já que os grupos de trabalho eram similares, ou seja, os grupos de voluntários vinculados à reitoria e às

direções de campus. O Regimento Geral tem por base o Estatuto da Universidade aprovado em Junho de 2009 e o Plano Institucional também de 2009, ou seja, a Universidade apesar de atuar desde 2006 passou a “existir” em documentos oficiais para orientar seus procedimentos em 2008 com a Lei de Criação e o início da organização de todas as atividades fundamentais para o funcionamento e manutenção da Instituição. Os três documentos compõem o conjunto balizador de todos os demais, como normas de graduação e pós-graduação, bem como as atividades a serem desenvolvidas em cada um dos setores e em cada um dos *campi*. Pode-se concluir com isso que a UNIPAMPA somente teve sua legislação interna em 2010.

Todos estes documentos foram consolidados a partir do objetivo de criação da UNIPAMPA, que consta na lei 11.640 de 11 de janeiro de 2008. Considera-se aqui fundamental para compreender como se desenvolvem os trabalhos desta Instituição, identificar nestes documentos onde estão os elementos que dão os indicativos do trabalho em prol do desenvolvimento da região, como foi indicado na proposta de criação.

Para ordenar as análises, a sequência utilizada foi: Estatuto de Fundação; Projeto Institucional; Normas de Graduação, Pós-Graduação e Extensão (juntas) e Regimento Geral. Outros documentos como normas do Conselho de Ética; normas internas dos *campi*, entre outros não foram incluídos, pois seguem os documentos mais amplos. Em todos os documentos a lógica de busca foi encontrar menções à questão do desenvolvimento.

No estatuto da UNIPAMPA, que é o documento base de todos os demais, juntamente com o Regimento Geral, aparecem as seguintes indicações sobre desenvolvimento:

*Art. 7 A UNIPAMPA é regida pelos seguintes princípios: I – formação e produção do conhecimento orientadas pelo compromisso com o desenvolvimento regional e a construção de uma sociedade justa e democrática; [...] IV – universalidade de conhecimentos, valorizando os saberes e práticas locais e regionais. Art. 10 Para a consecução de seus fins, em ações multicampi, a UNIPAMPA realizará: V – educação para o desenvolvimento sustentável, estimulando saberes que promovam condições dignas de vida humana, social e ambiental, no contexto local, regional, nacional e mundial.*

Indica o desenvolvimento como fator primordial das atividades da instituição, mencionando a necessidade do desenvolvimento sustentável, o que vem ao encontro do conceito estabelecido como base para o referencial de desenvolvimento deste trabalho. Mesmo sendo colocado como fator preponderante para os objetivos da universidade, não necessariamente todas as práticas da instituição são voltadas para o desenvolvimento territorial sustentado. A universidade é recente e algumas áreas do conhecimento não apresentam projetos relacionados ao desenvolvimento da região, especialmente por não ser possível essa associação.

O documento do Projeto Institucional da UNIPAMPA apresenta a necessidade de pensar o desenvolvimento da região, mas ao mesmo tempo mantém os propósitos estabelecidos no estatuto. No projeto institucional aparecem as seguintes indicações de desenvolvimento:

*...veio marcada pela responsabilidade de contribuir com a região em que se edifica [...] veio ainda para contribuir com a integração e o desenvolvimento da região de fronteira do Brasil com o Uruguai e a Argentina. [...] a UNIPAMPA exercerá seu compromisso com o seu ao – redor, por meio de atividades de ensino de graduação e de pós-graduação, de pesquisa científica e tecnológica, de extensão e assistência às comunidades e de gestão. [...] a região apresenta, entretanto, vários fatores que indicam potencialidades para diversificação de sua base econômica, entre os quais ganham relevância: a posição privilegiada em relação ao MERCOSUL; o desenvolvimento e ampliação do porto de Rio Grande; a abundância de solo de boa qualidade; os exemplos de excelência na produção agropecuária; as reservas minerais e a existência de importantes instituições de ensino e pesquisa. Em termos mais específicos, destacam-se aqueles potenciais relativos à indústria cerâmica, cadeia integrada de carnes, vitivinicultura, extrativismo mineral, cultivo do arroz e da soja, silvicultura, fruticultura, alta capacidade de armazenagem, turismo, entre outros. [...] Criar, ampliar e consolidar atividades de pesquisa que contribuam para o desenvolvimento local, regional e nacional, em diferentes áreas do saber, visando à produção, aplicação e disseminação do conhecimento de maneira ética e sustentável. [...] criar condições para a participação da Universidade em empreendimentos com o setor público ou privado. [...] promover a interação com atores buscando definir pauta comum que insira a UNIPAMPA no esforço pelo desenvolvimento regional e oriente as atividades institucionais.*

Este documento apresenta a universidade como agente para o desenvolvimento regional e incentiva o trabalho em prol das cidades e do desenvolvimento das mesmas pela expertise dos cursos e pesquisas que possam auxiliar nas competências territoriais. Em Santana do Livramento, algumas ações têm sido priorizadas, como projetos relacionados ao desenvolvimento de estratégias para as competências da cidade – como agronegócio; vitivinicultura e turismo, como os projetos com a Cooperativa de Lã e Arranjo Produtivo Local - APL do Leite em Santana do Livramento e o planejamento estratégico que docentes do Campus de Livramento realizaram para o Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE da Fronteira Oeste. Busca-se a qualificação dos acadêmicos nos cursos de graduação e pós-graduação.

Como toda universidade tem os centros de ensino ou as faculdades, a UNIPAMPA divide seus *campi* em diferentes áreas do conhecimento. Algumas têm maior possibilidade de voltar o foco de trabalho para a região entorno da IES enquanto outras áreas são mais especializadas, como a matemática, por exemplo, que dá suporte para outros cursos, mas não tem possibilidade de inserção regional, a não ser pela formação de docentes para a educação básica e média. Não necessariamente o desenvolvimento regional pode ser primordial, especialmente porque uma universidade não pode ser “a solução” para o desenvolvimento, mas um agente para o processo de desenvolvimento de uma região.

Nos demais documentos da instituição, como as normas de Graduação, Pós-Graduação e Extensão da UNIPAMPA aparecem indicações de como os envolvidos com a universidade podem trabalhar em busca de desenvolvimento através do plano institucional da Universidade e do Regimento Geral da UNIPAMPA onde são repetidos os princípios estabelecidos no Estatuto da Universidade.

Nos anos que seguiram 2008 foram realizados concursos para servidores; eleições em todos os *campi* para os cargos de direção e coordenações de curso; até então eram todos *pro tempore*; projetos de novos cursos; definição das políticas educacionais, etc. Tudo foi estruturado, ou melhor, reestruturado pensando estes dez *campi* como uma só universidade e na ideia de diretrizes para que a instituição continuasse a crescer e pudesse desenvolver a região do Pampa. Além disso, foi preciso integrar os processos de seleção de servidores, nomear em diferentes etapas todos os aprovados e apresentar aos ingressantes uma estrutura física e

administrativa que em parte é totalmente descentralizada e por outro lado mantém muitas decisões centralizadas na reitoria, com sede em Bagé e definir os procedimentos para que essa (des) centralização funcione.

Considerando a argumentação teórica deste trabalho, especialmente o ponto onde foi enfatizado o destaque que deve ser dado às ações a partir da tríade, pode-se salientar que a UNIPAMPA teve um início conturbado, pois somente estabilizou entre o final de 2009 e o início de 2010. Neste período alguns *campi* na região apresentaram projetos de pesquisa e extensão e alguns dos cursos foram criados pensando nas competências da região, mas certamente as ações a partir do final de 2009 voltadas para ensino, pesquisa e extensão já são mais claras no que diz respeito a forma como esta pode contribuir para o desenvolvimento de competências territoriais e formação de acadêmicos qualificados para o mercado de trabalho. As ações que começaram a ser estabelecidas a partir do final de 2009 permitem inferir que o argumento teórico de contribuição de uma universidade para o desenvolvimento territorial pode ser verificado em uma instituição de ensino superior até mesmo em seus primeiros anos de atividade.

No quadro 8 é possível visualizar a atividade que mais movimentava financeiramente cada uma das cidades em que a UNIPAMPA está instalada; a atividade econômica que mais se destaca, em termos de característica da cidade; os cursos que são oferecidos pela UNIPAMPA e o total de docentes, técnicos e alunos em cada campus, apresentando um breve resumo da realidade das cidades da região do Pampa.

Quadro 8: Cidades da UNIPAMPA no Rio Grande do Sul

Cidade	Maior valor econômico da cidade	Atividade econômica de destaque	Cursos de graduação ofertados na UNIPAMPA	Cursos de pós-graduação ofertados na UNIPAMPA	Total de docentes	Total de técnicos	Total de alunos
Alegrete	Serviços	orizicultura e bovinocultura	Ciência da Computação; Engenharias Agrícola, Civil, Elétrica, Mecânica, de Softwares e de Telecomunicações	Mestrado em Engenharia e em Engenharia Elétrica; Especialização em Tecnologia do ensino da matemática e Engenharia Econômica	58	31	875
Bagé	Serviços	Comércio	Engenharia de Produção, de Alimentos, Química, de Computação, de Energias Renováveis e de ambiente; Licenciatura em Física, Química e Matemática; Licenciatura em Letras Portugêses – Espanhol e Inglês	-	87	37	1454
Caçapava do Sul	Serviços	Carvão Mineral – energia limpa	Licenciatura em Ciências Exatas; Geologia; Geofísica; Tecnologia em Mineração	-	24	22	301
Dom Pedrito	Serviços	Orizicultura, Pecuária e vitivinicultura	Enologia, Licenciatura em Ciências da Natureza; Zootecnia; Tecnólogo em Agronegócios.	-	22	30	359
Itaqui	Serviços	Orizicultura	Agronomia; Ciência e Tecnologia dos Alimentos; Engenharia de Agrimensura; Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia; Matemática; Nutrição.	-	33	32	501
Jaguarão	Serviços	Turismo – nos últimos três anos	Bacharelado em Produção e Política Cultural; Licenciatura em Letras, História, Pedagogia; Tecnologia em Turismo.	Especialização em Culturas, Cidades e Fronteiras.	51	21	475
Santana do Livramento	Serviços	Pecuária e vitivinicultura	Administração; Tecnólogo em Gestão Pública; Relações Internacionais; Ciências Econômicas.	Especialização em Desenvolvimento de Regiões de Fronteira	42	22	748
São Borja	Serviços	Turismo e agropecuária	Ciência Política, Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Relações Públicas, Serviço Social.	Especialização em Política e Intervenção em Violência Intrafamiliar; Especialização em Imagem, História e Memória das Missões: Educação para o patrimônio.	45	35	645

São Gabriel	Serviços	Produção de grãos e bovinocultura	Biotecnologia; Ciências Biológicas; Engenharia Florestal; Gestão Ambiental.	Mestrado em Ciências Biológicas; Especialização em educação: Interdisciplinaridade e Transversalidade.	53	32	536
Uruguaiana	Serviços	Importação e exportação através do porto seco	Educação Física; Enfermagem; Farmácia; Fisioterapia; Licenciatura em Ciências da Natureza; Medicina Veterinária; Tecnologia em Aquicultura.	Mestrado em Bioquímica e Ciência Animal; Especialização em Ciências da Saúde e Educação em Ciências.	76	66	1120
Totais					491	328	7014

Fonte: dados IBGE e UNIPAMPA

Nem todas as cidades têm nos *campi* cursos relacionados as suas principais atividades econômicas, no entanto isto não é um indicativo de que estes *campi* não poderão com os cursos existentes auxiliar de alguma forma no desenvolvimento do mercado de trabalho pela qualificação, pois podem através da pesquisa e extensão identificar competências territoriais com as quais poderão contribuir com mão de obra qualificada.

O campus de Santana do Livramento, objeto principal do estudo de caso, conta somente com cursos na área das ciências sociais aplicadas e que podem gerar mão de obra qualificada a auxiliar não apenas a cidade como as demais que compõem a UNIPAMPA. O campus que iniciou suas atividades em 2006 com o curso de Administração, apenas em 2009 criou o tecnólogo em Gestão Pública. Este curso foi originado de um planejamento iniciado em 2008 de criar cursos no campus que seguissem as expertises dos docentes que já estavam neste campus e que fossem complementares entre si. O primeiro foi na área de Gestão Pública por ser também uma demanda da cidade e da região como forma de qualificar os servidores públicos. Como foi destacado sobre o processo de desenvolvimento, políticas públicas e educação são fundamentais para que o mesmo ocorra e no caso de Santana do Livramento, houve incentivo de políticas públicas para pensar a educação e o processo de desenvolvimento.

Em 2010 foram iniciados os cursos de Relações Internacionais e Ciências Econômicas, e em 2011 o curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Desenvolvimento de Regiões de Fronteira. O campus que conta com 42 docentes,

20 técnicos e mais de 700 alunos, ainda está entre os menores da UNIPAMPA, mas já se reflete no mercado de trabalho e desenvolvimento territorial sustentado de Santana do Livramento, como será apresentado a seguir.

### **9.3 Os *campi* da UNIPAMPA e Santana do Livramento**

As dez cidades onde os *campi* estão instalados originam-se da demarcação das fronteiras do Brasil com o Uruguai e com a Argentina e as primeiras atividades econômicas basearam-se na agricultura e pecuária. Com a especialização neste setor o desenvolvimento de indústrias na maior parte das cidades foi consequência do que a agropecuária poderia sustentar, como frigoríficos, curtumes e lanifícios. A extensão territorial da região do Pampa estimulou a existência de grandes latifúndios e por isso nenhuma delas tem densidade populacional como Porto Alegre e a região metropolitana ou a metade norte do Estado. Com populações menores, houve menor desenvolvimento de outros setores e a economia em torno da agropecuária e principalmente do setor de comércio e serviços se mantém até a primeira década dos anos 2000.

Na Tabela 1 são apresentadas algumas informações referentes ao desenvolvimento das cidades onde a UNIPAMPA está instalada, como PIB per capita; Valor Adicionado Bruto e Número de Empresas. Estes dados comparados com as informações sobre as atividades econômicas da região permitem algumas considerações sobre o processo de desenvolvimento da região nos anos de 2008 e 2009.

**Tabela 1: Dados de população\*, PIB per capita\*\*, valor adicionado bruto\*\* (VAB em mil reais), salário médio \*\*\* e número de empresas dos municípios da UNIPAMPA e do Estado do Rio Grande do Sul.**

	População	PIB per capita	VAB Agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços	Pessoal Ocupado	Salário Médio Mensal	Nº Empresas
<b>Alegrete</b>	77.653	12.851,75	227.555	164.750	560.587	12.245	2,4	2.465
<b>Bagé</b>	116.794	10.015,21	96.139	149.686	816.481	19.536	2,6	3.517
<b>Caçapava do Sul</b>	33.690	11.111,17	69.528	84.530	193.192	5.151	2,3	1.030
<b>Dom Pedrito</b>	38.898	15.468,31	211.150	83.474	277.358	6.253	2,1	1.424
<b>Itaqui</b>	38.159	18.706,26	206.292	165.113	271.176	5.873	2,4	1.163
<b>Jaguarão</b>	27.931	11.455,52	81.366	23.249	155.329	3.874	2,0	1.058
<b>São Borja</b>	61.671	16.027,31	151.875	170.347	434.195	9.836	2,3	1.714
<b>São Gabriel</b>	60.425	11.909,57	195.607	86.570	384.386	8.910	2,0	1.782
<b>Sant'Ana do Livramento</b>	82.464	10.484,31	164.136	56.693	542.746	13.537	1,9	2.959
<b>Uruguaiana</b>	125.435	19.245,69	263.313	279.933	848.070	20.292	2,3	3.515
<b>Rio Grande do Sul</b>	10.693.929	20.810	18.240.000	43.867.000	16.443.000	3.082.813	3,02	470.987

\*População referente ao ano de 2010

\*\*PIB per capita e VAB (preços correntes) para municípios e Estado nos anos de 2008 e 2009, respectivamente.

\*\*\* Salário médio mensal (em nº de salários mínimos) e número de empresas no ano de 2009.

Fonte: Adaptado de IBGE/CIDADES (2011) e IBGE/ESTADOS (2011)

Pela Tabela, constata-se que as cidades são de pequeno porte II e médio porte<sup>37</sup> com uma média de 66.312 habitantes e seu somatório equivale a 6% de toda população do Estado do Rio Grande do Sul. Um percentual relativamente baixo se analisada a área territorial que estas cidades ocupam no Estado. Esses dados são explicados pela quantidade de área territorial ocupada por grandes propriedades rurais. Apesar de grandes propriedades rurais fazerem parte do cenário da região do Pampa o Valor Agregado Bruto - VAB da Agropecuária para as dez cidades corresponde a apenas 10% do total do RS. O maior VAB concentra-se nos serviços nas dez cidades, o valor é em média 448.352. Destaca-se que parte destes serviços está vinculada ao setor da agropecuária, como a venda de produtos coloniais e

<sup>37</sup> De acordo com a escala delimitada pela Política Nacional de Assistência Social (2004) para o tamanho das cidades.

artesanais (com couro e lã dos animais) o que indica que a agropecuária pode gerar desenvolvimento por outros aspectos que não apenas a produção primária.

Em Santana do Livramento, o total de pessoal ocupado é um dos maiores entre as cidades onde a UNIPAMPA está instalada, no entanto, a cidade apresenta a média salarial mais baixa entre as dez cidades, considerando toda a população ocupada e incluindo os maiores e menores salários de cada cidade. Esse dado sozinho não apresenta uma explicação de comparação viável, portanto, serão considerados mais relevantes para fins de comparação salarial os dados apresentados por setor no capítulo que segue com a análise do mercado de trabalho em Santana do Livramento.

Os dados mostram que o salário médio da região (2,2) está quase um salário mínimo abaixo do salário médio estadual (3,02). E o percentual de pessoal ocupado, comparado com a população total das cidades, está em torno de 15% entre as cidades da UNIPAMPA, enquanto para o estado é de 28,33%. Parecem índices muito abaixo das médias estaduais, mas deve-se considerar que o somatório das empresas instaladas na região corresponde a 5% do total de empresas do Estado, esse percentual não fica tão abaixo do padrão do Estado, especialmente porque a concentração populacional é menor nesta região.

Os dados apresentados na Tabela 1 serão complementados com as informações mais detalhadas sobre o mercado de trabalho a serem apresentadas em um dos capítulos seguintes e demonstram que a região é mais centrada no setor de serviços. Além disso, as informações verificadas sobre as semelhanças entre os setores que mais empregam na região e os setores que mais movimentam economicamente nas cidades (quadros 3 e 4 e Tabela 1) indicam que a escolha pela análise do mercado de trabalho e comparação com os argumentos teóricos de apenas uma das cidades onde a universidade tem campus instalado justifica-se pelas características socioeconômicas semelhantes, bem como permite algumas inferências nas conclusões para todas as cidades da região.

## 10. A UNIPAMPA E A REGIÃO

No capítulo anterior foi apresentada a história de criação da UNIPAMPA e algumas características das cidades onde foi instalada e do Campus Santana do Livramento. Neste capítulo o propósito foi analisar as características da cidade, no que diz respeito ao seu desenvolvimento, e a inserção da UNIPAMPA como agente que deve contribuir para o seu desenvolvimento. O capítulo foi organizado de acordo com os elementos apontados no conceito de desenvolvimento territorial sustentado como sendo a base para alcançar este modelo de desenvolvimento. O modelo EPCN que analisa o ambiente econômico, político, cultural e natural, como forma de gerar desenvolvimento territorial sustentado foi estruturado por Saquet (2009). Este modelo corrobora as afirmativas de Pecqueur (2009) e Barquero (2001) que reforçam a necessidade de encontrar características específicas das regiões que podem ser orientadas para o desenvolvimento através, por exemplo, de novos empreendimentos, especialmente o pensar o território de forma sustentada. Além disso, o que Sen (2000) apresenta como liberdade para o desenvolvimento, com o envolvimento das pessoas que residem nessa região e que buscam a qualidade de vida que almejam e que é única em cada local. Para tal, as competências territoriais são os elementos que indicam possibilidades de desenvolvimento do mercado de trabalho da região e conseqüentemente para o desenvolvimento como um todo.

Como o argumento teórico se fundamenta em uma proposta de desenvolvimento territorial sustentado a partir de quatro ambientes – econômico; político; cultural e natural - considerou-se pertinente utilizá-los para apresentar as formas de inserção da universidade que foi criada com este propósito como forma de indicar as frentes em que iniciou sua atuação.

O capítulo do histórico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e em especial da metade sul do Estado destaca o atraso econômico que a região do Pampa sofreu entre as décadas de 1980 e 1990 com o fechamento de algumas empresas que movimentavam as cidades da região. Em Santana do Livramento, o fechamento do frigorífico e do lanifício deixou milhares de pessoas sem emprego e deu início à fase de estagnação econômica desta cidade e região.

Muito do que acontece na atualidade, em Santana do Livramento, é consequência da história da região, que envolve famílias tradicionais e conservadoras no seu modo de viver e uma atividade econômica que por muito

tempo foi focada na agropecuária. Essa visão conservadora fez com que não fosse desenvolvida permanentemente uma articulação das cadeias produtivas da agropecuária, como forma de estimular uma competência territorial. Houve o período em que dois frigoríficos eram responsáveis pela transformação da pecuária e por uma conjuntura econômica desfavorável estes deixaram de existir em Santana do Livramento. No entanto, mesmo na época dos frigoríficos, não se fazia mais do que a venda dos animais para o abate e tudo que não era aproveitado como cortes de carne para venda era repassado para outras localidades, como o couro para cidades que poderiam explorá-lo na indústria têxtil e calçadista. A cadeia produtiva da pecuária não era explorada no todo.

Alonso (2006) destacou bem o problema de regiões com estagnação no desenvolvimento, especialmente quando há uma visão conservadora no modo de vida. Nestes casos, como indica o autor, o problema está na falta de “costume” com as mudanças e com a busca por novas formas de desenvolvimento, simplesmente por ser característica cultural destas populações o fato de não agregar-se ao novo e manter-se vinculadas ao que vem da origem, como as estâncias de Santana do Livramento, sustentadas pela agropecuária. Os dados que foram destacados nos quadros 3 e 8 e na Tabela 1 corroboram tais considerações, ainda mais quando associados às informações obtidas com o entrevistado 20 sobre a morosidade no “comportamento empreendedor” da cidade. Por consequência, potenciais ações de desenvolvimento são pouco exploradas.

As cidades mantiveram-se vinculadas basicamente ao setor primário e terciário. Percebem-se na região do Pampa os elementos que foram destacados por Pecqueur (2005) sobre o que vem a ser o território dado e o território constituído, ou a diferença entre espaço e território destacada no capítulo dois. A região é um território dado, ou seja, com as características naturais de formação, que não desenvolveu todo o potencial do território construído, pois ainda não foi consolidado com ações dos indivíduos que o compõem com o propósito do desenvolvimento. Os entrevistados 20 e 21 reforçaram a ideia de que nem mesmo a população foi capaz de definir que tipo de desenvolvimento espera.

Neste contexto, a inserção da UNIPAMPA também é vista como sendo feita a passos lentos. De acordo com o entrevistado 06, *como esperado, numa primeira fase de instalação, que eu arriscaria dizer que vai durar os primeiros 10 anos da*

*universidade, o impacto da universidade se dá de modo bastante visível e provocando o que chamamos crescimento econômico. Existe um movimento de agregação de pessoas vindas de diversos lugares que vão integrar o cenário regional e nele vão colocar recursos na forma de aluguéis, alimentação, livros, consumo em geral. A própria Unipampa tende a formar relações comerciais com empresas e pessoas locais, contribuindo para este movimento econômico, seja direta, ou indiretamente. Novas possibilidades de prestação de serviços e de fornecimento de produtos vão se instalando, a fim de atender à demanda da instituição, bem como tende a ocorrer a qualificação e especialização de empresas já existentes. Todo este cenário já é visível nas cidades onde a Unipampa está instalada. (Entrevistado 06 – docente/diretor de campus)*

Neste contexto foram evidenciados elementos bem pontuais, como: 1) a possibilidade de Ensino Superior público, gratuito e de qualidade a uma parcela da população que não teria condições de deslocamento e permanência nos centros onde existe universidades federais no Estado, 2) diferentes opções de empregos dos que eram oferecidos até então, 3) uma população de servidores e discentes para residir e consumir nas cidades do entorno da Universidade, 4) uma nova filosofia e visão de mundo principalmente para os jovens da região. (Entrevistado 19 - reitoria).

Estas informações corroboram os dados sobre a situação geral do mercado de trabalho da região indicando que o desenvolvimento pode ocorrer por diferentes caminhos e que depende das modificações dos diferentes “ambientes do desenvolvimento territorial sustentado” como afirma Saquet (2009) e também da descoberta de competências territoriais e da percepção da população de Santana do Livramento da necessidade de envolvimento com o processo de desenvolvimento destas competências e que não cabe apenas à universidade e ao poder público resolver o problema (Sen, 2000; Barquero, 2001; Pecqueur, 2009).

Destaca-se aqui a fala de um dos entrevistados: *Uma Universidade é, por certo, de grande potencial para a alavancagem do desenvolvimento de uma região, mas seu potencial como “unidade geradora de desenvolvimento para a região do Pampa Gaúcho” tem óbvios/ grandes limites. Não se pode ter ilusões sobre isso, porque isso mesmo seria paralisante – antidesenvolvimento (Entrevistado 17 – pró-reitoria de pós-graduação).*

Os entrevistados destacam que há limite para o potencial de uma universidade como unidade geradora de desenvolvimento. A seguir apresenta-se o ambiente econômico, político, cultural e natural de Santana do Livramento, determinados no conceito de desenvolvimento territorial sustentado como responsáveis pelo desenvolvimento dos territórios com a identificação de possíveis inserções da UNIPAMPA nestes ambientes como forma de auxiliar no desenvolvimento de competências territoriais<sup>38</sup> e qualificando os acadêmicos para atuar nos mesmos.

### **10.1 Universidade e o ambiente econômico**

A análise do ambiente econômico no conceito de desenvolvimento territorial sustentado diz respeito a aspectos que influenciam ou podem influenciar o crescimento da economia<sup>39</sup> de uma região. Assim, para uma análise do ambiente econômico deve-se olhar para o local buscando compreender sua história econômica e encontrar em elementos do contexto mais atual indicativo do crescimento econômico, como movimentação de diferentes setores da economia, que gerarão movimentação no mercado de trabalho local.

A economia de Santana do Livramento, e também da região do Pampa, baseou-se historicamente no setor primário e seus derivados que poderiam surgir da produção deste setor. Atualmente, a cidade se sustenta pelo setor de serviços e comércio, que contribuem com mais de 50% da movimentação econômica da cidade e sendo os setores que mais empregam.

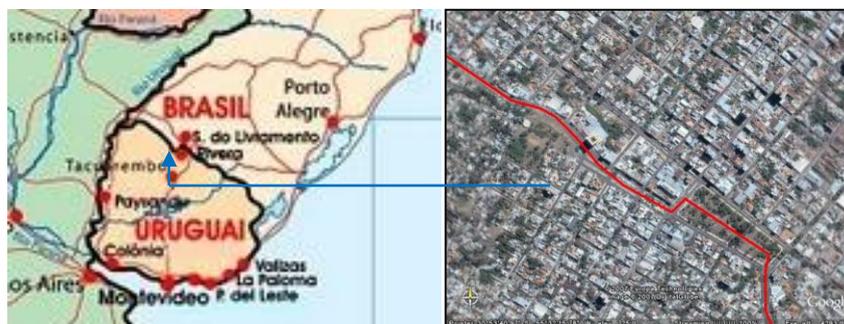
Uma das justificativas para a concentração no setor de serviços e comércio está no fato de Santana do Livramento ser uma cidade fronteira com o município de Rivera – Uruguai. As duas cidades são divididas por uma linha que somente pode ser percebida por marcos que foram colocados ao longo de sua delimitação como forma de demonstrar que de um lado se está no Brasil e no outro no Uruguai. Pela

---

<sup>38</sup> É importante destacar que o conceito de competência considerado para este trabalho é o de agregação de valor econômico às organizações e valor social ao indivíduo pela ação de utilização dos conhecimentos obtidos com qualificação e neste caso as competências territoriais vão decorrer de competências por parte das organizações para explorar os potenciais que a região tem para serem desenvolvidos.

<sup>39</sup> ... o crescimento é uma parte indispensável, mas insuficiente do desenvolvimento. As formulações do desenvolvimento realçam o fato que, apesar das aparências de certa complementaridade, existem contradições profundas entre essas duas concepções (CAZELLA, 2008, p.06).

facilidade de trânsito entre as duas cidades os habitantes de Santana do Livramento e Rivera convivem harmonicamente, utilizando serviços e consumindo nos dois lados da fronteira.



**Figura 4:** Linha imaginária que divide Santana do Livramento de Rivera  
**FONTE:** Google Imagens, 2010.

Além disso, desde 2007, com a valorização da moeda brasileira frente ao dólar americano Rivera tem atraído o chamado turismo de compras, com pessoas de diferentes regiões do Estado e até de outros Estados se deslocando à cidade de fronteira seca ao sul do Brasil em busca de produtos importados livres de impostos que são vendidos nos *Free-shops* de Rivera. Em função desta movimentação, Santana do Livramento tem sido beneficiada, pois os hotéis e restaurantes da cidade têm abrigado os turistas que chegam a Rivera para compras.

Levantamentos realizados pelo controle de tráfego da polícia federal chegaram a indicar mais de 10.000 pessoas de fora da cidade em um único final de semana (próximo de datas comemorativas como o Natal). Com este volume de turistas e pouco serviço de hotelaria disponível em Rivera, Santana do Livramento acaba absorvendo esta demanda. Ressalta-se aqui a percepção do entrevistado 22 (secretário de desenvolvimento municipal de Santana do Livramento) de que inicialmente foram necessárias intervenções do conselho municipal de desenvolvimento (onde há participação docente da UNIPAMPA) de indicar aos empresários locais a oportunidade de expandir o setor hoteleiro e gastronômico para receber os “turistas dos *Free-shops*”. O entrevistado indicou ainda que o empresariado da cidade ainda não percebeu as oportunidades que está perdendo com a vinda massiva de pessoas de outras cidades, regiões e Estados para comprar em Rivera. O mesmo acredita ser uma competência da cidade, o turismo, especialmente o turismo rural e ecológico que tem sido procurado em diferentes regiões do país por quem mora em grandes cidades e tem pouco contato com a natureza e vegetação nativa.

O destaque dado à necessidade dos empresários perceberem e investirem no potencial turístico da cidade permite apontar uma forma de inserção da UNIPAMPA como agente de desenvolvimento das competências territoriais. Especialmente por meio das pesquisas realizadas na instituição e da qualificação gerada nos cursos do campus que são voltados para as ciências sociais aplicadas.

*Nos cursos em que tive condições de acompanhar o processo de criação (Economia, Relações Internacionais, Gestão Pública, Tecnólogo em Agronegócios, Especialização em Desenvolvimento de Regiões de Fronteira), foi possível perceber uma preocupação dos gestores em aliar a busca de sinergia interna do campus (aproveitando as potencialidades instaladas e a articulação entre os cursos propostos) e a pertinência destes cursos para contribuir com o desenvolvimento da região, aproveitando, inclusive potencialidades características da mesma, como o fato de estar em uma região de fronteira (Entrevistado 6 - docente).*

Um dos entrevistados ressalta as competências que devem ser desenvolvidas e com as quais a universidade tem a possibilidade de contribuir:

*Três competências são vitais: a) competência empreendedora e tecnológica – a fim de estimular novas iniciativas e expandir o leque de opções de desenvolvimento; b) competências em torno da agregação de valor agroindustrial – para desenvolver a potencialidade agropecuária da região; c) competências em torno da engenharia energética – tornar a região um polo de produção de energia limpa e renovável (Entrevistado 7 - docente).*

Em Santana do Livramento, duas competências territoriais despontam como potenciais para mudar o cenário de desenvolvimento. Os parques eólicos (com um já instalado) e a vitivinicultura, que atraiu pelo menos duas grandes vinícolas do Estado (Miolo e Salton) para a cidade. Estas competências foram identificadas através de pesquisas de outras universidades<sup>40</sup>, corroborando os argumentos de que as pesquisas das universidades podem descobrir/indicar competências territoriais e um caminho para a ampliação do mercado de trabalho. No capítulo sobre mercado de trabalho será dado destaque para os empregos gerados a partir destas duas competências em desenvolvimento em Santana do Livramento.

Em um contexto como o de Santana do Livramento, os cursos e pesquisas voltados para as competências territoriais são relevantes para o desenvolvimento do ambiente econômico e em conjunto com a política de instalação de cursos noturnos na UNIPAMPA indicando onde a Universidade Federal do Pampa pode e pretende atuar para atender ao propósito de sua criação que é gerar desenvolvimento para a

---

<sup>40</sup> Universidade de Davis da Califórnia – EUA e Universidade Federal de Pelotas. No período em que as pesquisas foram realizadas a UNIPAMPA ainda não existia.

região contribuem para que se complete o papel da universidade em atender o mercado de trabalho a partir das premissas estabelecidas teoricamente. As pessoas sairão da universidade com qualificação para atuar nestes segmentos e os cursos noturnos viabilizam a qualificação de quem já está no mercado de trabalho ampliando as chances de manterem-se.

Outra proposta da universidade que visa o desenvolvimento econômico é a criação de um parque tecnológico que poderá estimular o empreendedorismo e pesquisas de ponta na região do Pampa Gaúcho. Esse parque tecnológico, chamado de Pampa Tec, foi criado na UNIPAMPA e iniciou suas atividades em 2011. Inicialmente instalado fora de Santana do Livramento, deverá em breve ter atividades em todos os *campi* da UNIPAMPA e tende a ser um instrumento de incentivo aos empreendedores da região, garantindo o apoio científico para as empresas que serão encubadas. É uma forma de uma instituição de ensino superior apoiar o desenvolvimento de competências territoriais em um ambiente mais tecnológico, dando ênfase para áreas que nem sempre atuavam em projetos de desenvolvimento regional. Um ponto de destaque são os elementos já apresentados na análise dos documentos da instituição e que são colocados em prática pelas políticas administrativo-educacionais da Universidade Federal do Pampa que corroboram a ideia de que a universidade pode contribuir com o mercado de trabalho de uma região no momento em que através dela é possível identificar e desenvolver competências territoriais.

As atividades desenvolvidas no Campus de Santana do Livramento visam beneficiar a economia local, e esta preocupação se manifesta desde os primeiros anos da instituição. Alguns entrevistados destacaram modificações no ambiente econômico que dão indícios de um processo de desenvolvimento: especialmente no mercado imobiliário; na procura por acadêmicos para estágios nas empresas da cidade; procura por suporte com pesquisas de mercado e de planejamento estratégico, entre outros e que certamente a partir dos resultados aqui apresentados, no futuro, poderão ser aprofundados. São ações que permitem indicar que os elementos teóricos destacados neste estudo podem ser confirmados com análise de um caso e que possivelmente, no futuro, ter-se-ão mais elementos para confirmar tais premissas.

## 10.2 Universidade e o contexto político

No modelo de Saquet (2009) o segundo ambiente destacado pela sigla EPCN é o político. Um ambiente em que as políticas públicas, as ações governamentais são mais consideradas como forma de identificar e gerar desenvolvimento. Considerando que a UNIPAMPA é uma instituição de ensino superior, e como tal não faz parte dos órgãos que compõem a estrutura governamental de um município, nem mesmo de um estado ou país esta não deve nem deveria ser o primeiro elemento de análise para explicar o ambiente político. No entanto, como uma universidade recentemente criada pelo governo federal e pensando que a universidade pode contribuir para o desenvolvimento territorial sustentado, foi realizada uma análise da inserção da UNIPAMPA no ambiente político, na qual se identificou que o maior elemento de contribuição da IES para este ambiente se deu justamente no momento de sua criação. A articulação política feita para garantir que a população da região não ficasse sem uma universidade pública, considerando que “o projeto” de federalização da Universidade Federal do Pampa foi a maior associação que pode ser feita com este ambiente.

O ambiente político neste caso não sofre influência da universidade, mas a sua criação foi influenciada pelo mesmo. Um argumento que vem ao encontro do modelo de Saquet (2009) em que as forças políticas deverão ser articuladoras do desenvolvimento. A partir do momento em que se coloca na lei de criação de uma instituição de ensino superior que ela deverá atuar na sua região como forma de auxiliar o seu processo de desenvolvimento pode-se afirmar que a movimentação do ambiente político da região para a criação da universidade é a forma mais adequada de relacioná-los considerando o modelo de desenvolvimento territorial sustentado para demonstrar que a universidade vai contribuir para o desenvolvimento do mercado de trabalho pelo processo de descoberta de competências territoriais e qualificação dos acadêmicos vinculados a esta instituição.

Além da vinculação que pôde ser feita entre UNIPAMPA e ambiente econômico de Santana do Livramento foi dada pela lei de criação da universidade, pode-se considerar a inserção dos docentes e técnicos da UNIPAMPA no conselho municipal de desenvolvimento. Como destacado pelo entrevistado 22 alguns docentes vinculados ao curso de Gestão Pública do campus Livramento são membros do conselho municipal de desenvolvimento e participam ativamente das decisões relacionadas ao planejamento do desenvolvimento da cidade, como outros

representantes de instituições da cidade, é uma forma de atuar nas decisões em prol do desenvolvimento de Santana do Livramento.

A UNIPAMPA, neste caso não apenas o campus Santana do Livramento adota uma política de ampliação do acesso ao ensino superior, principalmente pela oferta de vagas por cotas; bolsas de permanência para os alunos carentes e bolsas de incentivo ao desenvolvimento acadêmico.

Ressalta-se que o ambiente político, como o ambiente natural, que é apresentado num dos tópicos seguintes vão ao encontro do que o entrevistado 7 – docente, entre outros, indicou quando afirmou que uma universidade não pode ser o centro do processo de desenvolvimento e que complementa o que a teoria indicou. Neste caso, a UNIPAMPA, através do campus Santana do Livramento procura inserção nos conselhos para os quais seus servidores são convidados e participam das decisões, como no caso do conselho de desenvolvimento, democraticamente como os demais membros. Não há imposição de opiniões por ser oriunda da universidade, mas, sobretudo consideração quando é respaldada por resultado de pesquisas realizadas na mesma.

### **10.3 Universidade e o ambiente cultural<sup>41</sup>**

O ambiente cultural representa as origens culturais de uma determinada localidade, bem como os incentivos que são oferecidos à população para desenvolver a cultura local. São os costumes que podem ser relacionados às origens daquele local como os adquiridos pela convivência das pessoas e história da região.

No caso do ambiente cultural, considera-se que a participação de uma universidade pode ocorrer no sentido de incentivar a cultura; valorização das origens e ampliar as possibilidades de acesso à cultura para a população. A UNIPAMPA, deve também incluir em suas ações a possibilidade de levar cultura a toda região.

Uma proposta da UNIPAMPA, em Santana do Livramento, foi o projeto desenvolvido por três acadêmicas do curso de graduação em Administração para a primeira Feira Binacional do Livro. Com a primeira edição em 2010 foram

---

<sup>41</sup> O ambiente cultural foi analisado pela forma como a UNIPAMPA pode inserir elementos de inserção cultural na comunidade de Santana do Livramento e não pensando na forma como a construção cultural desta sociedade poderia vir a influenciar na UNIPAMPA.

desenvolvidas programações que uniram as cidades de Santana do Livramento e Rivera e incentivaram a população das duas cidades a lembrar da importância dos livros e da cultura e interagir com elementos culturais dos dois países. Com os bons resultados da primeira edição, em 2011 a feira teve sua segunda edição com mobilização dos consulados das duas cidades, da prefeitura municipal, de escolas de Santana do Livramento e Rivera.

Outro projeto iniciado em 2011 foi o “Cine Pampa” que consiste em um ciclo temático de filmes e debates aberto ao público e gratuito. Os temas são divulgados antecipadamente e a cada ciclo é realizada a apresentação de quatro filmes, e na sequência uma palestra com um convidado e abertura para debate com o público. Só em 2011 foram quatro edições, com temas como: *“11 de setembro, o dia que mudou a história?”*; *“Business, o Segredo do Sucesso”*; *“África, a Luta pela Identidade”* e *“Super heróis: reflexos da sociedade”*. Para 2012 está sendo proposto um dia com filmes que irão debater o agronegócio e as grandes corporações envolvidas com o mesmo. No Cine Pampa a população da cidade e os acadêmicos tem acesso a debates de assuntos variados que são relacionados tanto ao seu cotidiano quanto às questões da academia. É uma forma de aproximar a comunidade tanto do que é vislumbrado dentro dos cursos quanto de visões culturais associadas à contemporaneidade. A universidade não pretende modificar o ambiente cultural, mas agir como agente mobilizador para a valorização deste ambiente.

Ao considerar os ambientes: econômico; político; cultural e natural percebe-se movimentações por parte da UNIPAMPA para com a cidade de Santana do Livramento, como o projeto cultural Cine Pampa, evidenciando a inserção da mesma com propostas para o desenvolvimento local. As escolhas de cursos de graduação que podem contribuir para a economia da região e ampliar as qualificações para o mercado de trabalho também estão entre as formas de atuação desta universidade. Mesmo que essas ações sejam muito recentes pode-se indicar que existe uma interferência nos ambientes que podem contribuir para o desenvolvimento sustentado no território. Em termos de mercado de trabalho, pode-se considerar que os profissionais já formados no campus (quatro turmas de administração e uma turma de gestão pública) já são uma forma de ampliar a mão de obra qualificada para a ampliação dos setores relacionados às competências territoriais, como

empresas que apoiem o desenvolvimento das cadeias produtivas em torno da agropecuária e gestores públicos capacitados a pensar estratégias de incentivo à novos empreendimentos e melhorias na cidade.

#### **10.4 Universidade e o ambiente natural**

As análises sobre o ambiente natural, no modelo EPCN, de um determinado local levam em consideração as características físicas de cada território, essencialmente sua formação natural original. Assim, envolveria analisar solos, animais e plantas nativos e possibilidades de exploração sem prejuízo ao meio ambiente.

O que se constata é que em Santana do Livramento, apenas algumas disciplinas dão destaque ao pensar o desenvolvimento com sustentabilidade e algumas ações já foram realizadas como forma de incentivar a reciclagem de lixo e o reflorestamento. Com relação à UNIPAMPA, pensando nos dez *campi*, a atuação no ambiente natural das cidades onde está inserida está mais focada nos cursos que formam profissionais para trabalhar com tais competências, ou então, com projetos que envolvam a preocupação com a sustentabilidade, como projetos de coleta seletiva nos *campi* e doação deste material para reciclagem e educação da população em prol de atitudes que preservem o meio ambiente. Além dessas ações não houve interferência no ambiente natural da cidade e da região e possivelmente não haverá, porque o ambiente natural interfere no desenvolvimento pelas características que se apresentam sobre determinado território, no entanto trabalhar este ambiente somente pode ser pensado no sentido de preservar as características do local.

Cabe ressaltar mais uma vez que a análise feita sobre a inserção da universidade no ambiente natural corrobora ainda o argumento de que a universidade pode fazer parte do processo de desenvolvimento, mas sozinha não gera desenvolvimento para uma região. Sobre a influência no mercado de trabalho, se dá pelo fato de que os cursos voltados para áreas ambientais serão fundamentais para os novos profissionais apresentarem qualificação, e com a preservação do ambiente natural das regiões novas competências territoriais podem aparecer.

A análise dos ambientes que compõem um desenvolvimento territorial sustentado demonstra que as ações realizadas no Campus Santana do Livramento dão indicativos de apoio ao desenvolvimento do mercado de trabalho (ver quadro 9),

especialmente no que se refere aos ambientes econômico e cultural. Alguns projetos já geraram uma mobilização satisfatória, como a Feira Binacional do Livro e outros vêm ao encontro das estratégias que o governo municipal apresentou na busca de desenvolvimento da cidade. Pode-se dizer que a criação da UNIPAMPA, a partir de um movimento da sociedade de Santana do Livramento e da região deu início a um processo de desenvolvimento, ou pelo menos de pensar o desenvolvimento da cidade, que pode ser comparado ao que Friedman e Weaver indicaram em 2001. Neste caso, quando iniciado o processo de desenvolvimento de um território se faz necessário um engajamento, político e social, para que esse desenvolvimento perdure. Principalmente com estratégias e planejamento contínuos.

Ambiente	Inserção da UNIPAMPA
<b>Econômico</b>	Apoio a partir de projetos para o desenvolvimento da vitivinicultura e turismo de compras; Pampa Tec.
<b>Político</b>	Movimento da comunidade pela criação da UNIPAMPA e inserção de servidores em conselhos municipais para pensar o desenvolvimento.
<b>Cultural</b>	Projetos de extensão de inserção cultural como a Feira Binacional do Livro e o Cine Pampa.
<b>Natural</b>	Destaque em disciplinas ao desenvolvimento com sustentabilidade e preservação do espaço natural da cidade.

**Quadro 9: Síntese da inserção da UNIPAMPA em Santana do Livramento a partir do modelo EPCN**

## **11. O Mercado de Trabalho em Santana do Livramento e o papel da UNIPAMPA nos últimos cinco anos**

Com o objetivo de identificar e apresentar as formas pelas quais uma universidade pode contribuir para o desenvolvimento de competências territoriais e recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho regional, foi necessário primeiramente apresentar o objeto do estudo de caso, ou seja, a instituição de ensino superior. Para tal foi estruturado o capítulo sobre a história de criação da UNIPAMPA, dando especial atenção ao campus Santana do Livramento. Em seguida foram apresentados elementos de inserção da IES na cidade de Santana do Livramento a partir dos ambientes que compõem o modelo de desenvolvimento territorial sustentado estruturado por Saquet (2009). Nesta análise foram destacadas algumas competências territoriais já identificadas e que ainda precisam ser exploradas e desenvolvidas e alguns elementos da situação do mercado de trabalho na cidade e neste capítulo estão as análises realizadas sobre o mercado de trabalho, evidenciando a participação da UNIPAMPA como agente transformador, tanto a partir da descoberta e desenvolvimento das competências territoriais, como pela qualificação dos acadêmicos para atuar neste mercado de trabalho. Os dados aqui apresentados correspondem à triangulação das informações obtidas com as diferentes técnicas de coleta, sendo os dados secundários oriundos do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

Santana do Livramento localiza-se na fronteira oeste do Rio Grande do Sul e faz parte da região conhecida por Pampa Gaúcho. Esta região é assim denominada por suas características naturais (arbustos e gramíneas) e ocupa mais de 62,64% do território do Rio Grande do Sul. As principais cidades que compõem a região do Pampa, entre elas Santana do Livramento, são cidades com grande extensão territorial e pouca densidade populacional. Têm como característica grandes propriedades rurais, que ao longo do tempo foram responsáveis pela substituição de boa parte da vegetação nativa dessa região (PAMPA BRASIL, 2012).

Santana do Livramento é uma cidade com extensão territorial de 6.950,4 Km<sup>2</sup> e uma população total de 82.464 habitantes (sendo mais de 80% da população urbana e menos de 10.000 moradores da zona rural) (FEE/RS, 2012; PREFEITURA DE SANTANA DO LIVRAMENTO, 2012) e como as demais cidades que compõem o

grupo dos *campi* da UNIPAMPA, sua economia está vinculada ao setor de serviços, comércio e agropecuária. Estes, juntamente com a Administração Pública são os quatro setores que mais empregam na cidade (quadro 3), sendo responsáveis por mais de 70% dos empregos formais de Santana do Livramento.

A cidade tem ainda uma característica de alto índice de informalidade no mercado de trabalho. Os dados do censo do IBGE de 2000 e 2010 demonstram que quase metade da população economicamente ativa está na informalidade<sup>42</sup>.

**Tabela 2: Indicadores do Mercado de Trabalho de Santana do Livramento**

Indicadores	Masculino	Feminino	Total
<b>*População Residente</b>	39.376	43.088	82.464
<b>*Taxa de Analfabetismo (%) (1)</b>	-	-	<b>4,2</b>
<b>**Pop. Economicamente Ativa</b>	<b>25.168</b>	<b>17.529</b>	<b>42.697</b>
<b>**PEA Desocupada</b>	<b>2.913</b>	<b>3.475</b>	<b>6.388</b>
<b>*PEA Ocupada</b>	-	-	<b>13.537</b>
*Rendimento Médio (em R\$)	1.161	857	598
<b>*Trabalhadores Formais (2)</b>	-	-	<b>13.537</b>
<b>**Trabalhadores Informais (3)</b>	<b>10.898</b>	<b>4.157</b>	<b>15.055</b>

Fonte: – IBGE. Elaboração TEM

Notas:

(1) Taxa de analfabetismo para pessoas de 15 anos ou mais de idade

(2) Compreende os empregados com carteira, militares e estatutários

(3) Compreende os empregados sem carteira e os conta-própria

Fonte: adaptado de blog de Luiz Muller - Chefe DIAT/SRTE-RS/TEM, 2012

\* dados do censo 2010

\*\* dados do censo 2000

A informalidade em Santana do Livramento vem desde que a cidade foi constituída. Sendo fronteira seca com Rivera – Uruguai, sempre manteve a circulação de seus moradores de uma cidade pra outra e muitas vezes por falta de oportunidades e falta de organização do trabalho esta população acabava aderindo às alternativas de trabalho informal, em especial o trabalho de ambulante.

<sup>42</sup> Os dados de 2000 foram incluídos, pois não constam ainda as respectivas informações para 2010.

Mudanças econômicas, não apenas de ordem regional, associadas ao fechamento de empresas e exclusão de empregos na cidade, principalmente depois da década de 1980 influenciaram os índices de informalidade. A movimentação da população, entre rural e urbana e a escassez de empregos formais para toda população economicamente ativa gerou na cidade uma característica de trabalho informal, sobretudo pelos ambulantes.

Uma análise dos tipos de flexibilização destacados por Piccinini, Oliveira e Rubenich, em 2006, permite identificar em Santana do Livramento poucas formas além do trabalho dos ambulantes e camêlos. As redes de empresa encontradas na cidade, principalmente de farmácias, já não podem ser consideradas informais, mas uma forma de estruturação para fortalecer o setor em competitividade com empresas maiores. Já as cooperativas são uma forma de associação informal, como a COOFITEC – Cooperativa de Fiação e Tecelagem de Santana do Livramento, que permitiram aos antigos trabalhadores do lanifício uma oportunidade de manterem-se no mercado de trabalho, na atividade na qual tem conhecimento para desempenhar.

Outra forma de trabalho flexível encontrada em Santana do Livramento e característica dos dois setores que mais empregam está na oferta de serviços gerais a domicílio e serviços domésticos. Este tipo de serviço está disponível na cidade, mas carece de qualificação e muitas vezes se torna escasso pela saída destes trabalhadores da cidade para assumir postos temporários em atividades como colheita de hortifrutigranjeiros mais ao centro e norte do Rio Grande do Sul. As vagas de emprego temporário, no comércio, são mais sazonais e não chegam a ser uma característica determinante de emprego informal.

Com estas características, o conceito de mercado de trabalho dual em Santana do Livramento estaria voltado à separação entre formal e informal, pois a informalidade é um dos problemas que tem gerado maior discussão por parte do poder público quanto a ações a ser realizadas para modificar o cenário existente. Já as empresas da cidade são em sua maioria relacionadas ao comércio, com quadro de empregos com baixa exigência de qualificação e não vinculado ao desenvolvimento de competências territoriais.

Outro grupo que contribui para as somas de trabalhadores vinculados à informalidade são os pequenos produtores rurais que não possuíam registro como pequenas agroindústrias (quadro 9) e por isso não apareciam nas somas de

trabalhadores formais da cidade. Já os trabalhadores vinculados à propriedades rurais maiores, segundo informações obtidas informalmente com produtores rurais empregadores, estão em sua maioria com vínculo empregatício estabelecido na carteira de trabalho. Dados secundários sobre o trabalho rural em Santana do Livramento não foram obtidos para serem apresentados neste estudo.

Segundo dados da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento (2012) a realidade do trabalho informal da cidade vem sendo modificada nos últimos três ou quatro anos. Os camelôs que em sua maioria se localizavam em um dos principais pontos turísticos da cidade, a praça Flores da Cunha, que é fronteira com Rivera, foram retirados e instalados provisoriamente em um novo local próximo e quase em sua totalidade tiveram sua situação trabalhista regularizada, sendo cadastrados como microempreendedores individuais e passando a ter os direitos e deveres de um trabalhador formalizado pela carteira de trabalho. Foram mais de 3000 cadastrados do PIS/PASEP entre os anos de 2008 e 2010<sup>43</sup>. Além disso, muitos trabalhadores rurais, que por serem pequenos proprietários, trabalharem sozinhos e venderem informalmente seus produtos, foram cadastrados como pequenas agroindústrias, ganhando incentivo para profissionalização, como: Responsabilidade Técnica, Isenções Fiscais, Obras físicas e Cedência de Áreas (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO, 2012). O quadro 9 apresenta uma síntese de alguns projetos incentivados pela prefeitura municipal que geraram empregos diretos e indiretos em Santana do Livramento, entre 2010 e 2011.

Somam-se mais de 2800 vagas, entre empregos diretos e indiretos, em Livramento e existem outros setores que podem receber incentivos municipais ao investirem na cidade, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento da Prefeitura Municipal. Esses empregos, somados aos regulamentados entre os trabalhadores informais demonstram que o mercado de trabalho em Santana do Livramento está se formalizando e ampliando.

---

<sup>43</sup> Dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal e repassados pela Prefeitura Municipal de Santana do Livramento.

**Quadro 10: Incentivos estabelecidos pela prefeitura municipal de Santana do Livramento e geração de empregos**

EMPRESAS	TIPOS DE INCENTIVO	INVESTIMENTOS	EMPREGOS DIRETOS	EMPREGOS INDIRETOS	TOTAL
<b>AGROINDÚSTRIAS (42)</b>	Responsabilidade Técnica Isenções Fiscais Obras físicas Cedência de Áreas	R\$ 1,9 milhões	250	490	640
<b>Eólica Cerro Chato</b>	Isenção de ISS 3%	R\$ 400 milhões	600	1200	1800
<b>Madezzappi – Minha Casa Minha Vida</b>	Isenção de ISS 3%	R\$ 10 milhões	120	240	360
<b>UNIPAMPA</b>	Apoio ao movimento da comunidade e articulação política com os demais municípios para a criação da universidade em 2006		64 – até dezembro de 2011	Não estimado	64
<b>Outros</b>	Responsabilidade Técnica Isenções Fiscais Obras físicas Cedência de Áreas Terraplanagem				

Fonte: Prefeitura Municipal de Santana do Livramento (2012)

*O mercado de trabalho santanense está em uma fase de mudança. As pessoas cresciam pensando em ser empregadas de alguém ou ser servidor público, hoje já se vê mais perfil e visão empreendedora (entrevistado 22).*

Como já mencionado, além da indústria vinícola que representa em torno de 2% e 3% do total de empregos formais gerados, o mercado formal se constitui pelo setor de comércio, serviços e agropecuária. O crescimento do total de empresas na cidade e na região mantém-se principalmente nestes setores. Alguns dados dão a dimensão de crescimento econômico que Santana do Livramento registrou entre os

anos de 2006 e 2009 (considerando este período em especial, pois são os anos seguintes ao início das atividades da UNIPAMPA).

Primeiramente foram analisados os dados sobre o total de empresas fundadas entre os anos de 2006 e 2009 (dados mais recentes disponíveis no site do IBGE). Foram consideradas as empresas fundadas e não o total de empresas em cada uma das cidades, pois um valor geral não seria representativo dos empreendimentos criados e poderia estar viesado com índices de empresas que encerraram suas atividades no período. As novas empresas indicam uma cidade e região que está superando a estagnação e buscando o desenvolvimento. A Tabela 3 apresenta o número de empresas fundadas em 2006 e em 2009 em Santana do Livramento, o total dos municípios da UNIPAMPA, o total do Rio Grande do Sul e o total do Brasil no mesmo período, juntamente com o percentual de crescimento entre esses anos.

**Tabela 3: Empresas fundadas em Santana do Livramento e na região do Pampa entre 2006 e 2009**

Abrangência	Número de Empresas Fundadas		Crescimento
	2006	2009	06-09 %
<b>Santana do Livramento</b>	99	193	94,95
<b>Municípios da Unipampa</b>	984	1.596	62,20
<b>Rio Grande do Sul</b>	22.664	35.878	58,30
<b>Brasil</b>	289.010	449.809	55,64

Fonte: Elaborado com base em dados secundários brutos de SIDRA/IBGE (2011).

Como pode ser observado, neste período houve um acréscimo de mais de 50% no total de empresas fundadas, tanto no Brasil, quanto no Rio Grande do Sul. E em Santana do Livramento o crescimento foi de 94,95%. O que reforça as afirmações dos entrevistados 22 e 23 de que a cidade precisa de novos empreendimentos e pessoas empreendedoras para crescer. Ambos consideram a necessidade de não apenas qualificar o mercado de trabalho, mas também ampliá-lo.

Associada aos dados sobre a abertura de empresas em Santana do Livramento, a Tabela 4 apresenta os principais setores em que houve crescimento ou decréscimo nos municípios da UNIPAMPA, Rio Grande do Sul e Brasil. Já a Tabela 5 apresenta os mesmos dados para Santana do Livramento. Os dados não

permitem mensurar o total de empregos criados, mas associando estes números ao total de registros do PIS/PASEP efetivados entre 2010 e 2011 constata-se que a movimentação do mercado de trabalho pode ser vinculada aos registros de trabalho formal.

**Tabela 4: Setores de atividade econômica que mais cresceram entre 2006 e 2009**

Setor de Atividade Econômica	Municípios da Unipampa			RS	Brasil
	Nº Empresas Fundadas		Crescimento 06-09	Crescimento 06-09	
	2006	2009	%	%	
<b>Agropecuária</b>	9	20	122,22	15,38	-75,64
<b>Indústrias de transformação</b>	32	84	162,50	61,64	66,24
<b>Construção</b>	9	44	388,89	178,96	157,59
<b>Comércio</b>	611	876	43,37	45,40	67,25
<b>Transporte e armazenagem</b>	60	83	38,33	39,18	58,76
<b>Alojamento e alimentação</b>	47	106	125,53	92,55	120,54
<b>Informação e comunicação</b>	12	15	25,00	31,19	36,15
<b>Atividades imobiliárias</b>	2	5	150,00	164,35	129,91
<b>Atividades profissionais</b>	34	45	32,35	56,40	72,77
<b>Atividades administrativas</b>	54	80	48,15	42,26	68,87
<b>Educação</b>	11	83	654,55	413,83	148,23
<b>Saúde e serviços sociais</b>	15	17	13,33	35,81	40,18
<b>Artes, cultura e esporte</b>	16	25	56,25	40,00	58,60
<b>Outras atividades de serviços</b>	61	103	68,85	55,79	56,50

Fonte: Elaborado com base em dados secundários brutos de SIDRA/IBGE (2011).

Nas cidades onde existe campus da UNIPAMPA o crescimento no setor de construção civil foi de 388,89%, ficando bem acima da média estadual e nacional, neste caso tem-se como argumento para essa movimentação, em associação com a criação da UNIPAMPA, a vinda de servidores e acadêmicos de outras cidades e Estados do Brasil e que precisam de moradia em cada uma destas cidades. Além disso, o alto índice de novos empreendimentos gera a necessidade de locais para a sua instalação física. O setor de alimentação também teve percentual acima do Estado e do país comparando os municípios da UNIPAMPA.

Associado ao setor de construção, a atividade imobiliária teve um crescimento de 150% nas cidades onde a UNIPAMPA está instalada, no período avaliado, ficando próximo da média estadual (164,35%) e acima da média nacional (129,91).

As proximidades maiores de médias neste setor indicam que o mesmo está sofrendo influências das modificações econômicas em nível nacional, mas nota-se que há diferença maior para a média da região, comparada com a do país (e esta média certamente influenciou na média do RS) pode-se dizer que a necessidade de moradia para as pessoas vindas de outras cidades, seja para trabalhar ou estudar na UNIPAMPA, contribuem para os valores encontrados.

**Tabela 5: Setores de atividade econômica que mais cresceram entre 2006 e 2009 em Santana do Livramento**

Setor de Atividade Econômica	Santana do Livramento		
	Nº Empresas Fundadas		Crescimento 06-09
	2006	2009	%
<b>Agropecuária</b>	1	2	100
<b>Indústrias de transformação</b>	4	12	200
<b>Construção</b>	1	2	100
<b>Comércio</b>	67	115	71,6
<b>Transporte e armazenagem</b>	4	11	175
<b>Alojamento e alimentação</b>	2	8	300
<b>Atividades profissionais</b>	0	5	-
<b>Atividades administrativas</b>	6	8	33,3
<b>Educação</b>	0	10	-
<b>Saúde e serviços sociais</b>	1	1	0,0
<b>Artes, cultura e esporte</b>	3	3	0,0
<b>Outras atividades de serviços</b>	6	16	166,6

Fonte: Elaborado com base em dados secundários brutos de SIDRA/IBGE (2011).

Todos os setores apresentaram crescimento neste período de quatro anos e alguns que nem empresas criadas tinham em 2006, aparecem nos dados de 2009. Um destaque é o setor de educação, com dez empresas abertas em 2009. Pode ser um indício de que a chegada da UNIPAMPA movimentou o setor e empresas associadas foram abertas como forma de ampliar o acesso à educação e qualificação em Santana do Livramento<sup>44</sup>. Chama a atenção o crescimento no setor da Educação também nos municípios da UNIPAMPA, com um percentual de

<sup>44</sup> Ressalta-se que os percentuais são relativos à comparação entre o total de empresas abertas em 2006 e as abertas em 2009. Não foram considerados os totais de empresas já abertas nas cidades no período anterior, pois o objetivo era identificar a movimentação da região entre os diferentes setores que movimentam a economia.

654,55%, entre 2006 e 2009. No Rio Grande do Sul o crescimento foi de 413,83% e no Brasil 148,23%. Pode-se argumentar que com a criação da UNIPAMPA outras organizações atuantes na área de educação, como escolas de idioma, cursos técnicos, faculdades privadas, ensino médio e fundamental, foram criadas em torno, a IES na região pode ter incentivado a criação de outras instituições no mesmo setor como forma de apoiar o ensino superior público. Outro destaque são os setores de construção e alimentação onde o crescimento em Santana do Livramento foi de 100% e 300% respectivamente.

Pelas Tabelas 3, 4 e 5 contata-se que houve maior movimentação econômica na região entre o ano que seguiu a instalação das atividades da UNIPAMPA até 2009. É possível argumentar (especialmente com os resultados apresentados na sequência), que houve influência da implantação de uma universidade na região e pode-se também afirmar que não há estagnação econômica na região nestes últimos anos, haja vista os dados apresentados indicando constante crescimento econômico nos mais variados setores. Sabendo-se que o crescimento econômico faz parte de um processo de desenvolvimento, tem-se a perspectiva de modificação da realidade da região nos anos que seguirão.

Com esta diferenciação dos setores e de percentuais de empregos pode-se dizer que o mercado de trabalho em Santana do Livramento também pode ser visto por uma segmentação através destes setores, ou por suas competências territoriais demandando qualificações específicas e permitindo melhor aproximação entre os elementos teóricos estabelecidos para este estudo.

*Hoje o mercado de trabalho está equiparado nas diversas regiões, mas infelizmente esbarra na falta de qualificação da mão de obra e na falta de empregos (entrevistado 23 – presidente da ACIL Livramento).*

Uma visão de segmentação que pode ser associada ao que sustentam Doeringer e Piore (1975) ao indicarem que o mercado vai se segmentar pelas características e qualificações, dos indivíduos inseridos neste mercado, especialmente se for considerado segmentado pelas competências territoriais ou pelos setores mais ativos da economia. Essa perspectiva atende a ideia de mercado segmentado em um desenvolvimento territorial sustentado. Até mesmo porque existe uma variabilidade de remuneração entre os setores que pode ser um

indicativo da perspectiva da exigência de diferentes níveis de qualificação na definição da remuneração de cada setor, que seria um segmento.

**Tabela 6: Remuneração (R\$/mês) nos setores da economia de Santana do Livramento e valores médios dos dez municípios da UNIPAMPA.**

<b>Setor</b>	<b>Santana do Livramento</b>	<b>Municípios UNIPAMPA</b>	<b>Diferença de Remuneração*</b>
Extrativo mineral	1.370,57	1.058,23	+29,5%
Indústria transformação	874,59	989,72	-11,6%
Utilidade pública	1.579,28	2.659,58	-40,6%
Construção Civil	1.080,61	899,73	+20,1%
Comércio	737,62	825,07	-10,59%
Serviços	1.022,14	1.234,43	-17,19%
Administração Pública	1.290,21	1.285,72	+0,3%
Agropecuária	709,03	846,17	-16,2%
<b>Média Ponderada</b>	<b>935,39</b>	<b>1.046,39</b>	<b>-10,6%</b>

\*Diferença de remuneração na relação Santana do Livramento/Municípios da UNIPAMPA.

Fonte: Dados coletados em ISPER/MTE (2012).

A teoria da segmentação (KALLEBERG e SORENSEN, 1979) demonstra que a lógica do mercado de trabalho não pode ser de simples oferta e demanda e que são necessários elementos diferentes para sua composição, neste caso, as competências territoriais e a qualificação dos trabalhadores.

No capítulo 10 foram apresentados os ambientes que envolvem o modelo de desenvolvimento regional sustentado e juntamente com esta análise e da inserção da UNIPAMPA em cada um destes ambientes foi possível identificar algumas competências territoriais de Santana do Livramento.

As principais estão vinculadas à atividade agropecuária, mas deve-se destacar que o maior problema para o seu desenvolvimento é a falta de valor agregado aos produtos produzidos.

*O mercado de trabalho na região do Pampa é limitado, de baixa qualificação, com maior empregabilidade no setor de serviços. Apesar de a região ter um viés agropecuário, voltado ao setor primário, é o setor de serviços que dinamiza o mercado de trabalho e contribuiu com a maior parcela do PIB dos municípios (ao redor de 70%). Isto se deve à baixa industrialização/ transformação de produtos agropecuários na região, sendo os municípios do pampa apenas produtores de matéria prima para agregação de valor fora do pampa. Assim, o mercado de trabalho do pampa segmenta-se basicamente em prestação de serviços para o setor primário, prestação de serviços básicos e comércio geral. Devido esta*

*característica, a qualificação e a renda dos trabalhadores é baixa, afetando as possibilidades de desenvolvimento (Entrevistado 7 - docente).*

Por origem Santana do Livramento teve sua economia baseada na pecuária, seguida da agricultura. Segundo dados do IBGE a cidade conta com os maiores rebanhos do estado e algumas das maiores produções agrícolas (Tabela 7 e 8).

**Tabela 7: Produção das principais criações (em cabeças) e da lã ovina, mel (toneladas) e leite (litros) em Santana do Livramento e sua classificação no Rio Grande do Sul e Brasil.**

<b>Criação/Produto</b>	<b>Produção</b>	<b>Classificação no RS</b>	<b>Classificação no BR</b>
Bovino	579.654	2°	24°
Ovino	403.340	1°	1°
Equino	23.078	1°	2°
Lã	1.405,6	1°	1°
Mel	460	1°	3°
Leite	25.120.000	20°	210°

Fonte: Dados obtidos junto ao IBGE (2010)

**Tabela 8: Produção dos principais produtos agrícolas (toneladas) em Santana do Livramento e sua classificação no Rio Grande do Sul e Brasil.**

<b>Culturas/Produto</b>	<b>Produção</b>	<b>Classificação no RS</b>	<b>Classificação no BR</b>
Arroz	64.439	30°	34°
Pera	72	14°	26°
Uva	4.000	23°	50°

Fonte: Dados obtidos junto ao IBGE (2010)

Os dados das Tabelas 7 e 8 demonstram que o potencial da produção primária em Santana do Livramento desponta como uma das maiores do Rio Grande do Sul, maior em alguns casos até mesmo do Brasil. Com tamanha produção pode-se concluir que o setor primário conta como uma das competências do território de Santana do Livramento, pois o ambiente natural é propício e os ambientes social e econômico indicam a importância do setor na cidade, no entanto, ao analisarmos a participação do setor agropecuário no índice de Valor Adicionado Bruto da cidade, o percentual não ultrapassa 21,5% e somado aos 7,42% da indústria, retoma-se o fato de que o que sustenta o VAB geral de Livramento é o setor de comércio e serviços, com 71,1%.

Existe na cidade competência territorial no setor primário, com uma produção variada, mas falta agregar valor a esses produtos e exploração de toda a cadeia

produtiva em Santana do Livramento. Essa é a razão da pequena participação da agropecuária no Valor Adicionado Bruto da cidade. Quase toda produção agropecuária de Santana do Livramento é direcionada para outras cidades da região, do Estado e do país para serem preparadas para o consumo. Se essa fosse transformada na cidade seria maior o desenvolvimento deste setor e em consequência da cidade.

O desenvolvimento da cadeia do setor primário ocorrerá se houver qualificação das pessoas e apoio institucional para o desenvolvimento do potencial empreendedor nesta área. Neste caso, a UNIPAMPA pode contribuir com a qualificação de recursos humanos e a descoberta e apoio ao desenvolvimento de competências territoriais, por meio da pesquisa e da extensão. Alguns projetos já foram desenvolvidos no campus com esse propósito, como o projeto do Arranjo Produtivo Local – APL do Leite e Projeto de Desenvolvimento da Cooperativa dos Produtores de Lã. Além disso, os acadêmicos são incentivados a atentar para os potenciais a serem desenvolvidos na cidade e desenvolver a capacidade empreendedora. Os cursos do campus Santana do Livramento são voltados para a área das ciências sociais aplicadas e os profissionais formados nestes cursos (Administração, Gestão Pública, Relações Internacionais e Ciências Econômicas) recebem formação que poderá qualificar a força de trabalho para o mercado de trabalho da cidade, desde que desenvolvidas estratégias de desenvolvimento nas empresas locais.

No setor primário, a produção de uva é a que mais agregou valor ao produto e desenvolveu a cadeia produtiva deste produto na cidade, nos últimos seis ou sete anos. A partir de uma pesquisa que foi desenvolvida pela Universidade de Davis na Califórnia, associada à Universidade Federal de Pelotas, sobre a qualidade do solo da cidade e região para a produção de uvas; a vinícola Almadén se instalou em Santana do Livramento. Atualmente esta faz parte do Grupo Miolo, detentor da marca de uma das maiores vinícolas do país e que se instalou na cidade em busca do potencial identificado e seguindo sua posição outras vinícolas locais se profissionalizaram e cresceram, principalmente desde a metade de 2011. Esse crescimento da vitivinicultura gerou novos empregos no mercado de trabalho de Santana do Livramento.

A vitivinicultura é um exemplo de como o setor primário pode gerar desenvolvimento para uma cidade por uma competência territorial que pode ser trabalhada com a inserção da universidade (pela pesquisa). Uma competência territorial relacionada ao ambiente natural, ou melhor, à produção primária, somente pode ser assim considerada em casos como o de Santana do Livramento, cuja produção é originada de um local que além de propício para tal, tem pessoas qualificadas atuando na produção. O que falta neste caso é identificar como pode ser agregado valor a estes produtos e que qualificação é necessária para que a população local seja capaz de desenvolver a cadeia dos produtos primários.

Santana do Livramento é uma cidade em que as principais competências territoriais já descobertas estão vinculadas ao ambiente natural. O potencial eólico da cidade, também descoberto por pesquisas, como a vitivinicultura, trouxe para a cidade os leilões públicos para a instalação de uma usina eólica e entre 2012 e 2013 ocorrerão mais dois leilões. Na construção do primeiro parque eólico mais de 400 empregos foram gerados e foi necessário capacitar estes trabalhadores. A prefeitura municipal organizou cursos para capacitar a população para a construção civil e em especial para áreas técnicas que seriam necessárias para atuar na construção da usina eólica. Mão de obra essa que também foi capacitada e empregada para as obras do projeto Minha Casa, Minha Vida<sup>45</sup>. Atualmente a Usina Eólica não demanda tanta mão de obra quanto no período de sua construção, mas outros dois parques virão e o pessoal capacitado deverá ser empregado nos empreendimentos, além do retorno que a usina passa para a cidade em impostos, royalties e para os moradores da zona rural em que foi estabelecida com arrendamento dos espaços onde estão os aerogeradores. Todo o território ocupado com aerogeradores foi arrendado e os proprietários rurais que cederam espaço aos cataventos em suas terras, receberam além do aluguel vinculado ao arrendamento segurança para as propriedades que são pagas pela manutenção do parque eólico e infraestrutura para melhorar o suprimento de água para as propriedades e garantir a produção agropecuária no mesmo local.

---

<sup>45</sup> Programa do Governo Federal em parceria com os estados, municípios e empresas e com o financiamento da Caixa Econômica Federal para facilitar o acesso da população de menor renda a adquirir uma casa própria.

O crescimento dos últimos seis anos coincide com a instalação da Universidade Federal do Pampa e campus de Santana do Livramento. Possivelmente o debate sobre a necessidade de desenvolvimento da cidade que se deu com o movimento em prol da federalização da URCAMP e que culminou com a criação da UNIPAMPA foram os “estopins” para o desenvolvimento de atividades com potencial para a cidade e o incentivo para que a Prefeitura Municipal tomasse a iniciativa de implantar projetos de capacitação para os recursos humanos do município.

*Livramento precisa desenvolver a produção primária com qualificação. E aprender a olhar para o turismo como potencial de desenvolvimento e também qualificar as pessoas para atuar nesse segmento (entrevistado 22 – secretário de desenvolvimento).*

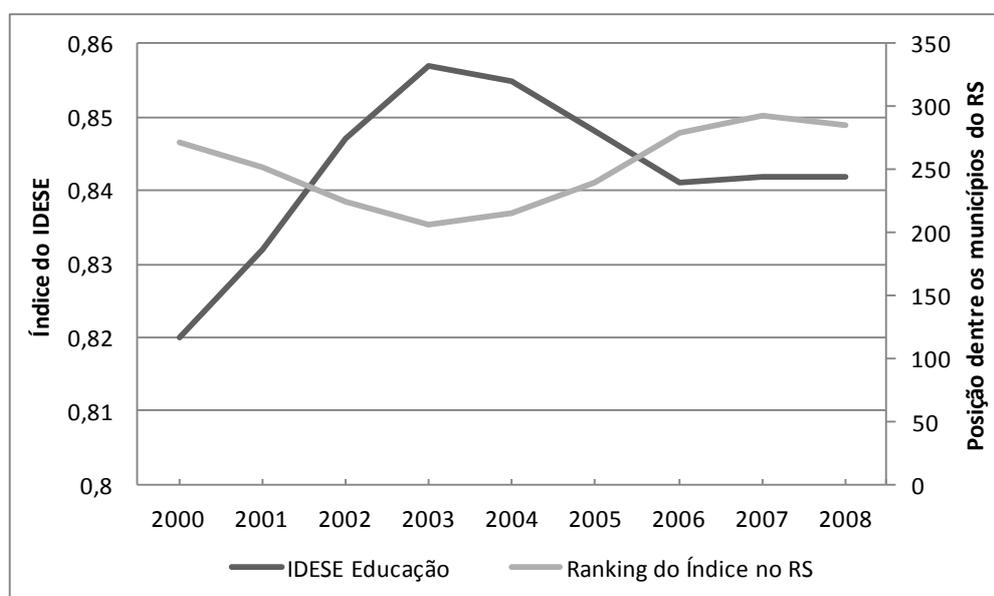
O turismo de compras e o turismo rural têm sido mencionados como competências que a cidade pode desenvolver. Foi destacado tanto por entrevistados da UNIPAMPA, como pelo secretário de Desenvolvimento e pelo presidente da Associação do Comércio e Indústria de Livramento, que é importante demonstrar para os empresários das áreas de hotelaria e alimentação que bem explorar o turismo na cidade não é aumentar os preços das diárias e de alimentação quando há aumento de circulação de pessoas para o turismo de compras nos *Free-shops* de Rivera. De acordo com os entrevistados, o desenvolvimento do turismo de compras deve ser aliado ao desenvolvimento do turismo rural, que é um potencial da cidade, para atrair os turistas não apenas para as compras em Rivera, onde o maior volume de receita vai ficar para a cidade uruguaia e os turistas usarão Livramento apenas como local para hospedagem e refeições. É preciso qualificar os empresários e os empregados do setor para que Santana do Livramento possa se tornar uma cidade preparada para receber os turistas e oferecer serviços atrativos e de qualidade.

Fica claro que Santana do Livramento tem necessidade de qualificar sua população e conseqüentemente as competências territoriais da cidade. É preciso estimular o potencial empreendedor e atentar para as novas qualificações que serão necessárias para o funcionamento das novas empresas que surgirão.

*Não necessariamente, as áreas que demandam de serviços qualificados são áreas que tinham carência de qualificação porque não eram tão exploradas, como é o caso do transporte, antes não demandava este meio com tanta frequência, hoje devido à universidade é necessário maior disponibilidade de horários, entre outros. Olhando sob uma ótica maior, esta mão de obra*

*auxilia os municípios entre si a possuírem pessoas qualificadas para atender com mais afinco as funções disponibilizadas (Entrevistado 5 – discente).*

Destaca-se que a maior qualificação acaba sendo vinculada ao ensino em seus diferentes níveis e neste caso deve haver a preocupação com a qualidade do ensino fundamental e médio, além do superior e técnico. Dados coletados até 2008 mostravam Santana do Livramento entre a 200<sup>o</sup> e 300<sup>o</sup> posição no índice de desenvolvimento sócio econômico – IDESE Educação nos últimos dez anos (figura 4). Este dado pode ter melhorado até 2012, mas a perspectiva é de que não tenha saído da 200<sup>a</sup> posição.



**Figura 5: Evolução do IDESE Educação em Santana do Livramento.**

Fonte: FEE/RS (2011)

Mesmo com uma classificação que não está entre as primeiras do Rio Grande do Sul, o IDESE Educação de Santana do Livramento ser considerado alto (entre 0,82 e 0,85)<sup>46</sup>. Verifica-se pelo gráfico que entre 2001 e 2004 houve um crescimento elevado do índice e depois um declínio progressivo, até 2006, que indica uma tendência de queda na qualidade do ensino na cidade, especialmente se não

<sup>46</sup> De acordo com a FEE/RS os índices representam três grupos: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais a 0,800). O índice é composto pela taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais idade, taxa de evasão no ensino fundamental, taxa de reprovação no ensino fundamental e taxa de atendimento no ensino médio.

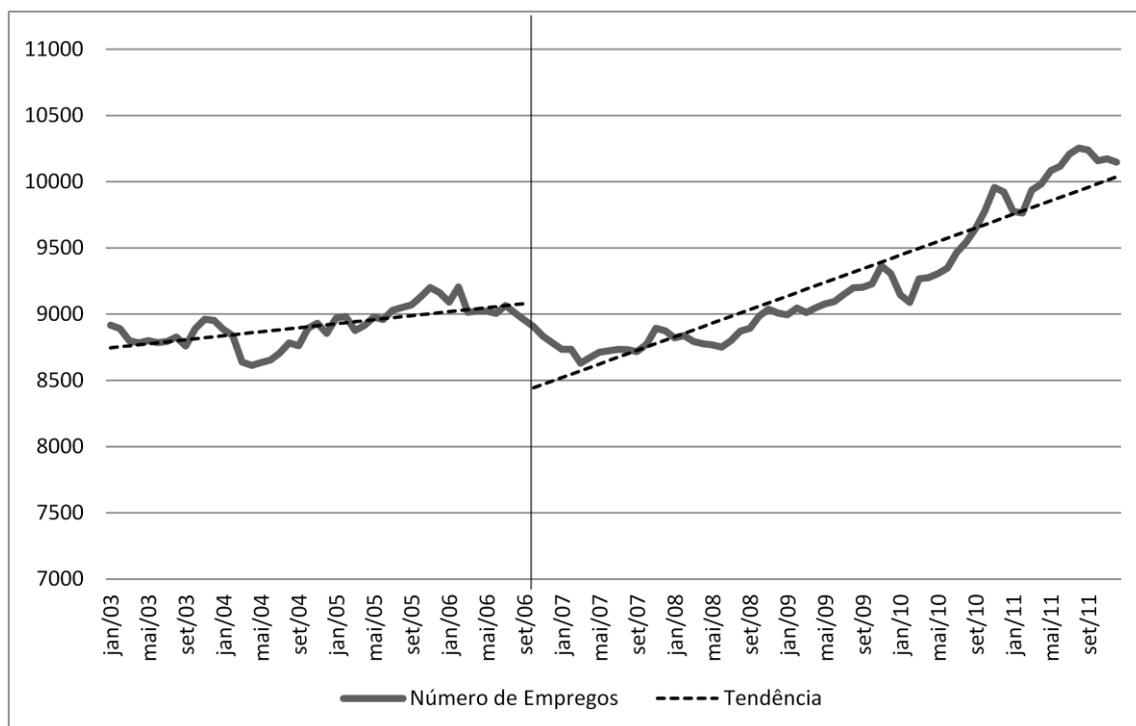
houvesse uma modificação no cenário educacional. Entre os anos de 2001 e 2004 houve algumas políticas para incentivar a colaboração binacional para educação e a prefeitura e secretaria de educação de Santana do Livramento passaram a organizar a inserção de alunos uruguaios nas escolas da cidade, bem como políticas para o desenvolvimento da educação foram pensadas. Estes fatos podem ser a explicação para o crescimento constante que vinha até 2004. Já a partir de 2004, o único elemento encontrado que pode ter influenciado no índice é a migração de uma parte considerável da população para outras cidades (a população teve uma redução de 10.000 pessoas neste período) fato que pode ter levado à diminuição do número de crianças matriculadas e até mesmo a diminuição do total de professores da rede escolar. De acordo com dados da prefeitura, neste mesmo período foram realizados poucos concursos para suprir as necessidades de docentes da cidade. No entanto, como foi mostrado anteriormente, o crescimento do setor de educação em Santana do Livramento saiu de 0 novos empreendimentos para 10 entre os anos de 2008 e 2009, justamente quando o IDESE Educação apresenta uma linha de estabilização com leve crescimento a partir já de 2007. Esse crescimento demonstra que como um reflexo da instalação da UNIPAMPA outras empresas relacionadas ao setor da educação foram criadas, como polos de educação à distância e escolas técnicas, além do sistema S praticamente completo (SENAI, SESI, SESC, SENAC, SEBRAE) no município. De acordo com a Prefeitura Municipal está em planejamento uma sede do SEST/SENAT. Mesmo com crescimento nos investimentos da educação na cidade ainda não é possível afirmar que houve melhora neste quesito em Santana do Livramento.

Tendo conhecimento de algumas competências territoriais de Santana do Livramento e da universidade atuando em prol destas competências a partir de projetos de pesquisa já executados e em execução pode-se dizer que o estudo de caso certas inferências para a cidade a partir da teoria. A Universidade Federal do Pampa já contribui nos ambientes: econômico e cultural da cidade, de acordo com o modelo de Saquet (2009) para o desenvolvimento territorial sustentado. Com os poucos anos de existência apresenta um fator de importância para o desenvolvimento da mesma e a perspectiva de contribuir com o mercado de trabalho que vai ser vinculado a essas competências territoriais e com a qualificação de seus formandos para atuar neste mercado.

*A grande expectativa em uma comunidade é a instalação de uma Universidade, principalmente Pública e bem estruturada, em Livramento não foi diferente, espero que os seus formandos saibam ter a dimensão de que a formação superior pode lhes aproximar mais do mercado de trabalho e fazerem o diferencial no empreendedorismo, pois qualificarão para despertar esse norte entendo que a Universidade lhes proporcione (entrevistado 23 – presidente da ACIL).*

Como forma de demonstrar que a inserção da UNIPAMPA gerou modificação efetiva no mercado de trabalho, além dos dados já apresentados, optou-se por realizar uma análise de regressão, demonstrando ocorrência de mudança estrutural em um ambiente a partir de um dado evento. Neste caso, mudança no mercado de trabalho a partir do início das atividades da UNIPAMPA em Santana do Livramento e o grau desta mudança na geração de números de empregos.

A evolução do número de empregos em Santana do Livramento, de janeiro de 2003 a dezembro de 2011, pode ser visualizada na Figura 5, permitindo comparar o período anterior e posterior ao estabelecimento da UNIPAMPA no município.



**Figura 6: Evolução do número de empregos em Santana do Livramento desde a implantação da UNIPAMPA no município.**

Fonte: elaborado pela autora com base na regressão estimada.

Ao visualizar o comportamento do número de empregos formais em Santana do Livramento, associado aos coeficientes da Tabela 9, contata-se uma mudança estrutural para a variável “número de empregos formais” com o advento da UNIPAMPA (outubro de 2006). Verifica-se que no período anterior ao estabelecimento da universidade, a geração de empregos apresentava leve crescimento, com oscilações sazonais marcantes nos anos de 2003 a 2006, com uma tendência de longo prazo de aumento.

Após a implantação da UNIPAMPA, constata-se um crescimento superior do número de empregos em comparação ao período precedente, com uma elevação persistente na trajetória de empregos formais pós UNIPAMPA. Porém, para melhor determinar o possível efeito da implantação da universidade, deve-se avaliar se a mudança ocorrida não está associada a causas externas, que também influenciam o número de empregos em nível macro, ou seja, em nível estadual e nacional.

A Tabela 9 apresenta os coeficientes estimados da equação de regressão de tendência e mudança estrutural ( $Y_t$ ) e os coeficientes estimados pela equação de regressão semilogarítmica ( $\ln Y_t$ ), expressos em taxa de variação, da variável número de empregos formais em Santana do Livramento e, para efeito de comparação, para a variável em nível de Rio Grande do Sul.

**Tabela 9:** Coeficientes da regressão de tendência/mudança com o estabelecimento da UNIPAMPA ( $Y_t$ ) e da regressão semilog ( $\ln Y_t$ ) para a variável de número de empregos em Santana do Livramento e Rio Grande do Sul e Uruguai.

Coeficientes	Santana do Livramento		Rio Grande do Sul	
	$Y_t$	$\ln Y_t$	$Y_t$	$\ln Y_t$
Intercepto ( $\beta_0$ )	8738,819 <sup>*</sup>	9,076 <sup>*</sup>	1729828,76 <sup>*</sup>	14,365 <sup>*</sup>
Tempo ( $\beta_1$ )	7,577 <sup>*</sup>	0,001 <sup>*</sup>	5492,68 <sup>*</sup>	0,003 <sup>*</sup>
Unipampa ( $\beta_2$ ) <sup>**</sup>	-1475,598 <sup>*</sup>	-0,157 <sup>*</sup>	-196003,20 <sup>*</sup>	-0,064 <sup>*</sup>
Tempo.Unipampa ( $\beta_3$ )	18,099 <sup>*</sup>	0,002 <sup>*</sup>	3260,60 <sup>*</sup>	0,001 <sup>*</sup>

<sup>\*</sup>( $P < 0,01$ )

<sup>\*\*</sup>Variável binária (0 = período anterior a Unipampa 1974 a 1990; 1 = período posterior a Unipampa 1991 a 2009/2010).

Fonte: estimado pela autora.

Em Santana do Livramento, o número de empregos formais de janeiro de 2003 a setembro de 2006, apresentou tendência de elevação, com uma taxa de crescimento de 0,1% ao mês, ou 1,2% ao ano. Neste período houve um aumento

médio de 7,57 empregos por mês em Santana do Livramento, coeficiente angular significativo a um nível de 1% de significância.

Após o estabelecimento da UNIPAMPA, o período de outubro de 2006 a dezembro de 2011 apresentou tendência de aumento no número de empregos formais com uma taxa de crescimento de 0,3% ao mês, ou 3,6% ao ano. No período houve, em média, uma elevação de 25,67 empregos por mês em Santana do Livramento, coeficientes, de ambas as estimações, significativos a um nível de 1% de significância.

Ocorreu também uma elevação do número de empregos no Rio Grande do Sul nos dois períodos analisados. Evidencia-se um crescimento de 0,3% ao mês no período de 2003 a 2006 e um crescimento de 0,4% ao mês no período de 2006 a 2011. Pode-se, assim, inferir que após a implantação da UNIPAMPA a geração de empregos em Santana do Livramento foi três vezes superior comparada ao período precedente, enquanto no Rio Grande do Sul essa relação não chegou a uma vez.

Assim, comparando os dois períodos (antes e depois da UNIPAMPA), constata-se um maior crescimento relativo ao número de empregos em Santana do Livramento do que o apresentado pelo estado do Rio Grande do Sul. Essa tendência também pode ser constatada ao comparar a evolução do número de empregos do município com a evolução da mesma variável do Rio Grande do Sul apresentada no Apêndice D.

Isto sugere que o aumento do número de empregos em Santana do Livramento apresenta relação com características internas do município, apontando, assim, o estabelecimento da UNIPAMPA como um fator relevante para a mudança na tendência de aumento do número de empregos formais. Deste modo, a universidade tem papel preponderante nesta região, influenciando o crescimento do mercado de trabalho do município e, por conseguinte da região do Pampa. Certamente não o único fator influenciador do crescimento do mercado de trabalho em Santana do Livramento, mas um dos principais. Para resultados mais exatos outras variáveis poderão ser incluídas no modelo futuramente.

Os dados demonstram, nos três anos que antecederam a UNIPAMPA, um ritmo de crescimento menor ao comparado com o restante do Rio Grande do Sul. É uma região que independente do momento que a economia apresentasse para o restante do país (positivo ou negativo) mantinha esse patamar de desenvolvimento

lento em função da falta de investimentos e iniciativa para outros setores que não o comércio e serviços.

Na realidade apresentada a partir do final de 2006 os resultados indicam que houve a percepção da necessidade de desenvolvimento e descoberta de competências territoriais que podem e estão gerando desenvolvimento. Levando-se em consideração que com a criação da UNIPAMPA maior será o número de pessoas qualificadas para o mercado de trabalho e que também será possível a inserção de atividades econômicas vinculadas às competências da região com apoio da universidade (com pesquisa e extensão) é possível identificar pontos de convergência com os argumentos teóricos do estudo, relacionando a criação de cursos e a qualificação dos acadêmicos para o mercado de trabalho que deve ser consolidado a partir das competências territoriais (identificadas na pesquisa e na extensão vindos da UNIPAMPA), demonstrando que a Universidade tem papel relevante no desenvolvimento regional sustentado e especialmente ampliar o mercado de trabalho de uma região qualificando as pessoas e apoiando o desenvolvimento de competências territoriais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos capítulos anteriores, parte III deste trabalho, os resultados da análise do estudo de caso foram apresentados de forma que em cada um dos capítulos fossem expostos todos os elementos necessários para atender o objetivo geral da pesquisa. Neste capítulo pretende-se apresentar as conclusões deste estudo de forma a apresentar as contribuições teórica, empírica e metodológica da tese. De forma a melhor organizar o fechamento do trabalho, primeiramente são apresentadas de forma sucinta as contribuições teórica, empírica e metodológica. Na sequência são apresentados os objetivos traçados para a pesquisa como forma responder ao objetivo principal.

A contribuição **teórica** da tese está na delimitação da discussão do papel da universidade no desenvolvimento de uma região, enfatizando a questão do mercado de trabalho. A associação dos conceitos de desenvolvimento territorial sustentado e mercado de trabalho segmentado permitiram que se construísse o argumento da universidade relacionada às competências territoriais e a qualificação como agente influenciador do desenvolvimento do mercado de trabalho. Com o estudo de caso foi possível analisar o papel da universidade para o desenvolvimento da região, indo além da perspectiva da inovação tecnológica. Como contribuição **empírica** tem-se a verificação *in loco* dos elementos destacados na revisão teórica, de como uma universidade, no caso da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) especificamente no campus de Santana do Livramento criada com a finalidade de auxiliar no desenvolvimento de uma região de estagnação econômica, pode contribuir para o mercado de trabalho e desenvolvimento da região e de como as premissas apontadas teoricamente puderam ser evidenciadas. Em termos **metodológicos**, acredita-se ter consolidado o trabalho tanto pela triangulação de diferentes técnicas para análise do papel de uma universidade para a cidade em que está inserida como forma de atender o mercado de trabalho da mesma e também pelo uso de uma análise de regressão para verificar mudança estrutural<sup>47</sup>, no caso específico da dinamização do mercado de trabalho a partir da criação da

---

<sup>47</sup> Uma mudança estrutural prevê uma modificação significativa em uma economia, através de eventos que, em longo prazo, vão afetar o ambiente modificado (para melhor ou pior), como por exemplo, modificação no setor produtivo de uma cidade que vinha se desenvolvendo apenas pelo setor terciário e passa a ter crescimento maior pelos setores primário e secundário.

UNIPAMPA. Assim, considera-se uma contribuição metodológica a associação das técnicas qualitativas e estatísticas como forma de identificar o papel da universidade como agente de desenvolvimento. Ressalta-se que a análise de regressão pode ser indicada em estudos futuros agregando outras variáveis da verificação da mudança estrutural, como forma de deixar mais explícita a influência da universidade.

Esta tese teve como objetivo identificar e apresentar as formas pelas quais uma universidade pode desenvolver competências territoriais e recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho regional. Para que este objetivo fosse alcançado considerou-se necessário pensar em procedimentos de pesquisa que permitiriam a conclusão da pesquisa com todos os elementos para responder a questão central. Primeiramente foi necessário apresentar uma contribuição teórica para o debate sobre o papel das Instituições de Ensino Superior no desenvolvimento do mercado de trabalho das regiões onde estão inseridas.

O trabalho teve início em reflexões sobre como uma universidade pode contribuir para o mercado de trabalho da região onde está inserida. Já nas primeiras análises sobre a base teórica, que explica o papel da universidade em relação ao desenvolvimento regional, pôde-se perceber que seriam necessários elementos novos, em termos conceituais para sustentar a tese pretendida.

Buscando em diferentes fontes – economia, sociologia e administração -, foi possível elaborar um mapa conceitual para tentar explicar de que forma uma universidade pode contribuir para o desenvolvimento do mercado de trabalho na região em que está inserida. Na revisão do conceito de desenvolvimento regional, constatou-se que o conceito de desenvolvimento territorial sustentado seria o mais adequado para o estudo, considerando argumentos apresentados por Perroux (1967), Barquero (2001), Pecqueur (2005, 2009) e o modelo estruturado por Saquet (2009), onde se dá a explicação sobre o desenvolvimento voltado para o território, em termos de atuação imediata da população nas características de cada território, como forma de gerar desenvolvimento, e considerando o impacto das atividades nas gerações futuras.

Posteriormente, foi realizado um resgate histórico do processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e em especial da Metade sul do Estado. O argumento de Alonso (2006) de que as falhas da região estão vinculadas ao fato de seus habitantes não tomarem iniciativa para o desenvolvimento foi fundamental para

a pesquisa. Estas informações foram corroboradas no estudo de caso, mostrando uma cidade de baixo desenvolvimento até 2006 e que a partir desta data entra em um processo de desenvolvimento, inicialmente do ambiente econômico. Foram identificadas movimentações no mercado de trabalho em anos anteriores, de 2004 a 2006, que em uma análise detalhada do gráfico identificam-se os picos de emprego em períodos sazonais, como festas de final de ano, Páscoa, dia das mães, característicos de cidades onde o maior volume de empregos está no comércio e serviços.

Com o propósito de investigar o desenvolvimento do mercado de trabalho, a partir do conceito de segmentação, delimitado como o mais adequado para a pesquisa em questão, o estudo realizado na qualificação do doutorado deu base para a construção desta tese e gerou as premissas sobre o papel da universidade no desenvolvimento regional, com o aprofundamento dado sob o olhar para o mercado de trabalho. Demonstrou-se em argumentos teóricos que a universidade contribui para o desenvolvimento regional a partir da atuação de servidores e acadêmicos pela tríade – ensino, pesquisa e extensão.<sup>48</sup> A partir daí, a vinculação ao mercado de trabalho, com os conceitos de desenvolvimento territorial sustentado e mercado de trabalho segmentado, pode ser verificada com os argumentos de que a universidade pode contribuir de duas formas para o desenvolvimento do mercado de trabalho: pela identificação e apoio ao desenvolvimento das competências territoriais e pela formação de acadêmicos qualificados, especialmente em colocações relacionadas às competências.

Deve ser destacado que na perspectiva deste estudo, que a associação entre desenvolvimento, mercado de trabalho e universidade depende dos conceitos aqui relacionados, ou seja, a universidade tem papel relevante para atender o mercado de trabalho desde que este mercado seja percebido como segmentado e não numa relação direta de oferta e demanda e que o desenvolvimento territorial seja pensado de forma sustentada e considerando os quatro ambientes que o englobam: econômico, político, cultural e natural. Mesmo considerando os quatro ambientes; não se considera que a universidade possa ter interferência global nos mesmos, principalmente porque ela não deve ser vista como solução para os problemas de desenvolvimento do território, mas como parte deste processo.

---

<sup>48</sup> FLECK, 2011

A partir do estudo do caso da UNIPAMPA privilegiou-se o levantamento da realidade socioeconômica de Santana do Livramento, dando destaque para os aspectos do seu mercado de trabalho. Considerou-se necessário também, identificar os pontos em que a UNIPAMPA pode contribuir para o desenvolvimento territorial das cidades em que se insere, e juntamente verificar o tipo e o nível de formação que oferece para atender as necessidades da região. Ressalta-se que o conceito de mercado de trabalho segmentado contribuiu para a compreensão do mercado de trabalho em Santana do Livramento, tanto pela perspectiva dual apresentada quanto pela perspectiva proposta pela autora neste estudo de visualizar o mercado de trabalho em múltiplos segmentos, os setores que são mais destacados na economia da cidade e também as competências territoriais.

As primeiras informações sobre o processo de criação da UNIPAMPA já demonstram que foi uma mobilização social em Santana do Livramento e região que fez com que o governo federal tomasse a iniciativa de criar uma universidade pública federal na região. Este processo tomou tempo e a UNIPAMPA, no campus Santana do Livramento, somente em 2009 apresenta elementos que puderam ser colocados como inserção na cidade, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão e que deram indicativos de contribuição no pensar e identificar as competências territoriais e qualificação de seus acadêmicos para o mercado de trabalho, em especial com as propostas de novos cursos. A partir de 2009 foram criados novos cursos de graduação e um de especialização, e todo o planejamento destes foi pensado buscando atender a demanda de qualificação na cidade e região, bem como a linha temática que o campus estava planejando em torno das ciências sociais aplicadas.

Em Santana do Livramento o mercado de trabalho é centrado no setor de comércio e serviços, e a dualidade que vem do formal e do informal é perceptível, principalmente com a informalidade associada à vinculação marginal do indivíduo com a sociedade é a maior na cidade, no entanto, não se considera neste estudo a informalidade como preponderante para um mercado de trabalho segmentado e sim a compreensão dos setores que mais empregam vistos como segmentos, e das qualificações necessárias. A cidade está em um processo de mudança, com a exploração das competências territoriais – vitivinicultura; energia eólica e turismo. Nestes segmentos outras qualificações passaram a ser exigidas e a população que

se insere ou já está inserida no mercado de trabalho dependerá destas novas qualificações para inserir-se em um ou outro segmento.

O levantamento da realidade socioeconômica e cultural da região de Santana do Livramento foi realizado, tanto com base aspectos históricos delimitados no capítulo sobre o Desenvolvimento Territorial do Rio Grande do Sul como no que se refere à UNIPAMPA, pela perspectiva do conceito de desenvolvimento territorial sustentado, nas falas dos participantes da pesquisa e nos dados coletados junto ao IBGE e MTE.

A Administração Municipal tem dado incentivos para os empresários que procuraram investir nestas competências e apoiado a necessidade de qualificação da população para sua inserção no mercado de trabalho, que cresce em função dos setores que mais apresentaram crescimento, como o da construção civil. No entanto, no momento em que foi consultado para a pesquisa, o prefeito não quis apresentar sua contribuição, possivelmente para evitar comprometimentos vinculados às suas falas. Esta consideração se deve ao fato de que o mesmo não apresenta boa aceitação por parte da população, mesmo com ações positivas como as apresentadas pelo secretário de desenvolvimento, que são vinculadas à secretaria do trabalho e emprego da cidade.

As contribuições da UNIPAMPA para o desenvolvimento territorial sustentado podem acontecer nos quatro ambientes (econômico, político, cultural e natural) estabelecidos no conceito de Saquet (2009), com especial participação no econômico e cultural. Por questões de definição dos ambientes político e natural, a UNIPAMPA e qualquer outra universidade a ser pesquisada sob a perspectiva do conceito de desenvolvimento territorial sustentado, terão menor inserção nestes. O ambiente político que está voltado para as ações governamentais e depende de políticas públicas para que se indique seu desenvolvimento não pode ser influenciado de forma direta pelas universidades. Já o ambiente natural depende das características físicas de formação do território e seu desenvolvimento somente ocorre ao pensar a preservação das características naturais do território, aliadas às estratégias de desenvolvimento.

O reconhecimento da universidade como fonte de desenvolvimento pela identificação de competências territoriais pode ser considerado como principal contribuição do estudo. Especialmente porque os argumentos estabelecidos na

teoria são corroborados pelo estudo de caso quando se identifica na UNIPAMPA ações e projetos que contribuem para a compreensão de competências territoriais de Santana do Livramento e para o alinhamento de ações que possam auxiliar o desenvolvimento destas competências.

Os cursos oferecidos, em Santana do Livramento, pela Universidade Federal do Pampa apresentam em seu escopo a formação e qualificações específicas para atuação na região, como por exemplo, o curso de Relações Internacionais que poderá formar os profissionais qualificados para atuar com as questões fronteiriças que envolvem Santana do Livramento e a cidade uruguaia de Rivera e o curso de Gestão Pública que deverá formar profissionais para atuar em políticas públicas e apoiar diretamente o desenvolvimento.

No que diz respeito à segmentação do mercado de trabalho, no momento em que a universidade é capaz de qualificar para a atuação nas competências a serem desenvolvidas há a inserção da UNIPAMPA como agente de desenvolvimento em novos segmentos do mercado de trabalho (pelas competências territoriais) e nos segmentos já existentes (pela qualificação para atuar no comércio e serviços com melhor compreensão do funcionamento destes setores).

Os dados permitem concluir que a Universidade Federal do Pampa está inserida nos ambientes que podem levar ao desenvolvimento territorial sustentado em Santana do Livramento. Em uma análise de tendência, comprovou-se que houve mudança estrutural no mercado de trabalho da cidade tendo como referência a implantação da UNIPAMPA. Os resultados demonstraram que a mudança que envolve o crescimento do mercado de trabalho é superior em Santana do Livramento comparando-se o mesmo período no mercado de trabalho no Rio Grande do Sul. Isto indica que a mobilização em torno da criação da universidade também movimentou no município o que Friedman e Weaver (2001) destacaram como um processo de interação da sociedade em prol do desenvolvimento, ou seja, quando existem ações em uma cidade para que o desenvolvimento se estabeleça e volte a gerar crescimento e progresso, a tendência é que com planejamento este desenvolvimento perdure.

Conclui-se este estudo com os objetivos alcançados e a expectativa de seguir aprofundando a pesquisa, para nos próximos anos apresentar indicadores econômicos e outros elementos vinculados ao mercado de trabalho e

desenvolvimento territorial, que possam complementar este trabalho e estabelecer de forma mais pontual as possíveis contribuições das universidades para o mercado de trabalho e para o desenvolvimento territorial como um todo.

O objetivo geral da pesquisa de identificar e apresentar as formas pelas quais uma universidade pode desenvolver competências territoriais e recursos humanos qualificados para o mercado de trabalho regional pode ser alcançado pelas premissas de que a universidade contribui com a identificação de competências territoriais através da pesquisa e apoio no desenvolvimento destas com projetos de extensão e inserção na comunidade local, bem como qualificar recursos humanos para atuar no mercado de trabalho desenvolvido pelas competências territoriais. Este argumento surgiu da aproximação dos conceitos nas respectivas temáticas de pesquisa e que associados permitem uma visualização da atuação da universidade no desenvolvimento de uma região, e mais especificamente no mercado de trabalho pelo viés ainda não explorado da descoberta e desenvolvimento das competências territoriais a partir do ensino, da pesquisa e da extensão e puderam ser identificados ainda que de forma incipiente na análise empírica deste estudo.

Uma análise do ambiente que envolve o desenvolvimento territorial sustentado demonstrou primeiramente que não é possível uma universidade ser responsável única pelo desenvolvimento do mercado de trabalho de uma cidade, mas pode sim auxiliar na descoberta e indicação de desenvolvimento de competências territoriais e qualificar os recursos humanos para o mercado de trabalho que irá se formar com o desenvolvimento destas competências.

É possível concluir que o papel da universidade para o desenvolvimento de competências territoriais fica atrelado ao papel de identificar tais competências em suas atividades na região. Ou seja, a identificação de competências territoriais, a partir de projetos de pesquisa, por exemplo, pode dar aos servidores e acadêmicos da universidade evidências de como a instituição pode atuar como agente de desenvolvimento desta competência, como com a criação de projetos de extensão; cursos de graduação ou pós-graduação e inserção em conselhos municipais e regionais ajudando nas diretrizes dos projetos a serem implementados, entre outros.

Os resultados permitem indicar para estudos futuros com a inclusão das demais cidades da UNIPAMPA, em outras instituições de ensino superior, criadas na mesma época e com propósitos semelhantes, bem como verificar que tipo de

competências territoriais identifica-se nos projetos desenvolvidos na universidade e que com a contribuição da instituição passarão a auxiliar o processo de desenvolvimento da região. Outro ponto relevante reside em analisar de que forma os acadêmicos estarão aplicando as qualificações adquiridas na universidade, sendo uma alternativa para verificar a consolidação dos argumentos aqui apresentados e dar seguimento a pesquisas nesta temática e se os mesmos estão estabelecidos profissionalmente na cidade ou buscando emprego em outras cidades e regiões. Além disso, considera-se pertinente pensar em estudos comparativos, que permitam visualizar melhor a atuação das universidades criadas com o propósito de auxiliar o desenvolvimento da região onde foram inseridas, mesmo que sejam estudos comparativos entre países.

Como grande limitação pode-se estabelecer o pouco tempo de atuação da instituição. Conclui-se que o desenvolvimento está acontecendo e que há participação e influência da UNIPAMPA em Santana do Livramento, e os dados sobre as empresas fundadas e os setores onde ocorreu esse crescimento dão indícios de que no futuro as informações aqui apresentadas serão corroboradas com dados mais específicos sobre as competências territoriais da região, mas a instituição ainda é muito nova e tem mais a oferecer na perspectiva das premissas teóricas aqui estabelecidas.

Além disso, muitos docentes entrevistados têm pouco tempo de atuação na instituição e podem estar ainda conhecendo a realidade local, sem uma noção exata de como poderão atuar nos próximos anos. O não acesso aos outros *campi* foi um limitador importante, pelo tempo e logística, especialmente porque mesmo que apresentem características econômicas e sociais semelhantes, estes *campi* oferecem outros cursos aos habitantes e que, nestes, podem existir limitações para inserção no mercado de trabalho para profissões que não encontram empresas que possam absorvê-los na região, como pode ocorrer com alguns cursos como as engenharias, por exemplo, considerando neste caso a escassez de indústrias na região do Pampa.

Adicionalmente, outro ponto limitante está no aspecto da informalidade, que é expressiva em Santana do Livramento. Possivelmente muitos destes que atuam no setor informal estão longe do acesso ao ensino superior por terem escolaridade mínima e será necessário um estudo futuro em que se possa compreender melhor

este setor, visto que atualmente são praticamente inexistentes informações e dados mais detalhados sobre o mesmo.

Por fim, considera-se que as premissas aqui estabelecidas e confirmadas com o estudo de caso possam servir nas proposições de estudos futuros e que os fatores limitantes desta pesquisa venham a ser vencidos em outras propostas reforçando os objetivos desta tese, para que seja possível compreender, em maior generalidade, o papel da universidade como agente do desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, José Antônio Fialho. **A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações.** Indicadores Econômicos FEE/RS, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p.101-114, mar. 2006.
- ASTLEY, W. Graham e VAN DE VEN, Andrew H. Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações. In: CALDAS, Miguel. P. e BERTERO, Carlos O. (org.) **Teoria das Organizações.** São Paulo: Atlas (RAE Clássicos), 2007.
- BANDEIRA, Pedro. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos. A.; GALVÃO, Antônio C. F. (org.) **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: Editora da UNICAMP, 2003.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. Diferenças Regionais e a Especificidade Brasileira na Construção do Mercado de Trabalho. In: IX **Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho ABET**, 2005, Recife. IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho ABET, 2005.
- BARQUERO, Antônio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: FEE/RS, Editora da Universidade, 2001.
- BARICHELLO, Eugênia Mariano da Rocha **Comunicação e comunidade do saber.** Santa Maria: Editora Pallotti, 2001.
- BIAGIONI, Daniel. Determinantes da mobilidade de classes sociais: teoria do capital humano e a teoria da segmentação do mercado de trabalho. **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**, realizado em Caxambu – MG – Brasil, 18 a 22 de setembro de 2006.
- BORGES, Livia As Concepções do Trabalho: um Estudo de Análise de Conteúdo de dois periódicos de circulação nacional. **RAC**, v. 3, n. 3, Set./Dez. 1999: 81-107
- BRANDÃO, Carlos Antônio **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** *Campinas*: Editora da UNICAMP, 2007.
- BRUSCO, Sebastiano. The emelian model: production, decentralization and social integration. **Cambridge Journal of economics.** V. 6, 1982, p. 167-84.
- BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- CASTELLS, Manuel **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

CAZELLA, Ademir Antônio As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 5 - 27, jan./abr. 2008.

COMMONS, John R. Institutional Economics. **American Economic Review**, vol. 21, p. 648-657, 1931.

\_\_\_\_\_. **Labor and Administration**. Batoche Books: Kitchener, 2004.

CHAUÍ, Marilena A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24 Set/Out/Nov/Dez, 2003.

CUNHA, André Moreira **A Colonização e o Desenvolvimento Capitalista do Brasil**. Disponível em:

<<http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosdidaticos/textodid14.pdf>> Acesso em: março de 2010.

CUNHA, Luiz Antônio **A universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

DALLABRIDA, Valdir Roque; SIEDENBER, Dieter Rugard; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro, A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, II, 2004, Santa Cruz do Sul – RS. **Anais do II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul – RS, 2004.

DOERINGER, Peter B. e PIORE, Michael. Unemployment and the dual labor market. **Publ. Interest**, 67-79, 1975.

DUBAR, Claude A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. **Educação e Sociedade**, v. 19, n. 64, setembro, 1998.

EDUARDO, Márcio Freitas Território, Trabalho e Poder: por uma geografia relacional. **Campo-território: revista de geografia agrária**, v. 1, n. 2, p. 173-195, ago. 2006.

ENDLICH, Angela Maria Novos referenciais de desenvolvimento e planejamento territorial: possibilidades para as pequenas cidades? **Redes**, v. 12, n. 2, 2007.

ETZKOWITZ, Henry **Reconstrução criativa: hélice tripla e inovação regional**. Rio de Janeiro: Inteligência Empresarial/CRIE/COPPE/UFRJ, n. 23, 2005

\_\_\_\_\_. **Hélice-tríplice: universidade-indústria-governo: inovação em ação**. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio C. F. (org.) **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2003.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque A Universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR. FEE/RS. **O Ambiente Regional – Três décadas de economia gaúcha**. Porto Alegre: Editora da FEE/RS, v. 1, 2 e 3, 2010.

\_\_\_\_ **Dados Santana do Livramento**. Disponível em: <<http://www.FEE/RS.tche.br/siteFEE/RS/pt/content/capa/index.php>> Acesso em: Janeiro de 2012.

FELDMAN, Sarah Política urbana e regional em cidades não metropolitanas. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio C. F. (org.) **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2003.

FERNANDES, Florestan **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

FLECK, Carolina Freddo A tríade ensino-pesquisa-extensão e os vetores para o desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7, p. 250-278, 2011.

FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso. **Estratégias empresariais e formação de competências**. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_ Construindo o conceito de competência. **RAC – Edição Especial**, 2001, p. 183-196.

FLEURY, Maria Teresa; FISCHER, Rosa M. Relações de trabalho e políticas de gestão: uma história das questões atuais. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP)*, São Paulo, v.27, n.4, p.5-15, out./nov./dez. 1992.

FONTANELA, Bruno; RICAS, Janete e TURATO, Egberto. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**. V. 24, n. 1, 2008.

FRIEDMANN, John, WEAVER, Clyde **Território y función**. Madrid: IEAL, 1981. pp. 278-313.

FURTADO, Celso **Formação Econômica do Brasil**. 36 ed. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

GALVÃO, Antônio Carlos F. **Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: lições da experiência europeia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GOULART, Sueli, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e CARVALHO, Cristina Amélia **Universidades e Desenvolvimento Local: Uma abordagem institucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

GRANOVETTER, Mark Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. **Acta Sociologica**, n.35, p.3-11, 1992.

\_\_\_\_\_ A Theoretical Agenda for Economic Sociology. In: GUILLÉN et al. **The New Economic Sociology: developments in an emerging field**. New York: Russel Sage Foundation, 2003.

GUERRA, Herbert N. Mota e BARBOSA, Francisco Vidal As universidades federais em Minas Gerais: indicadores de desempenho e propostas de aprimoramento. XXX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração – EnANPAD. **Anais do EnANPAD**, 2006.

GUIMARÃES, Nádia. A. A sociologia dos mercados de trabalho, ontem e hoje. **Novos Estudos**, 85, novembro, 2009.

GUIMARÃES, Sonia Maria Qualificação in: CATTANI, Antônio D. e HOLZMANN, Lorena **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

HAIR, Joseph F. Jr. *Et al.* **Fundamentos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre, Bookman, 2005.

HARRISON, B. e VIETORITZ, T. Labor Market segmentation: positive FEE/RSdback and divergent development. **American Economic Review**. n. 63, 1973.

HORN, Carlos H. Mercado de trabalho in: CATTANI, Antônio D. e HOLZMANN, Lorena **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

**Instituto Pampa Brasil**. Disponível em: <  
<http://www.pampabrasil.org.br/site/index.php> > Acesso em: Janeiro de 2012.

KALLEBERG, Arne L. & SORENSEN, Aage. B. The sociology of labor markets. **Annual Review of Sociology**, n. 5, p. 351-379, 1979.

LIMA, Ricardo Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. **Pesquisa e planejamento econômico**. Vol. 10, n. 1, abril, 1980.

LUCAS, Luiz Carlos G. e LEHER, Roberto Aonde vai a educação pública brasileira? **Educação e Sociedade** n. 77, 2001.

LUCKESI, Cipriano et al. **Fazer universidade**: uma proposta metodológica. São Paulo: Cortez, 1987.

MACHADO, Nelson S. e SILVEIRA, Amélia **Configurações Estruturais em Organizações Universitárias**. Florianópolis: Insular, 1998

MANFREDI, Silvia Maria Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. **Educ. Soc.** vol. 19 n. 64 *Campinas* Sep. 1999.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2009a.

MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard e DEAL, Terrence. E. Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. In: MEYER, John W. e SCOTT, W. Richard **Organizational Environments**: ritual and rationality. SAGE Publications, 1992.

\_\_\_\_\_ e ROWAN, Brian Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: MEYER, John W. e SCOTT, W. Richard **Organizational Environments**: ritual and rationality. SAGE Publications, 1992.

**Ministério da Educação – MEC** Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/index.php> > Acesso em: Janeiro 2012.

**Ministério da Integração – MIN** Disponível: < <http://www.mi.gov.br/index3.asp> > Acesso em: Dezembro de 2008

**Ministério do Trabalho – MTE** Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/> > Acesos em: Janeiro de 2012

MISSO, Fabrício; JACOBI, Luciane F. Variáveis *dummy*: especificações de modelos com parâmetros variáveis. **Ciência e Natura**, UFSM, v.29, n.1, p.111 - 135, 2007.

MORETTO, Antonio J. ; KREIN, José Dari. O Crescimento da Formalização do Emprego: Como Explicá-la? In: IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET, 2005, Recife - PE. IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET. Recife : ABET, 2005.

MOURA, Rosa Notas sobre a rede urbana da Região Sul. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio C. F. (org.) **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2003.

- NORONHA, Eduardo G. "Informal", ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, SP, v. 18, n. 53, 2003.
- OCDE/ IMHE (França) (Org.). **Higher Education and Regions: Globally competitive, locally engaged**. Paris: OCDE, 2007. 242 p.
- OLIVEIRA, Sidinei R. Mercado de Trabalho: múltiplos (des) entendimentos. Anais... XXXI Encontro da ANPAD – **ENANPAD 2007**, Rio de Janeiro - RJ.
- \_\_\_\_\_. **Estágios para Universitários: representações e implicações na inserção profissional dos jovens brasileiros e franceses**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração: UFRGS, Porto Alegre – 2009.
- OLIVEIRA, Gilson Batista de Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, 2002.
- OLIVEIRA, Alberto **Território e mercado de trabalho: discursos e teorias**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS **Declaração do Milênio**, 2000. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos.php>> Acesso em: Fevereiro de 2010.
- OSBORNE, Richard. **Dicionário de Sociologia**. Disponível em: <[http://chafic.com.br/chafic/moodle/file.php/1/Biblioteca\\_Virtual/Temas\\_educacionais/Dicionario\\_de\\_Sociologia.pdf](http://chafic.com.br/chafic/moodle/file.php/1/Biblioteca_Virtual/Temas_educacionais/Dicionario_de_Sociologia.pdf)> Acesso em: Janeiro de 2012.
- PAAS, L. C. **Educação para o Desenvolvimento Sustentável por meio da aventura**. Tese de Doutorado (UFSC) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Florianópolis, 2004.
- PECQUEUR, Bernard O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**. V. 24, n. 1, jan-dez 2005, p. 10-22.
- PECQUEUR, Bernard A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**. N. 14, abril de 2009, p. 79-105.
- PERROUX, François et. Al. **Sociologia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967a.
- PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967b.
- PERROUX, François **Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- PICCININI, Valmiria. C. ; OLIVEIRA, Sidinei; RUBENICHI, Nilson Formal, flexível ou informal? – reflexões sobre o trabalho no Brasil. In: PICCININI, V. C. et al. (org.) **O**

**mosaico do trabalho na sociedade contemporânea: persistências e inovações.**

Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PIORE, Michael J. & SABEL, Charles F. **The Second Industrial Divide.** New York: Basic books, 354 pp., 1984.

PIRES, Élson; MÜLLER, Geraldo.; VERDI, Adriana Renata Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia** – Associação de Geografia Teórica, Rio Claro-SP, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006

PIRES, Élson As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. **INTERAÇÕES - Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** Vol. 8, N. 2, p. 155-163, Set. 2007.

**Prefeitura Municipal de Santana do Livramento** – Dados Socioeconômicos, 2012.

QUEVEDO, Raul **As estâncias e as charqueadas.** Porto Alegre: Livraria do Globo, 1986.

RAFFESTIN, Claude **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

REICH, Michael; GORDON, David M. EDWARDS, Richard C. A theory of labor market segmentation. **American Economic Review.** n. 63, 1973.

REZENDE, Antonio M. **O saber e o poder na universidade:** dominação ou serviço? São Paulo: Cortez, 1987.

ROLIM, Cássio; SERRA, Maurício Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: O Caso da Região Norte do Paraná. **Revista de Economia,** v. 35, n. 3, p. 87-102, Set/ Dez. 2009.

SACHS, Ignacy **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.

SALES, S. D. **Motivação como ferramenta de gestão para as Universidades Federais Brasileiras.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração: UFSC. Florianópolis, 2005

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Pilar B. Metodologia de Pesquisa. 3. Ed, São Paulo: McGraw Hill, 2006.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAQUET, Marco Aurélio O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, Alexandre D.; SPOSITO, Eliseu S. e SAQUET, Marco A. (org.) **Território e Desenvolvimento:** diferentes abordagens. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005.

SAQUET, Marco Aurélio Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marco A. e SPOSITO, Eliseu S. **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SAVEDOFF, William Os diferenciais regionais de salários no Brasil: segmentação versus dinamismo da demanda. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 521-556, dez. 1990.

SEDLACEK, Guilherme L.; BARROS, Ricardo P. de; VARANDA, Simone Segmentação e mobilidade no mercado de trabalho: a carteira de trabalho em São Paulo. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 20, n. 1, p. 87-104, 1990.

SCHOMMER, Paula C. Articulação de saberes na relação entre universidade e sociedade: potencialidades, limites e desafios. XXX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração – EnANPAD. **Anais do EnANPAD**, 2006.

SCHUCH Jr., Vitor F. **A Estrutura da Universidade em questão: o caso da UFSM**. Tese de doutorado. Convênio UFSM/UNICAMP, 1995.

SCOTT, Richard. W. Institutions and Organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R. et al. **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage, 1994. p.55-80

\_\_\_\_\_ Institutions analysis: variance and process theory approach. In: SCOTT, Richard et al. **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage, 1994. p.81-99

SELZNICK, Philip Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRANO, Rossana Maria S. M. Conceitos de extensão universitária: um diálogo com Paulo Freire. Disponível em: <[http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/atividades/discussao/artigos/conceitos\\_de\\_extensao\\_universitaria.pdf](http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/atividades/discussao/artigos/conceitos_de_extensao_universitaria.pdf)> Acesso em: Agosto de 2011.

SGUISSARDI, Valdemar (organizador). **Educação superior: velhos e novos desafios**. - São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA, Oberdan D. Você sabe o que é extensão universitária? II Simpósio Multidisciplinar da Universidade São Judas Tadeu, 1996.

SORJ, Bila Sociologia e trabalho: mutações, encontros e desencontros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.15, n. 43, Junho/2000.

SPOSITO, Eliseu Savério Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do Sudoeste do Paraná. In: RIBAS, Alexandre D.; SPOSITO, Eliseu S. e SAQUET, Marco A. (org.) **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005.

STEINER, Philippe A Sociologia Econômica. São Paulo: Atlas, 2006.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981. 490 p.

TRINDADE, Hégio. (org.) **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petropolis, RJ: Vozes, 1999.

WCED. **Relatório Brundtland - Our Common Future. World Commission on Environment and Development**. Oxford University Press, Oxford, 1987.

**World Wildlife Foundation Brasil (WWFBrasil)**, Disponível em: < [www.wwf.org.br](http://www.wwf.org.br) >  
Acesso em: novembro, 2009.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antônio **Industrialization in Rural Areas**. The Spanish Case, Report, OECD meeting, Senigallia, July 7-10, 1983, OECD.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A – GLOSSÁRIO**

## GLOSSÁRIO<sup>49</sup>

**Desenvolvimento:** processo de mudanças contínuas, intensamente complexo, que envolve transformações não somente de ordem econômica como de ordem política e, fundamentalmente, de ordem humana e social. Os processos de desenvolvimento são transformações institucionais que traduzem avanços particulares em progresso da totalidade do social (PERROUX, 1967).

**Desenvolvimento Endógeno:** o conceito envolve o princípio de decisões compartilhadas (BARQUERO, 2001).

**Desenvolvimento Regional:** trata-se nesta pesquisa o desenvolvimento regional com o mesmo propósito do desenvolvimento territorial. Assim, o desenvolvimento territorial ou desenvolvimento regional “pode ser entendido como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania comunitária, e de conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou de uma região” (PIRES, 2007, p. 160).

**Desenvolvimento Sustentável:** um desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987).

**Desenvolvimento Sustentado:** sinônimo de desenvolvimento sustentável

**Desenvolvimento Territorial Sustentado:** consiste em uma especificação do conceito de desenvolvimento, que busca dar destaque ao resultado das políticas voltadas para esta questão em âmbito global para o local e confirmar a necessidade de colocar, em forma de planejamento, estratégias para um racional equilíbrio na utilização e dinamização de um território (PECQUEUR, 2009; ENDLICH, 2007).

**Espaço:** espaço constitui-se a “fonte” de construção do território (RAFFESTIN, 1993; EDUARDO, 2006; SAQUET, 2009)

**Local:** igual a lugar. Localização de uma região. (RAFFESTIN, 1993; EDUARDO, 2006; SAQUET, 2009)

**Mercado de Trabalho Segmentado:** apresenta o mercado de trabalho de forma dual, dividido entre formal e informal ou interno e externo (KALLEBERG e SORENSEN, 1979; LIMA, 1980).

**Território:** o território é uma “construção” humana a partir de um espaço (RAFFESTIN, 1993; EDUARDO, 2006; SAQUET, 2009)

---

<sup>49</sup> Os conceitos apresentados neste glossário, onde constam mais de um autor, foram construídos pela autora a partir dos diferentes referenciais.

**APÊNDICE B – Roteiro de perguntas das rodadas de entrevista – técnica  
Delphi**

**Rodada I**

*Como você vê a UNIPAMPA, no contexto de unidade geradora de desenvolvimento para a região do Pampa Gaúcho?*

*Que elementos na estruturação da Universidade podem ser destacados como fundamentais para o cumprimento deste propósito?*

**Rodada II**

*Está a comunidade ciente deste papel de um “eixo” de transformação e não de unidade transformadora?*

*O que é preciso fazer para que o desenvolvimento seja alcançado a partir de ações da universidade?*

**Rodada III**

*As políticas institucionais da universidade dão conta deste propósito ou é preciso mais?*

**APÊNDICE C – Roteiro de perguntas para depoimentos pessoais**

Prezado (a) participante;

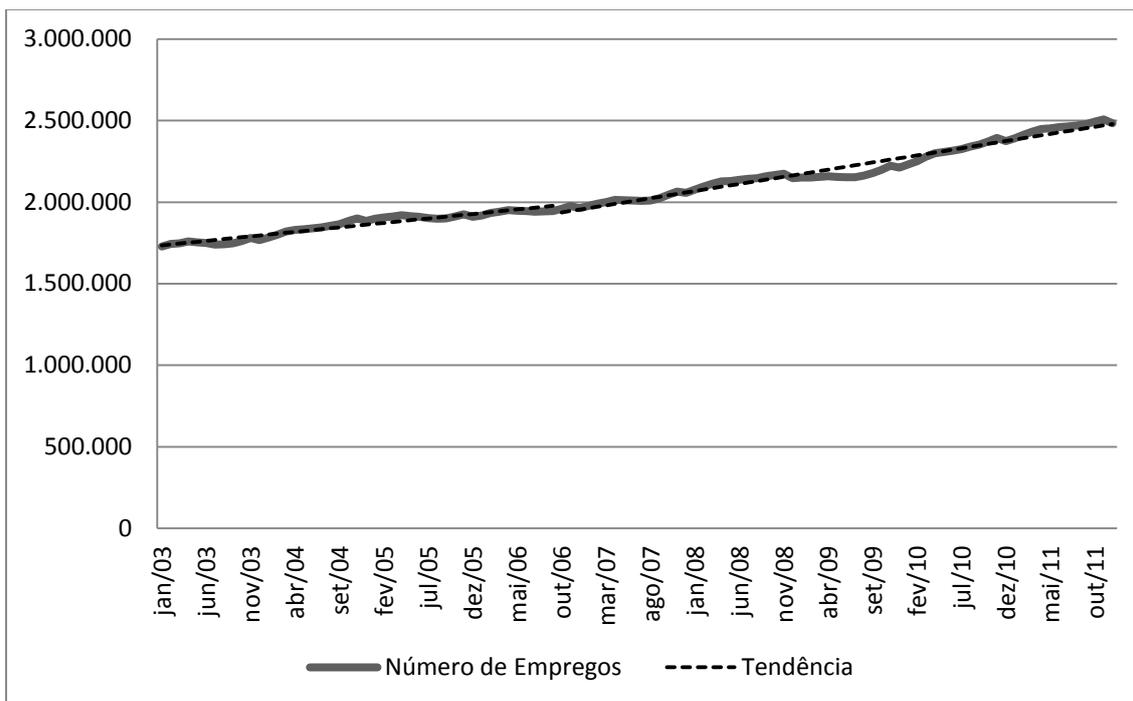
Primeiramente gostaria de agradecer sua disposição em participar de minha pesquisa para a tese de Doutorado. Para que os dados coletados sejam completos solicito que leve em consideração alguns pontos no momento de preparar o seu depoimento:

- ❖ Seu conhecimento sobre a universidade
- ❖ Seu conhecimento sobre a cidade/região onde a UNIPAMPA está inserida
- ❖ Seu conhecimento sobre o mercado de trabalho, de uma forma geral, na região

A partir destes pontos, peço que apresente suas conclusões sobre as perguntas a seguir (procure apresentar os argumentos da forma mais completa possível e sinta-se à vontade para completar as perguntas com mais informações que achar pertinente):

- ❖ Pensando no processo de criação da UNIPAMPA que foi uma demanda da região esta universidade foi criada com o propósito de contribuir para o seu desenvolvimento? Se for o caso, o que caracterizaria, ou diferenciaria a UNIPAMPA de uma outra universidade pública?
- ❖ O que foi pensado, prospectado, neste sentido?
- ❖ O que a UNIPAMPA tem de diferencial para tal propósito que as demais universidades federais não têm?
- ❖ Como você vê o desenvolvimento da região do Pampa nestes últimos cinco anos (período que vai desde o início das atividades da UNIPAMPA até a sua estrutura atual)? Há diferença do processo de desenvolvimento anterior? Quais?
- ❖ Considera que na escolha dos cursos para a UNIPAMPA houve preocupação em desenvolver áreas que dessem suporte para seu desenvolvimento?
- ❖ E nas ofertas mais atuais, percebe essa preocupação?
- ❖ Como é o mercado de trabalho da região do Pampa? Quais os setores que mais empregam?
- ❖ Esses setores que mais empregam estão contemplados em cursos da UNIPAMPA para gerar pessoas mais qualificadas a tais funções?
- ❖ Que competências você percebe que a região ainda tem a desenvolver?
- ❖ Quais as características culturais, sociais, geográficas e econômicas que observa na região?
- ❖ Em que medida interfere/favorecem o desenvolvimento da região?
- ❖ A universidade faz ou deveria fazer algo para contribuir com o desenvolvimento destas competências? O que?

## **Apêndice D – Análise de mudança estrutural do mercado de trabalho do Rio Grande do Sul**



**Figura 7: Evolução do número de empregos no Rio Grande do Sul entre Jan/2003 e Out/2011.**

Fonte: elaborado pela autora com base na regressão estimada.